

На правах рукопису

**Ряшко Олена Василівна**

УДК 351.74:[340.131+343.85]

**Законність у контексті профілактики правопорушень в  
службовій діяльності міліції України**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук

**Науковий керівник –  
Остапенко Олексій Іванович  
доктор юридичних наук,  
професор**

## З М І С Т

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	2
ВСТУП.....	3
<b>РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ АНАЛІЗУ ЗАКОННОСТІ І ДИСЦИПЛІНИ В СЛУЖБОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ</b>	
1.1. Сутність та зміст методології законності і дисципліни як філософсько-правових феноменів.....	15
1.2. Поняття законності і дисципліни та їх аналіз у службовій діяльності працівників міліції .....	33
1.3. Характеристика стану законності і дисципліни в службовій діяльності працівників міліції та їх вплив на забезпечення конституційних прав і свобод громадян.....	54
Висновки з першого розділу.....	70
<b>РОЗДІЛ 2. ВПЛИВ ФАКТОРІВ І ДЕТЕРМІНАНТ НА СТАН ЗАКОННОСТІ У СЛУЖБОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ</b>	
2.1. Класифікаційна характеристика факторів та детермінант і їх вплив на зміцнення законності і дисципліни серед працівників міліції .....	73
2.2. Соціально-правові засади захисту особового складу працівників міліції під час проходження ними служби як важливий чинник профілактики правопорушень.....	94
2.3. Політичні, морально-психологічні і релігійні чинники та їх роль у зміцненні законності та дисципліни серед працівників міліції .....	114
Висновки з другого розділу .....	132
<b>РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СЛУЖБОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІЛІЦІЇ</b>	
3.1. Роль кадрової політики у зміцненні законності і дисципліни та у профілактиці правопорушень серед особового складу міліції.....	135
3.2. Партнерські відносини міліції з населенням та їх роль у зміцненні законності та профілактики правопорушень.....	155
3.3. Громадська думка і ЗМІ та їх вплив на забезпечення законності та профілактики правопорушень у службовій діяльності працівників міліції.....	179
Висновки з третього розділу .....	190
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>192</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>199</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>214</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

**ВВ МВС** – Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України;  
**ВНЗ** – Вищі навчальні заклади України;  
**ГУ МВС** – Головне управління Міністерства внутрішніх справ України;  
**ДАІ** – Державна автомобільна інспекція;  
**ДІМ** – Дільничні інспектори міліції; **ДНД** – Добровільні народні дружини; **ЗМІ** – Засоби масової інформації;  
**ЗСУ** – Збройні сили України;  
**КПРС** – Комуністична партія Радянського союзу;  
**КУпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення;  
**МВС** – Міністерство внутрішніх справ України;  
**ОВС** – Органи внутрішніх справ;  
**ППСМ** – Патрульно-постова служба міліції;  
**РВ УМВСУ** – Районний відділ управління Міністерства внутрішніх справ України;  
**РНК СРСР** – Рада Народних Комісарів Союзу Радянських Соціалістичних Республік;  
**СБУ** – Служба безпеки України;  
**СРСР** – Союз Радянських Соціалістичних Республік;  
**УМВСУ** – Управління Міністерства внутрішніх справ;  
**ЧАЕС** – Чорнобильська атомна електростанція;  
**ЦВК** – Центральний виконавчий комітет;  
**ЦК ВКП(б)** – Центральний комітет Всесоюзної Комуністичної партії (більшовиків).

## ВСТУП

На сьогодні одним із найважливіших завдань державного будівництва в Україні є формування громадянського суспільства. Цей складний процес безпосередньо пов'язаний із забезпеченням конституційних гарантій прав і свобод громадян. Здійснення такої важливої місії значною мірою, покладено на міліцію України.

Ефективне виконання відповідальних обов'язків органами і підрозділами міліції обумовлене, насамперед, тим, наскільки чітко і послідовно особовий склад буде дотримуватися законності та дисципліни. На жаль, доводиться констатувати, що стан забезпечення законності та дисципліни в органах і підрозділах внутрішніх справ за останній час викликає небезпідставне занепокоєння не лише керівництва держави і МВС, а й широкого громадського загалу. Про це зокрема свідчить розпорядження Президента України від 26 грудня 2002 р. №53202-рп «Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи в правоохоронних органах», а також ряд наказів МВС, рішень Колегії, вказівок міністра, спрямованих на вжиття рішучих заходів щодо зміцнення дисципліни та законності, ліквідації негативних проявів у діяльності особового складу органів та підрозділів міліції. Таку цілком закономірну реакцію викликали негативні процеси, що спостерігаються в органах і підрозділах міліції. Так, у ході операції «Чисті руки» до дисциплінарної відповідальності притягнуто майже 2,6 тис., а за негативні показники у службовій діяльності звільнено 1,5 тис. працівників міліції. Гострою залишається проблема гуманізації та демократизації системи органів внутрішніх справ, забезпечення прозорості та відкритості в її діяльності, встановлення партнерських відносин з населенням та завоювання його довіри, зміцнення зв'язків з громадськістю, поліпшення взаємодії з центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань забезпечення законності конституційних прав і свобод громадян. Отже, боротьба зі злочинністю може бути ефективною лише за умови викорінення правопорушень у середовищі правоохоронців. У цьому аспекті важливим соціально-політичним і правовим напрямом є серйозна, послідовна, результативна профілактична робота, внаслідок якої досягалася б мінімізація правопорушень серед працівників міліції.

Науково-емпіричний аналіз правопорушень серед працівників міліції дає підстави вважати, що значний відсоток порушень законності та дисципліни особовим складом припадає на дільничних інспекторів, патрульно-постову службу міліції, державну автомобільну інспекцію, котрі діють переважно в адміністративно-правовому полі. Працівники цих служб постійно перебувають у контактах з населенням і від того, як вони поведуться у різних ситуаціях, які рішення приймають, залежить громадська думка про міліцію загалом.

Звичайно ж, негативні прояви в службовій діяльності підривають авторитет і престиж не лише правоохоронців, а й держави, адже в нас утверджуються правові основи суспільних відносин. Побудова в Україні правової соціальної держави залежить від багатьох чинників, серед яких – демократизація і реформування її правоохоронних органів, у тому числі міліції,

наближення її до міжнародно-правових стандартів, переорієнтація з суто репресивної на соціально-захисну функцію, суворе дотримання Європейського кодексу етики поліцейського. На сучасному етапі державотворення та інтеграції України у світове співтовариство виникає загальна потреба в активізації соціальної ролі міліції на рівні світових стандартів, передусім, у галузі забезпечення прав і свобод не тільки громадян, а й усіх осіб, які перебувають постійно чи тимчасово на території держави.

Діяльність міліції із забезпечення загальнолюдських стандартів прав людини вимагає, перш за все, дотримання нею законності в службовій діяльності. Це обумовлено й тим, що Україна проголосила як одну із своїх найголовніших цілей побудову держави, що спиратиметься на верховенство права та демократію, в якій буде суворо дотримуватися принципу «держави для людини», де права та свободи людини будуть забезпечуватися відповідно до міжнародних норм та стандартів прав людини. Авторитет України у міжнародному співтоваристві значною мірою буде залежати від стану законності і правопорядку в суспільстві, від якісних характеристик особового складу міліції, його спроможності забезпечувати охорону прав та свобод громадян, їх рішучості у боротьбі зі злочинністю, у забезпеченні стабільного громадського порядку. «Міліція, – підкреслив Президент України В.А. Ющенко, – повинна слугувати інтересам людини, вона найнята державою, аби обслуговувати права людини, тому вона і є правоохоронною»<sup>1</sup>.

Вирішення багатьох державотворчих завдань вимагає перебудови взаємовідносин міліції і населення на основі нової філософії. Це означає, що міліція повинна позбутися карально-охоронних функцій, вибудувати партнерські відносини з населенням на основі кращих зразків і моделей передових демократичних країн світу. Отже, у своїй службовій діяльності міліція України повинна суворо дотримуватись Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Декларації про поліцію» та «Європейського кодексу поліцейської етики» Комітету міністрів ради Європи.

Докорінна соціальна переорієнтація міліції, тісний взаємозв'язок з громадськістю – це основні підґрунтя адміністративної реформи, спрямованої на забезпечення верховенства права, законності та дисципліни, стабільного правопорядку в суспільстві. Сучасний рівень правоохоронної діяльності вимагає створення такої міліції, якій притаманні кращі світові зразки, що визначають її високий професіоналізм і патріотизм, відданість справі, високу культуру та відповідальність. Для здійснення ефективної реформи вкрай важливе науково-теоретичне обґрунтування її засадничих принципів.

Таким чином, актуальність досліджуваної проблеми впливає з потреб її теоретико-філософського аналізу, визначення сутності об'єктивних і суб'єктивних детермінант правопорушень серед особового складу, аналітичного дослідження основоположних чинників зміцнення законності та дисципліни в органах та підрозділах міліції. Вивчення вітчизняних наукових публікацій з цієї тематики та аналіз службової діяльності органів та підрозділів міліції дає підстави стверджувати, що проблема законності і дисципліни в її службовій діяльності ще не стала об'єктом такого комплексного дослідження, в якому б знайшли відображення її філософсько-соціальні, політичні, ідеологічні, морально-психологічні, культурологічні та релігійні аспекти. Отже, існує певна прогалина в адміністративно-правовій науці, яку ми прагнули певним чином

заповнити, обираючи тему дисертаційної роботи, водночас враховуючи актуальність цієї проблеми та її недостатнє науково-теоретичне висвітлення.

Важливу роль у формуванні теоретичних позицій дисертанта відіграли праці вітчизняних вчених-адміністративістів В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, В.С. Венедиктова, І.П. Голосніченка, Е.В. Додіна, А.Т. Комзюка, Л.В. Ковалюка, А.П. Ключніченка, В.К. Колпакова, В.М. Марчука, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, Р.С. Павловського, Г.І. Петрова, Ю.С. Шемшученка, В. К. Шкарупи, О.М. Якуби та інших, в яких розглянуто широке коло проблем службової діяльності ОВС в адміністративно-правовій сфері, розкрито загальні питання адміністративної діяльності у галузі державного управління. Важливим методологічним джерелом для дисертанта стали праці з філософії та соціології права, кримінального та адміністративного права, психології, етики, конфліктології, соціоніки, в яких розглядаються філософсько-світоглядні проблеми функціонування права, роль і місце законності у суспільних відносинах, об'єктивні та суб'єктивні умови і причини, що породжують правопорушення, політичні, економічні, соціальні, морально-психологічні фактори, які впливають на стан правопорядку і законності в суспільстві. Це, насамперед, праці П.А. Вороб'я, А.П. Закалюка, Р.А. Калюжного, Я.Ю. Кондратьєва, М.Й. Коржанського, О.А. Мартинюка, Н. П. Матюхіної, Ю.І. Римаренка, В.І. Шакуна та інших.

Перші дисертаційні дослідження, в яких аналізувалася службова діяльність міліції, її боротьба зі злочинністю, датуються 1994 р. До числа пріоритетних слід віднести праці О.Б. Андреєвої, П.М. Білого, К.Л. Бугайчук, Є.В. Зозулі, В.В. Іванова, Д.П. Калаянова, Н.В. Лазнюк, О.М. Литвинова, О.О. Небрат, М.В. Парасюка, Н.А. Пелех, А.А. Стародубцева, С.М. Тараненка, О.В. Терещук, В.П. Чабана, В.І. Щербини та ін. Ці науковці значно поглибили і розширили науково-теоретичні аспекти аналізу діяльності ОВС, котрі здійснюють адміністративні функції. Однак у їх працях лише частково розглянуто питання законності та профілактики правопорушень в службовій діяльності міліції. У контексті своїх тематичних досліджень торкаються цих питань О.Ю. Синявська, а також В.П. Ворушило та О.П. Нагорний, які, зокрема, основну увагу приділяють реалізації гарантій законності у процесі прийняття управлінських рішень

Відсутність певною мірою системних теоретико-методологічних досліджень стану дотримання і зміцнення законності в службовій діяльності, профілактики правопорушень працівниками міліції об'єктивно спонукала необхідність пошуку нових шляхів наукового вирішення цієї проблеми відповідно до вимог сьогодення. Здійснене нами комплексне дослідження ґрунтується на теоретико-методологічній базі, яку певним чином вже створили своїми працями вітчизняні і зарубіжні учені, спирається на об'єктивний аналіз причин і умов правопорушень, механізму їх виникнення, на узагальненні досвіду використання найбільш оптимальних форм і методів виховання особового складу, спрямованих на дотримання і зміцнення дисципліни, законності та профілактики деформаційних процесів у службовій діяльності працівників міліції, як суттєвого чинника правопорушень, формування внутрішньої готовності та морально-правової відповідальності за виконання вимог Конституції України, Присяги, Етичного кодексу працівникаміліції, нормативно-правових актів держави і МВС.

### **Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію підготовлено згідно з планами наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п.4.9. Пріоритетні напрями фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України), а також з Наказом МВС України від 30 червня 2001 р. №515

«Про Комплексну програму кадрової політики в органах та підрозділах внутрішніх справ та забезпечення законності і дисципліни на 2001-2005 роки», наказами МВС України від 30 червня 2002 р. №635 «Про заходи щодо організації проведення науково-дослідницьких робіт та впровадження їх результатів у практичну діяльність органів внутрішніх справ України», від 28 лютого 2003 р. №185 «Про затвердження Програми реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів», від 15 травня 2003 р. №491 «Про вдосконалення науково-дослідницької діяльності в системі МВС України», від 20 жовтня 2003 р. №1213 «Про затвердження Програми реформування освітянської діяльності МВС України». Тему внесено до переліку головних напрямків наукових та дисертаційних досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ згідно з Наказом МВС України від 5 липня 2004 р. №755 «Про затвердження пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004-2009 років».

**Мета і завдання дослідження.** Метою роботи є комплексне та системне дослідження теоретико-методологічних і правових засад сутності факторів та детермінант, що впливають на стан законності і дисципліни та профілактики правопорушень у службовій діяльності працівників міліції; обґрунтування найважливіших заходів, спрямованих на удосконалення нормативно-правової бази забезпечення законності і правопорядку в організаційно-управлінській діяльності, аналіз політичної культури, духовної, морально-психологічної, релігійної сфери щодо забезпечення законності і дисципліни; вироблення науково-практичних рекомендацій щодо забезпечення законності та профілактики правопорушень в службовій діяльності працівників. Означена мета дослідження зумовила постановку та розв'язання наступних завдань, що передбачають:

- аналіз сутності філософсько-теоретичних концепцій щодо ролі і місця права і законності в суспільстві та державі;
- аналіз і докази впливу факторів і детермінант на порушення дисципліни і законності серед особового складу органів міліції;
- аналіз та пропозиції щодо соціально-правового захисту працівників міліції як важливого чинника профілактики правопорушень в службовій діяльності працівників;
- дослідження ролі і місця політичних, соціально-економічних, духовних, морально-психологічних та релігійних чинників, мікроклімату сім'ї у підвищенні психологічної готовності та морально-правової відповідальності працівників міліції;
- визначення і обґрунтування організаційно-управлінських заходів щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян в службовій діяльності працівників міліції;
- вивчення сучасного стану філософії і стратегії взаємовідносин між

міліцією і населенням, впливу громадської думки і ЗМІ, ролі правової культури та культури спілкування у забезпеченні законності та профілактики правопорушень серед особового складу працівників міліції;

-з'ясування сутності і ролі кадрової політики та її соціальних наслідків у забезпеченні законності і дисципліни та профілактики правопорушень у службовій діяльності працівників міліції;

-підготовку методичних матеріалів для проведення виховної роботи, спрямованої на зміцнення законності і дисципліни серед особового складу міліції України.

-розробку науково-обґрунтованих рекомендацій щодо усунення негативних чинників і детермінант у службовій діяльності працівників міліції ;

-розробку Положення про службовий відгук на випускника вищого навчального закладу системи МВС України.

**Наукова новизна одержаних результатів** зумовлена актуальністю теми наукового дослідження і полягає у тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній юридичній літературі комплексним монографічним дослідженням теоретичних і практичних питань законності і профілактики правопорушень у службовій діяльності органів міліції.

Виходячи із таких концептуальних засад здійсненого дослідження, дисертантом отримано результати, що характеризуються науковою новизною: *вперше:*

- на основі загальноприйнятої філософсько-теоретичної методології здійснено поглиблений аналіз сутності законності, характеру її змісту і форм впливу на функціонування органів міліції України;

- встановлено діалектичний взаємозв'язок і взаємовплив законності і дисципліни серед особового складу органів міліції;

- здійснено класифікацію і дано характеристику факторів і детермінант, також з'ясовано їх вплив на зміцнення законності і дисципліни в службовій діяльності працівників міліції;

- розкрито суть існуючих суперечностей у відомчих правових актах управління та в організаційно-управлінській діяльності органів міліції, обґрунтовано їх вплив на стан законності і дисципліни в службовій діяльності працівників міліції;

-з урахуванням вимог сьогодення більш глибоко з'ясовано проблему забезпечення соціально-правового захисту працівників ОВС, а також обґрунтовано та запропоновано заходи, спрямовані на удосконалення зміцнення законності і дисципліни та профілактики правопорушень серед них;

-з'ясовано значення політичних, морально-психологічних та релігійних чинників, як важливих факторів у забезпеченні законності і дисципліни серед особового складу органів міліції;

*удосконалено:*

-з урахуванням існуючих проблем кадрової та тендерної політики необхідність кардинальних змін як фактора забезпечення законності і



дисципліни та профілактики правопорушень в органах і підрозділах міліції;  
*дістало подальший розвиток:*

-вивчення та узагальнення сучасних форм, прийомів і методів партнерських відносин міліції з населенням, визначення шляхів їх подальшого зміцнення як важливого чинника превенції правопорушень як з боку правоохоронців, так і громадян;

-розуміння та усвідомлення ролі та місця громадської думки та ЗМІ, їх впливу на зміцнення законності, дисципліни і профілактики правопорушень в службовій діяльності працівників міліції;

-усвідомлення й використання досвіду забезпечення законності, дисципліни і правопорядку в поліції США, Великої Британії та міліції Російської Федерації.

Крім того, за результатами проведених досліджень запропоновано власні визначення термінів «законність», «службова діяльність», «профілактика правопорушень», «внутрішня дисципліна», «морально-правова відповідальність», «правова свідомість», «кадрова політика», «службова ретельність».

У роботі на сучасних методологічних засадах здійснено ґрунтовний аналіз нормативно-правової бази чинного законодавства, нормативних актів МВС.

Дисертаційне дослідження виконане автором самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки – результат особистих творчих зусиль дисертанта.

*Об'єктом* дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що складаються у сфері службової діяльності працівників міліції із забезпечення ними законності і правопорядку в Україні.

*Предмет дослідження* – стан законності і дисципліни та профілактика правопорушень в органах і підрозділах внутрішніх справ, серед дільничних інспекторів міліції, патрульно-постової служби, Державної автомобільної інспекції.

*Методи дослідження.* Теоретико-методологічною основою дослідження є закони і категорії філософської діалектики із залученням інших наукових методів. Для розв'язання поставлених завдань та досягнення об'єктивних наукових результатів використано методи філософсько-діалектичний, історико-логічний, порівняльний, структурно-функціонального аналізу, соціологічний, що дало можливість здійснити комплексний аналіз і дослідження проблеми.

Нормативну базу дослідження становлять Конституція України, закони України, нормативні акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України, в яких регламентована службова діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ.

**Практичне і теоретичне значення результатів дослідження** полягає в тому, що науково обґрунтовані рекомендації можуть бути використані МВС в політично-стратегічній та організаційно-управлінській діяльності, а

керівництвом УМВСУ в регіонах у плануванні і проведенні кадрової політики, організації ідейно-виховної, соціально-психологічної роботи. Матеріали дисертації можуть слугувати теоретико-прикладною базою в пошуку органами та підрозділами міліції найбільш раціональних форм та методів співпраці з населенням і громадськістю, активізації діяльності зі ЗМІ, подальших випробувань шляхів зміцнення законності і профілактики правопорушень серед особового складу міліції. Висновки і рекомендації цього дослідження можуть стати матеріалом для поглибленого і комплексного дослідження причин та умов правопорушень у службовій діяльності працівників міліції України. Результати дослідження використовуються при викладанні спецкурсів у Львівському державному університеті внутрішніх справ та в системі службової підготовки особового складу УМВС України у Львівській області. Запропоновано рекомендації щодо зміцнення партнерських зв'язків міліції з громадськістю, а також поліпшення наставницько-кураторської роботи. Ряд положень дисертації викладено у підготовлених навчально-методичних посібниках, фахових публікаціях дисертанта.

**Апробація теми та результатів дисертаційного дослідження.** Основні положення та результати дослідження, зроблені узагальнення і висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях: «Проблеми взаєморозуміння ОВС з населенням» (Донецьк, ДІВС, 26 жовтня 2001 р.), «Захист соціальних прав людини і громадянина в Україні: проблеми юридичного забезпечення» (Київ, КІВС, 30 січня 2003 р.), «Соціальні проблеми сучасного державотворення та їх вплив на правоохоронні органи України» (Львів, Львівський інститут внутрішніх справ при НАВС України, 7 листопада 2003 р.), «Органи внутрішніх справ у період розбудови держави та громадянського суспільства в Україні: філософсько-правове осмислення» (Львів, ЛІВС при НАВС України, 24 лютого 2004 р.), «Проблеми формування іміджу дільничних інспекторів міліції в умовах становлення громадянського суспільства в Україні» (Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (24-25 квітня 2004 р. Івано-Франківськ: ВОНДР та РВД ПЮІ МВС України), «Механізм правового регулювання у правоохоронній та правозахисній діяльності в умовах формування громадянського суспільства» (Львів, Львівський юридичний інститут МВС України, 30 квітня 2004 р.), «Проблеми формування правосвідомості молоді в сучасних умовах розвитку української державності» (Львів, ЛЮІ МВС України, 22 жовтня 2004 р.), «Кримінальний кодекс України 2001 рік: проблеми застосування і перспективи удосконалення» (Міжнародна науково-практична конференція –7-8 квітня 2006 р. – Львів, Львівський державний університет внутрішніх справ).

**Публікації.** Результати дослідження викладено у десяти наукових статтях, опублікованих у збірниках, включених до переліку фахових видань України з юридичних наук.

**Структура дисертації** обумовлена метою, завданням та логікою дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, та списку використаних джерел (212 джерел).

## РОЗДІЛ 1

### Методологічні проблеми аналізу законності і дисципліни в службовій діяльності працівників міліції України

#### 1.1. Сутність та зміст методології законності і дисципліни як філософсько-правових феноменів

Законність – одна з фундаментальних категорій права, яка відіграє важливу роль у функціонуванні правових відносин суспільства. З появою держави і права вона перебуває в центрі багатьох наук, з яких визначальним є філософське осмислення, відображення в свідомості, оцінка її ролі в державному управлінні, законодавчому процесі, збереженні стабільності розвитку суспільства. Законність – державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі.

В умовах розбудови української держави проблеми реалізації прав і свобод громадян, дотримання і зміцнення законності та дисципліни органами міліції набувають виняткового значення. Адже саме ця складова впливає на результати роботи та є основою авторитету і головним чинником довіри народу до міліції. Однак, стан забезпечення законності в органах міліції в останній час викликає серйозне занепокоєння не тільки керівництва держави і МВС, а й широкого громадського загалу. Це закономірна реакція на процеси, які тепер відбуваються в органах і підрозділах міліції, зокрема на факти зловживань владою, інші правопорушення окремих працівників цих органів, покликаних стояти на сторожі закону та законності.

Отже, сучасний стан розвитку суспільства і соціальна практика з об'єктивною необхідністю вимагають активного і цілеспрямованого вивчення існуючих соціально-правових проблем, в яких чільне місце посідає законність, що є «критерієм правового життя суспільства і громадян» [212, с.428]. Беручи до уваги всі позитивні напрацювання в дослідженні проблеми законності вченими-юристами, вважаємо цілком слушними їх зауваження про те, що в розвитку юриспруденції серед дослідницьких засобів важливими є, насамперед, філософські ідеї. Такої ж позиції дотримуються і відомі російські вчені С.С. Алексєєв, В.Г. Афанасьєв, О.П. Бутенко, В.П. Казимирчук, Д.А. Керимов, Ю.М. Козлов, В.М. Кудрявцев, В.С. Нерсєсянц, Т.І. Ойзерман, М.М. Руткевич, О.Г. Спиркін та ін.

До речі, наші вітчизняні науковці, серед яких представники, відомої далеко за межами України, «київської філософської школи» – М.О. Булатов, П.В. Копнін, С.Б. Кримський, М.Л. Злотіна, Є.В. Ільєнков, В.Г. Табачковський, М.В. Тараненко, В.П. Іванов, М.М. Ібрагімов, В.І. Шинкарук, О.І. Яценко та ін., у своїх працях постійно наголошували на необхідності глибокого філософського осмислення існуючих соціально-правових проблем. Узагальнюючи їх ідеї, слід підкреслити, що великого значення вони надавали

діалектиці як філософському методу, використання якого дозволяє глибше і всебічніше дослідити об'єкт. Філософсько-світоглядні підходи визначають саму стратегію дослідження, його загальну спрямованість, орієнтують на знаходження, відбір, накопичення цілком визначених у соціально-змістовному відношенні фактів і, нарешті (що, можливо, найголовніше), обумовлюють характер оцінювання (інтерпретації) отриманих результатів дослідження. З цього приводу М.І. Козюбра розглядає діалектико-матеріалістичну філософію як таку, що «виконує особливу світоглядну і методологічну функцію, яку не можуть взяти на себе окремі конкретні науки» [85, с.7]. Аналогічної думки дотримується і відомий український вчений В.Я. Тацій. «Діалектика, – підкреслює він, – і зараз зберігає своє загальнометодологічне значення, виступає, власне, як метод дослідження» [191, с.7].

Серед учених не існує єдиної думки щодо трактування поняття «методологія». Так, одні науковці під методологією будь-якої науки розуміють її філософсько-світоглядну функцію, інші ототожнюють її з діалектикою, із загальнотеоретичними проблемами будь-якої науки, треті вважають, що методологія – це самостійна галузь наукового знання, що виходить за рамки філософського аналізу (не співпадає з філософією), і нарешті, четверті не визнають за методологією статус самостійної науки, а розглядають її як систему принципів і методів логічних прийомів наукового пізнання [191, с.5].

В останні роки у науковому середовищі дискутується питання ролі і місця філософської діалектики, її законів та категорій у застосуванні їх як загальної методології, а також надання пріоритету синергетиці як методу і методології в наукових дослідженнях. Відомий український філософ В.І. Шинкарук зауважував: «Тепер намітилась протилежна крайність – тенденція повного відкидання і шельмування як матеріалізму, так і його діалектики» [196, с.44] і закликав бути розважливим, не піддаючись спокусі «тотального заперечення» діалектики взагалі та її класичних версій. Особливо це стосується спроб витіснити діалектику синергетикою, котрій інколи намагаються надати статус «всезагального методу пізнання». Такої ж точки зору дотримуються не тільки вітчизняні філософи, а й правознавці.

«Діалектика, її закони, категорії і принципи залишаються універсальним в наш час методом пізнання процесів і явищ об'єктивної дійсності, незалежно від політичних симпатій до Гегеля і Маркса» [67, с.9].

Звичайно, нема універсальних «ключів» (тобто такої методології), якими можна легко відкривати будь-який «замок» складних соціальних процесів. Що стосується синергетики, то, безумовно, разом з діалектикою та іншими концепціями її слід застосовувати при дослідженні існуючих наукових проблем. Герман Хакен, хресний батько синергетики, визначив її як «науку, яка займається вивченням систем, що складаються з великої кількості частин, компонентів, або підсистем, які взаємодіють між собою» [96, с.55]. Навіть відомий теоретик синергетики В.П. Притков схиляється до думки, що питання відносно «застосування синергетики довго ще буде відкритим, можливо доти, поки не виникне більш загальна теорія» [159, с.146-149].

Сучасна філософія, як правило, відмовляється від конфронтації агресивності, претензій на монопольне володіння істиною. У наш час домінує установка на діалог та співіснування з іншими концепціями, іншим баченням і розумінням існуючого світу. Філософія в сучасному розумінні здатна активно впливати на розвиток інших наук, у тому числі і права [139, с. 10]. На нашу думку, при аналізі такого складного соціально-правового явища, як законність, необхідно, у першу чергу, спираючись на загальнотеоретичні концепції і принципи філософської діалектики, а також на конкретну методологію юридичної науки, система принципів і засобів якої значно розширить і поглибить знання про сутність, зміст і функції законності в державно-правовій діяльності.

Такий підхід спрямовує на об'єктивний аналіз досліджуваного об'єкта, його адекватного відображення соціальної дійсності. Слід зазначити, що ні всезагальні принципи діалектики, ні спеціальні методи конкретних наук привсїй їх відносній автономії ніколи не виступають у чистому вигляді, а перебувають у складних взаємовідносинах між собою. Отже, тільки комплексне їх застосування при аналізі існуючих проблем становить важливий принцип і джерело методології.

Законність тісно пов'язана з процесами і явищами соціальної дійсності, її інститутами та структурами. На її стан впливають соціально-політичні, ідеологічні та інші чинники. Виявити і вивчити вплив усіх факторів, розглянути їх в розвитку, в суттєвих зв'язках – одне з важливих завдань науки і соціальної практики. Розглядаючи законність як соціально-правове явище, аналізуємо його, спираючись на філософську діалектику та деякі її категорії, а також на принципи, методи і категорії юридичної науки. Отже, застосовуючи філософсько-діалектичний метод, який вимагає розглядати явища в їх цілісності і розвитку всебічно і конкретно-історично, враховуючи їх місце в просторі і часі, орієнтуючись на проникнення в сутність джерела його саморозвитку і руху, прагнемо простежити роль і місце законності, діалектику її розвитку і реалізацію її на практиці.

Аналіз правової і філософської літератури засвідчує, що досі проблема законності в її філософсько-теоретичному аспекті не стала темою спеціального наукового дослідження. Враховуючи актуальність проблеми, спробуємо, спираючись на категорії діалектики, розглянути сутність, зміст і форму законності, її внутрішню структуру, з'ясувати її вплив на розвиток процесів і явищ правового характеру. Тим самим, ставиться мета звернути увагу дослідників на актуальність проблеми і необхідність подальшого її теоретико-філософського аналізу з метою методологічного озброєння працівників міліції. Науково-методологічний аналіз законності передусім передбачає нове бачення і формулювання сучасної парадигми. На наш погляд, її слід розглядати у двох аспектах: теоретико-філософському і практико-правовому. У філософському розумінні законність виступає як абстрактно-теоретична концепція, що займає важливе місце у всій правовій ідеології держави і суспільства. У широкому розумінні – це соціально-правова категорія, що

відображає стан суспільства у всіх його сферах життєдіяльності і впливає на їх подальше функціонування та розвиток. Законність – це форма вираження закону. Закон – це акт, концепція, теорія, а законність – стан, дія, яка відображає закон як концепцію. Законність тісно пов'язана з такими категоріями, як право і правопорядок. Право як об'єктивне явище являє собою систему норм і принципів, в яких зафіксовані різні межі дозволеної і певної ( обов'язкової) поведінки, різні ступені свободи і рівності суб'єктів суспільних відносин [192, с.25]. Законність є важливою частиною (елементом) права.

Правопорядок – фактичний стан упорядкованості суспільних відносин, що виникають завдяки реалізації норм права і вимог законності. Аналізуючи взаємозв'язок права, закону і законності, Р.А. Калюжний підкреслює роль права, як важливого «інституційного нормативного регулятора, як соціальну цінність, як елемент надбудови суспільства, як засіб соціального управління» [75, с.22]. Реалізація можливостей права, на думку вченого, залежить від ряду як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів і, особливо, від досягнутого рівня економічного розвитку, стану соціальної системи суспільства, ступені зрілості суспільних відносин, рівня правової культури громадян і посадових осіб, їх відношення до закону і законності.

Таким чином, правопорядок – результат реалізації вимог законності. Якщо головна функція права полягає у створенні основи правопорядку, то головна функція законності полягає у дотриманні, виконанні, використанні і застосуванні правових норм. В цій функції і виражена сутність законності.

У практико-правовому плані законність реалізується у нормативно-правових документах як «законність законів» у діяльності суб'єктів права, передусім правоохоронних органів. Філософсько-методологічний підхід до аналізу законності вимагає з'ясування ряду принципових засадничих концепцій. По-перше, необхідно визначити місце законності серед інших юридично-правових категорій. По-друге, оскільки у системі соціально-правових відносин суспільства відбуваються зміни, то важливим завданням на сучасному етапі є дослідження специфіки законності у контексті цих змін, механізм її формування в умовах трансформації українського суспільства. По-третє, оцінка законності залежить від інтересів, ціннісних орієнтацій суб'єкта права, його ідеологічної орієнтації, правового виховання і культури. По-четверте, в умовах трансформації сучасного українського суспільства різко звузилося поле загальноприйнятих і однозначно трактованих правових приписів та існуючих соціальних цінностей. Значна частина громадян держави, хоч і знає про існування норм, що зобов'язують ставитися до них, з огляду на законність, сумлінно, навпаки, байдуже і скептично сприймають і сумніваються в потенційних можливостях держави і права вирішувати їх соціальні проблеми, захищати права людини. По-п'яте, об'єктивна діалектика вимагає вивчати законність з урахуванням генезису її розвитку, конкретно-історичних умов існування, всебічно і у зв'язку з навколишнім світом. Для наукового пізнання сутності законності необхідно знати, як цей соціальний інститут виник, які основні етапи у своєму розвитку він пройшов, які соціальні функції виконує, які його історичні перспективи. Такий підхід дозволяє

виділити основні характеристики, суттєві особливості законності. Не слід сприймати її як щось стале і нерухоме: вона змінює свій зміст і форму, залежно від тенденцій розвитку, функцій і специфіки соціально-політичного устрою суспільства, його правової системи й ідеології.

Теоретико-методологічний аналіз законності вимагає детального вивчення її сутності, змісту і форми, а також взаємозв'язку з іншими соціально-правовими явищами. Слід враховувати також сукупність усіх її якостей, механізмів дії, а також різноманітних проявів у постійно-мінливій соціальній дійсності.

Якщо розглядати законність як цілісну специфічну систему у взаємозв'язку з іншими системами, тоді з об'єктивною необхідністю стикаємося із суперечностями. Пізнання будь-якого об'єктивного протиріччя, за своєю суттю, є суперечливим, по-перше, тому, що сам об'єкт пізнання суперечливий; по-друге, будь-який процес пізнання має суперечливий характер; по-третє, сам процес розвитку та існування суспільства і права є суперечливим.

Законність може виявлятися лише за функціонування держави, конкретного соціально-політичного устрою, наявності нормативно-правових документів та суб'єктів права. Вона може служити як ідеям прогресу, так і регресу, задовольняти потреби тих чи інших суб'єктів права, або, навпаки, бути спрямованою проти їх цілей та інтересів.

Аналізуючи сутність законності, потрібно вказати на те, що її слід розглядати як єдність внутрішніх сторін і зв'язків, що визначають основні риси і тенденції розвитку. Законність може виявити себе лише через дії суб'єктів права, які функціонують у суперечливій об'єктивній дійсності. На ступінь її стану важливий вплив мають об'єктивні та суб'єктивні чинники, зовнішні і внутрішні суперечності. У складній суперечливій соціальній дійсності, яка постійно змінюється, кожне явище, у тому числі законність, має велику кількість різнобічних якостей, властивостей, взаємозв'язків з довкіллям.

Аналіз сутності законності здійснюється шляхом пізнання її протилежності, яка виступає як зовнішня форма її вияву. Явище засвідчує, яким чином сутність виступає на «поверхні». Відсутність явища означає і відсутність сутності. Ці категорії нерозривно взаємопов'язані і, хоча цей зв'язок є нерозривним, вони перебувають в суперечності [4, с.143]. Сутність ніколи повністю не збігається зі своїм явищем, останнє виражає лише один із аспектів сутності. Слід брати до уваги той факт, що явище часто відтворює сутність у викривленому виді. Таким чином, пізнаючи сутність, не слід обмежуватися фіксацією лише того, що лежить на поверхні. За будь-яким зовнішнім виявом, який іноді представляють як законний, може приховуватися омана і правопорушення.

Діалектика явища і сутності виявляється не тільки в їх тісному взаємозв'язку, а й у взаємопереході. Пізнання законності здійснюється від явища до сутності. Цей процес багатоступеневий. Так, пізнаючи сутність нижчого порядку, ми продовжуємо її аналіз по сходинках від нижчого до

вищого порядку. Серед причин порушення законності умовно можемо виділити порушення на рівні, так званого, першого (нижчого) порядку – незначні, які тягнуть за собою дисциплінарні або адміністративні стягнення. Аналізуючи другий, третій та ін. рівні, виявляємо роль і місце тих елементів, аспектів, які найбільш негативно впливають на стан і дотримання законності тими чи іншими суб'єктами права.

Аналіз внутрішньої структури законності в умовах розбудови української держави свідчить про те, що, з одного боку, вона залишається незмінною, оскільки її основною метою є захист державного устрою, всієї системи політико-правових відносин, прав і свобод громадян, а з іншого – у самій сутності відбуваються зміни, бо у процесі демократизації суспільства все більшої ваги набуває такий її елемент, як пріоритет прав людини, а не держави. В умовах авторитарно-диктаторського режиму основний внутрішній чинник сутності законності має репресивно-насильницький характер.

Законність може співпадати зі справедливістю у тих випадках, коли вона спрямована на захист прав і свобод людини від протиправності, свавілля та злочинності. Якщо органами влади, законодавцем приймаються антигуманні, несправедливі закони, то і дії влади, спрямовані на реалізацію такої законності, є протиправними, а сама законність як система таких дій, принципів і методів переходить у свою протилежність. Як вже відзначалось, законність – важливий елемент права як системи, але як елемент вона перетворюється у своєрідну систему, що становить діалектичну єдність загального, особливого і одиничного [28, с.110].

Теоретичне осмислення діалектики одиничного, особливого і загального у вияві та функціонуванні законності відіграє важливу роль у практичній діяльності. На жаль, ця проблема у вітчизняній юридичній науці фактично не стала предметом спеціального наукового дослідження.

Законність, як і будь-яке явище, має свій зміст і форму. Змістом її є всі елементи, що до неї входять і реалізують її на практиці. Володіючи змістом, законність може себе виявити лише в конкретній формі, адже форма – це спосіб вираження та існування змісту. Зміст законності може зіткнутися з таким протиріччям, коли форма відстає від нього і тим самим стає на заваді розвитку всього законотворчого процесу. Діалектика взаємозв'язку форми і змісту – процес постійної боротьби між ними. Зміст законності може виявлятися у різних формах – політичній, соціальній, економічній, релігійній тощо. Наприклад, проблема боротьби з міжнародним тероризмом з погляду юридично-правової практики й законності все більше пересувається в політичну площину, набуває політичного характеру і змісту. Слід відзначити, що в соціальній практиці чимало прикладів, коли ті чи інші політичні сили можуть бути зацікавлені в існуванні старих форм управління і державного будівництва, блокують внесення суттєвих змін у чинне законодавство і, фактично, стають гальмом ефективного функціонування законності та соціального прогресу.

Форма повинна служити тому, щоб держава у процесі своєї правотворчої діяльності змогла своєчасно побачити і реалізувати все те нове і



прогресивне, що виникає в соціальній практиці. Отже, той чи інший нормативно-правовий акт повинен видаватися тим органом держави, який найбільше здатний дати реальну як позитивну, так і негативну оцінку соціально-правовим проблемам. Форма володіє відносною самостійністю і впливає на розвиток змісту. Таким чином, якщо в практичній діяльності пріоритет надається формі, то після відриву її від змісту вона перетворюється на самоціль, а це призводить до формалізму.

Формалізм як соціальне явище особливо небезпечний у діяльності міліції. Слід підкреслити, що за статистикою, протягом доби, органи внутрішніх справ реєструють в середньому до 5 тис. звернень з будь-яких питань, де за кожним з них – проблема і доля людини [176, с.2-5]. Відомо, що працівникам міліції часто доводиться мати справу з тими громадянами, які грубо порушують і зневажають закони. У своєму Зверненні від 15 травня 2001 р. №КМ/1 до всіх працівників органів і підрозділів внутрішніх справ, Колегія МВС закликала їх у своїй діяльності проявляти витримку, людяність, дотримуватися християнської моралі, не бути формалістами, а уважно і чуйно, доброзичливо ставитися до людей. Законність вимагає від кожного правоохоронця суворого дотримання закону не лише у спілкуванні із законослухняними громадянами, а й з правопорушниками. Як слушно підкреслює М.Й. Коржанський, – «кримінально-правова охорона конституційних прав громадян має велике суспільне значення, оскільки рівнем цієї охорони і захищеності конституційних прав громадян визначається рівень демократії у суспільстві та державі» [176, с.2-5].

Як не прикро констатувати, проте в наш час трапляються непоодинокі факти правопорушень зі сторони працівників усіх ланок і служб органів внутрішніх справ. Існують як об'єктивні, так і суб'єктивні причини таких правопорушень. У філософії причиною називають явище, яке при визначених умовах з необхідністю викликає, породжує інше явище (наслідок). Зв'язок між причиною і наслідком носить закономірний характер, суть якого зводиться до того, що причина, за сприятливих умов, щоразу призводить до певного наслідку. Таким чином, зв'язок між причиною і наслідком характеризується поняттями необхідності, неминучості.

Кожне явище, у тому числі й правопорушення, є наслідком сукупності багатьох причин та умов. Воно з об'єктивною необхідністю і випадковістю притаманне органам і підрозділам міліції як соціальному інституту. Але це не означає, що суспільство повинно миритися з ігноруваннями законності тими правоохоронцями, котрі зобов'язані стояти на сторожі закону.

Отже, теоретико-філософський аналіз законності, по-перше, дає можливість досягти глибшого пізнання сутності законності, характеру її змісту і форми, ролі у функціонуванні суспільних відносин. По-друге, теоретичне осмислення законності відіграє важливу роль у вихованні у громадян України високої правової свідомості і культури, у боротьбі з правовим нігілізмом і злочинністю. По-третє, оскільки Україна стала на шлях будівництва правової держави, то пріоритетами її правової і соціальної політики є забезпечення прав і свобод її громадян, захист державного устрою і

правопорядку. Як у свій час підкреслював Гегель, «державний устрій повинен захищати свободу, служити перешкодою свавіллю ... сприяти благу, щастю і задоволенню людей» [36, с.466].

Спираючись на методологічні принципи всезагальності, об'єктивності, єдності історичного і логічного для більш повного аналізу проблеми, вважаємо за необхідне розглянути філософсько-правові ідеї законності в працях мислителів Західної Європи.

Як відомо, на всіх етапах розвитку людської цивілізації, мислителів усіх часів і народів хвилювала проблема справедливості і законності. Їй постійно приділялася увага, починаючи з античності. Основна ідея, яку висували мислителі того періоду, полягає в тому, що в суспільстві, незалежно від форми правління, повинні панувати закон і законність. «Сократ, – писав Платон, – прославляв закони своєї держави і вимагав їх виконання всіма громадянами до того часу, поки вони не будуть скасовані». «Всюди потрібно, – цитував Платон Сократа, – виконувати те, що вимагає Держава і Батьківщина» [152, с. 126].

Учень Платона Аристотель, як і його вчитель, у своїх працях значну увагу приділяв проблемі держави, права і законності. «Тільки той державний устрій, – відзначав філософ, – який дбає про загальне благо, спираючись на сувору справедливість і законність, є правильним» [12, с.456]. Право, на думку філософа, – критерій законності й справедливості [7, с.467]. Отже, держава, в якій відсутній порядок, організація і дисципліна, не може нормально функціонувати. «Ніякої користі, – писав Аристотель, – не принесуть найкорисніші закони ... якщо громадяни не будуть привчені до державного порядку і в дусі його виховання ... бо якщо недисциплінований один, недисциплінована і вся держава» [12, с.551]. Справедливі закони й мудрі правителі-філософи, вважав Аристотель, є тими важливими чинниками, спираючись на які, може успішно функціонувати і розвиватись ідеальна держава. Марк Тулій Цицерон у своїй теоретичній і державній діяльності особливу увагу приділяв дотриманню права і законності. Так, Цицерон звинувачував претора Сицилії Вервеса в тому, що той перебільшив свої повноваження і тим самим порушив законність і права людини. «Як ти посмів, – з гнівом говорив Цицерон, – послати на хрест людину, яка заявляла, що він є римським громадянином» [202, с.125]. Цей приклад – яскраве свідчення того, що в епоху античності проблема законності з суто теоретичної стає важливим чинником політико-правової сфери.

Мислителі епохи середньовіччя, спираючись на ідеї попередників, пов'язували розвиток держави і права з християнською релігією і мораллю. Видатний представник ранньохристиянської філософії Августин Блаженний у своїх творах прославляв творця Вселеної – Бога, закликав у всякій державі підкорятися вищій владі і виконувати її закони [196, с.84]. «Там, де нема істинної справедливості, – підкреслював він, – не може бути права» [72, с.88]. Як прихильник влади царя, закликав до покори, якщо тільки дії правителя справедливі і спрямовані на зміцнення суспільства, держави та законності.

Фома Аквінський, який за порівняно коротке життя написав багато теоретичних праць, не обійшов проблеми держави, права і законності. Спираючись на християнську етику, Аквінський сформулював свою теорію права. Для нього право – це насамперед сфера правди, справедливості і законності.

Соціально-філософські концепції мислителів античності і раннього середньовіччя, в яких знайшли відображення ідеї законності та справедливості, стали тим теоретичним фундаментом, на базі якого продовжували будувати вчення про суспільство, державу і право мислителі епохи Відродження та європейського класицизму. Так, голландський мислитель Гуго Гроцій розглядав закон і законність як важливу силу держави, що примушує громадян дотримуватися норм права [195, с.95]. Англійський філософ Томас Гоббс обстоював думку, що всі члени суспільства повинні активно вивчати існуючі закони з метою їх кращого виконання. «Закони, – писав Гоббс, – слід доводити до відома будь-якої людини, яка зобов'язана їм підкорятися і їх виконувати» [42, с.213]. А Джон Локк, аналізуючи роль закону і законності в суспільстві, схилився до думки, що метою закону є не знищення чи обмеження свободи і прав людини, а навпаки – її збереження й розширення. Отже, кожний член суспільства, керуючись своєю вигодою, повинен дотримуватися законів. Локк висунув тезу про те, що концентрація всієї повноти влади (тобто права самому видавати закони, на власний розсуд їх виконувати та карати інших) перетворюється на свавілля. «Закон, – заявляв філософ, – діє без жодних виключень і для багатого, і для бідного, і для фаворита при дворі, і для селянина в полі» [109, с.346].

Філософсько-правові концепції Т. Гоббса мали значний вплив на нідерландського мислителя Бенедикта Спінозу, на думку якого в суспільстві існує вічне і незмінне природне право, притаманне природі людини. Закони, які існують у суспільстві і які встановлює держава, повинні відповідати вимогам природного права, тільки за такої умови закони держави будуть «природні» і «розумні». Мета держави і права – утримувати людей в рамках розуму, щоб вони жили в злагоді і мирі.

Дотримання законів і законності, їх сумлінне виконання – «це прояв істинного розуму» і «загального блага» кожного індивіда, що веде до припинення боротьби між протилежними інтересами людей. Непорушність законів – важлива умова існування суспільства, і держава зобов'язана стежити за їх дотриманням усіма громадянами, вона повинна примушувати кожного члена суспільства виконувати її розпорядження, виражені в законах [181, с.63].

Проблемі ролі і місця права, законів і законності присвятив свою відому працю «Про дух законів» видатний французький просвітитель Шарль-Луї Монтеск'є, який був переконаний, що в суспільстві, де існує поділ влади, кожному громадянину забезпечена особиста безпека «від свавілля і зловживання властей». Отже, робить висновок мислитель, якщо в державі існує поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, які взаємно доповнюють і стримують одна одну, то такий взаємозв'язок між ними є

гарантією від порушення законності. Монтеस्क'є суворо засуджує деспотичну форму правління, бо «в таких державах немає закону». Навпаки «природа республіканського правління, – підкреслює мислитель, – вимагає щоб суддя не відступав від букви закону» [125, с.226]. Монтеस्क'є виступав активним прихильником верховенства права і законності, як гаранта прогресивного розвитку суспільства.

Французький філософ, ідеолог революційної буржуазії Клод-Анрі Гельвецій перебував під впливом учень Гоббса і Локка і в своїх працях значну увагу, приділяв проблемі дотримання законів і законності з боку влади. «Найстрашнішим ворогом суспільного блага, – писав він, – є не смути, не повстання, а деспотизм. Деспотизм змінює характер нації ... він заражає його вадами; ґрунт, на якому виростає деспотизм, щедро насичений бідами і страшними злочинами» [38, с.248].

Нищівній критиці піддав деспотизм і пов'язане з ним беззаконня великий французький мислитель Вольтер, який був палким прихильником свободи, прав людини і громадянина, засуджував феодальну карально-правову систему, її несправедливий, антигуманний характер, що приводило до свавілля. Вольтер закликав до гуманності при здійсненні правосуддя, дуже негативно характеризував нечесних осіб, які присвятили себе правосуддю.

Соціально-правові ідеї Вольтера мали неабиякий вплив на видатного французького просвітителя Жан-Жака Руссо. Аналізуючи проблему функціонування права, влади і законності в державі, Руссо писав, що «стосується влади, то вона повинна бути такою, щоб не могла перетворитись в ніяке насильство, і постійно повинна діяти, спираючись на право і силу законів» [162, с.349].

Важливу роль у філософському осмисленні права і законності відіграла німецька класична філософія. Родоначальник німецької класичної філософії Еммануїл Кант розглядав суспільство як складний соціальний організм, в якому переплітаються справедливість і несправедливість, добро і зло, законність і беззаконня. Тільки монархічна форма правління, на думку мислителя, здатна забезпечити справедливість і законність у суспільстві. Кант наголошував на тому, що обов'язок народу поважати верховну владу і її закони і «опір народу ... вищому законодавству, ні в якому випадку не повинен розглядатись інакше, як протизаконний і, більше того, як знищення всього законного державного будівництва» [76, с.242].

Отже, для Канта закон і законність виступають невід'ємними атрибутами моральної свідомості і поведінки. «Вся повага, до якої я зобов'язаний від природи, – заявляв Кант, – це повага до закону, до прав і свобод інших людей» [76, с.521].

Проблему сутності держави і права розглядав у своїх працях великий німецький філософ Г. Гегель. На його думку, «закон і законність мають моральний характер». Категорії «право» і «закон» Гегель розглядав у діалектичному розвитку і вважав, що їх обов'язково повинні дотримуватися всі громадяни суспільства. «Розумні ті закони, – підкреслював Гегель, – які відповідають природі людини, поняттю людини, її свободі» [36, с.385].

Аналізуючи роль і місце, особливості функціонування і дотримання законності в державі, Гегель писав: «В епоху феодалізму могутні особи часто не з'являлись на судові засідання, вели себе зухвало щодо судових інстанцій і розглядали виклик до суду могутньої особи як неправову дію» [36, с.258]. Він активно виступав за верховенство закону і законності в суспільстві.

Таким чином, законність як важлива соціально-правова категорія у творах класиків німецької філософії посідала чільне місце, що свідчить про ряд теоретичних концепцій і цілих шкіл, які сприяли подальшому творчому розвитку ідей, що лягли в основу західноєвропейського демократизму і конституціоналізму.

Проблеми права і законності аналізували в своїх працях К. Маркс і Ф. Енгельс. На їх думку, реальна законність і справедливість можлива тільки в соціалістичному і комуністичному соціально-політичному устрої. Отже, для Маркса і Енгельса законним і справедливим є все те, що служить інтересам соціалістичної революції і диктатури пролетаріату.

У своїй теоретичній і практичній діяльності В.І. Ленін, спираючись на теоретико-філософську концепцію марксизму, також не обійшов проблему законності.

Після встановлення в Росії, а потім у колишньому СРСР диктатури партії більшовиків у реальному політичному і правовому просторі суспільства запанувала «революційна законність», яка у перебігу історії радянської держави поступово переросла в насильство, беззаконня і відкритий геноцид проти власного народу.

Історичне минуле багатостраждального українського народу є важливим аргументом і підтвердженням тієї істини, що тільки демократичний і цивілізований суспільно-державний устрій, який ґрунтується на законності і справедливості, може реально забезпечити незалежність держави, права і свободи всіх суб'єктів правових відносин. Палкими прихильниками домінування принципів свободи, справедливості і законності виступали українські мислителі Г.С. Сковорода, Т.Г. Шевченко, П.Д. Юркевич та інші. Г.С. Сковорода у своїх філософських творах піддав гострій критиці існуючі «пороки» суспільно-політичного устрою, закликав до морального самовдосконалення. Жадоба багатства, влади, слави врешті рещт приводить людину в полон згубних пристрастей, перетворює «правління – в мучительство, судейство в хищення, воїнство – в граблення, а науки в орудієзлобы» [44, с.95].

Якщо у Г.С. Сковороди на першому плані при аналізі законності і справедливості – етико-філософські ідеї, то Т.Г. Шевченко розвиває ідеї боротьби за соціальну справедливість, за духовне і національне звільнення українського народу від кріпосного і тоталітарного рабства.

Видатний український вчений П.Д. Юркевич у своїх теоретичних працях піддав аналізу проблему взаємозв'язку права, закону і законності. На його думку, закон не завжди і по відношенню до всіх є справедливим: отже, «важливо при розслідуванні і при визначенні міри покарання керуватись розумним співвідношенням закону і справедливості» [194, с.131].

Відомий український вчений О.Ф. Кистяківський високо оцінював ідею свободи особистості, був солідарний з Гегелем у тому, що «свобода є там, де панує закон, а не свавілля» [36, с.28]. Він закликав створювати такі закони, які були б простими та ясними і які б захищали інтереси не окремих соціальних класів, а служили інтересам всієї нації.

До видатних постатей української науки слід віднести М.П. Драгоманова, який все своє життя боровся за справедливу соціальну і правову форму правління в суспільстві. Найкращою формою держави, на думку Драгоманова, є організована федерація (на зразок США і Англії), основою якої є громадянське самоуправління, а місцеве самоврядування – гарантія природних прав і свобод людини, суворе обмеження центральної влади. Для Драгоманова «завжди залишалася опора на загальнолюдські цінності» [140, с. 402].

І.Я. Франко значну увагу у своїй творчості і громадсько-політичній діяльності приділив проблемі свободи в суспільстві і ролі та місцю справедливості і законності. Мислитель мріяв про справедливі закони, які б регулювали усі сфери суспільного життя, при цьому дозволяли чітко розмежувати «право» і «закон», розглядаючи їх, як генетично пов'язані, але не тотожні. Аналізуючи проблему права, законності і справедливості, І.Я. Франко підкреслював, що в основі цих важливих категорій повинні лежати підвалини етики, яку заклав Христос [197, с.122].

Видатні представники української науки і політичної еліти М.С. Грушевський та В.К. Винниченко висували ідею захисту прав і свобод людини, ролі і місця держави в забезпеченні кожного громадянина, разом з тим вони вважали за необхідне постійно удосконалювати існуюче законодавство [47, с.170-172]. В.К. Винниченко захищав принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову; ідею рівності як усіх громадян, так і законодавців перед законом. Особливо наголошував на незалежності судової влади, як запоруки реального захисту прав і свобод громадян.

Узагальнюючи ідеї українських мислителів про роль права, законності і справедливості у житті суспільства, слід підкреслити, що в ці важливі соціально-правові категорії вони, в першу чергу, вкладали зміст соціально-правової свободи і національного визволення українського народу.

Отже, філософсько-правові ідеї законності у працях мислителів Західної Європи і України є важливим теоретико-правовим підґрунтям для сучасної науки і соціальної практики, орієнтиром ефективної діяльності всієї правоохоронної системи держави. Історичний підхід до аналізу законності в теоретичних працях мислителів, що стали надбанням людства, дозволяє встановити зв'язки між минулим і сучасним, виділити основні тенденції розвитку на основі вже нагромадженого досвіду, сформулювати пропозиції щодо зміцнення законності та дисципліни в органах і підрозділах міліції України.

## 1.2. Поняття законності і дисципліни та їх аналіз у службовій діяльності працівників міліції

З наукової точки зору актуальність проблеми законності полягає у тому, що вона належить до універсальних провідних категорій юриспруденції. Її значимість обумовлюється тим, що категорія законності нерозривно пов'язана з такими інститутами і сторонами державно-правового життя суспільства, як сутність і функції держави, в реалізації її політико-правового потенціалу щодо забезпечення і охорони соціально-правового устрою і правопорядку в суспільстві. У контексті реалізації цих важливих завдань законність висувається на перше місце, хоч і раніше привертала до себе увагу з огляду на її актуальність і складність.

Проблемі законності присвячено значну кількість публікацій як у радянській, так і пострадянській періоди, де розглядалися різні аспекти її стану і ролі в суспільно-правових відносинах.

У сучасній юридичній літературі, як підкреслюється науковцями, «існує багато визначень законності, однак більшість публікацій на цю тему є застарілими» [1, с.29]. З таким висновком слід погодитися, оскільки як у суспільстві, так і в науці постійно відбуваються зміни.

В радянському суспільстві і науці існували поняття «революційна законність» і «соціалістична законність». «Революційна законність» ототожнювалася партією більшовиків з диктатурою пролетаріату. «Наукове розуміння диктатури, – писав В.І. Ленін, – означає, не що інше, як нічим не обмежену, ніякими законами, ніякими правилами не обмежену, спрямовану на насильництво ... владу» [104, с.383]. На думку відомого російського філософа М.Б. Капустіна, «законність в епоху застою носила формальний характер, по суті вона була двоповерхова: внизу – для народу, а зверху – для влади» [78, с. 17]. Як влучно зазначає він, «у казарменому суспільстві і законність казармена, тобто ворожа людині, антигуманна, це – моноліт єдиної петлі, яка одягнута на шиї всіх громадян» [78, с.36]. Їх суть зводилася до суворого і неухильного виконання законів і підзаконних нормативних актів усіма суб'єктами радянського права – державними органами, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами. «За таких режимів, – пише Ю.І. Римаренко, – людина як індивідуальність стає додатком держави, втрачає власне «Я». КПРС фактично була над державою, здійснювала нагляд за суспільством і кожним громадянином» [160, с.51].

У наукових дослідженнях того періоду основна увага зверталася на таку функціональну особливість, як режим законності. Слід підкреслити, що останнім часом все більше науковців схиляється до думки, що такий підхід до розуміння поняття законності є одностороннім і не враховує всіх соціально- економічних, політичних змін, що відбуваються в суспільстві. Так, на думку В.І. Степанова, «сама по собі вимога точного і неухильного дотримання права, взята у відриві від практики демократії, реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків, не розкриває повністю змісту законності, перетворює її у формальний борг» [186, с.7]. Слід погодитися з авторами «Енциклопедії

законодавства» у тому, що «керуючись вимогами сучасності, багато аспектів законності потребують переосмислення, інших підходів, оцінок, висновків, урахування правових реалій» [57, с.29]. В радянський період проблемі законності та її ролі в функціонуванні суспільних відносин присвятили свої фундаментальні дослідження С.С. Алексєєв, М.М. Вопленко, Д.А. Керімов, В.М. Кудрявцев, В.В. Лазарєв, Т.І. Ойзерман, П.М. Рабинович та ін.

Сучасні вітчизняні дослідження засад законності та дотримання дисципліни в службовій діяльності органів внутрішніх справ слід класифікувати за наступними напрямками: 1) у сфері державного управління – праці М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.С. Венедиктова, В.Л. Ворушила, С.В. Петкова, С.В. Околіти; 2) у сфері адміністративної діяльності працівників ОВС (режим законності, застосування засобів адміністративного примусу) – праці В.В. Іванова, Р.С. Мельника, О.П. Нагорного, А.А. Стародубцева, С.М. Тараненка; 3) у морально-правовій і культурологічній сфері – праці С.С. Сливки, І.В. Строкова та ін. Проблему службової дисципліни, її різні аспекти аналізували усі перелічені науковці, спеціально цю проблему досліджували В.Г. Лихолоб, М.В. Парасюк, О.Ю. Синявська та ін.

Існують труднощі розуміння категорії «законність». Тепер є понад двадцять різних підходів до її визначення [50, с.11]. На думку С.В. Околіти, законність – це «реалізована в політико-правовому режимі певної держави система ідеологічних, психологічних, політичних та юридичних вимог правової поведінки, котра адресується до всіх суб'єктів суспільної життєдіяльності» [141, с.12]. В.П. Ворушило вважає, що законність виражається «у точному і неухильному дотриманні й виконанні законів і заснованих на них нормативних актів державними органами, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами» [35, с.7]. В.В. Іванов зазначає, що «законність досить складне правове явище. Вона завжди пов'язана з державою і законодавством і обумовлена вимогами до населення, громадян, посадових та юридичних осіб дотримуватися її приписів» [68, с.8]. А.А. Стародубцев розглядає законність як «принцип державної діяльності, як метод державного керівництва суспільством і як режим суспільних відносин, що відповідає вимогам законів» [185, с.6]. Своє визначення законності пропонує І.В. Строков. На його думку, законність виступає як «правовий режим державного і суспільного життя та метод управління суспільством, що складається на основі комплексу правових і моральних норм та є засобом захисту прав громадян від порушень, несправедливості і свавілля» [188, с.9].

На наш погляд, оптимальним за змістом можна вважати визначення, запропоноване О.Ф. Скакун: «Термін «законність» походить від терміна «закон», будучи комплексним поняттям, обіймає усі сторони життя права – від його ролі в створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства. Вимоги законності в рівній мірі відносяться до вищих органів державної влади і до інших державних органів, котрі приймають в межах своєї компетенції підзаконні акти (сфера правотворчості), до безпосередніх виконавців законів



посадових осіб, а також громадських організацій, комерційних корпорацій, громадян (сфера правореалізації)» [174, с.483]. Аналізуючи суть законності, слід виділяти її правовий і психологічний аспекти.

Враховуючи вищевикладене, спробуємо сформулювати дефініцію цього поняття. Отже, *законність – це соціально-правове явище, що включає принципи, методи і режим дотримання та виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин, спрямованих на захист держави, прав і свобод громадян України*. Особливе місце у комплексі норм займають нормативно-правові акти, покликані сприяти забезпеченню законності і дисципліни серед особового складу ОВС. У цьому аспекті суттєву роль відіграє розпорядження Президента України від 26 березня 2002 р. №53/2002- рп «Про заходи щодо зміцнення дисципліни працівників та вдосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах».

Соціологічний підхід до аналізу законності як важливої складової права і суспільства, як системи слід розглядати у контексті соціальної діяльності людей (прав і правових відносин в соціальній діяльності людей з їх соціальним статусом, який вони займають, соціальними функціями (ролями), які вони виконують, соціальними нормами і цінностями, прийнятими в даній системі соціально-правових відносин, а також індивідуальними якостями ( соціальні якості особистості, мотиви, цінності, орієнтації тощо).

Виходячи з положення про загальне і конкретне в понятті «законність», вкажемо на те, що загальним в законності тут слід вважати обов'язкове дотримання законів і підзаконних актів усіма суб'єктами права. Конкретне стосується дотримання норм права працівниками міліції в конкретних ситуаціях, обставинах, місці і часі. Отже, абстрактної законності не існує, вона постійно конкретизується, що й проявляється у службовій діяльності працівників міліції.

*Службова діяльність працівників органів внутрішніх справ – це сукупність адміністративно-організаційних засобів і морально-психологічної готовності виконання професійних функцій, які ґрунтуються на вимогах Конституції, законів, присяги, наказів МВС і статутів, спрямованих на суворе дотримання законності і дисципліни*. Службова діяльність за своїм змістом і обсягом як вид входить до ширшого родового поняття «діяльність». У філософії – «специфічний людський спосіб ставлення до оточуючої дійсності. Вона має суспільний характер і визначається суспільними умовами життя» [24, с.180]. Службова діяльність як соціально-правове явище має свій зміст, форму, принципи і методи функціонування, тісно пов'язані із законністю і дисципліною працівників міліції.

Теоретико-методологічний аналіз засобів, прийомів і форм аналізу законності і дисципліни в службовій діяльності працівників міліції вимагає, по-перше, чіткого визначення ролі та місця нормативно-правових актів і приписів, їх сутності в управлінні процесами і явищами, що відбуваються в органах і підрозділах міліції; по-друге, наукового аналізу діалектики взаємозв'язку і взаємовідносин законності і дисципліни та їх впливу на всю

правоохоронну діяльність; по-третє, визначення їх функцій, приписів і методів щодо удосконалення правових відносин і зміцнення правопорядку в державі.

Основними засадами, на яких ґрунтується вся службово-професійна діяльність міліції із забезпечення законності і дисципліни, є Конституція України, що має найвищу юридичну силу гаранта забезпечення законності і правопорядку в державі. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Наступними за юридичною силою правовими актами є закони, що приймаються Верховною Радою України. Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Постанови і розпорядження, які видаються Кабінетом Міністрів України, мають відповідати Конституції, законам України та указам і розпорядженням Президента України.

У своїй службовій діяльності працівники міліції керуються нормативно-правовими актами МВС України, які мають прийматися відповідно до Конституції, законів, актів Президента і Кабінету Міністрів України.

Таким чином, закони і будь-які інші нормативно-правові акти, що приймаються в державі, мають відповідати Конституції України, а акти, що мають нижчу юридичну силу, – відповідати актам, що мають вищу юридичну силу за своєю ієрархічною підпорядкованістю.

Діалектика функціонування нормативно-правових документів і підзаконних актів у діяльності міліції щодо дотримання і зміцнення законності і дисципліни відображає загальний стан ідеології і політики держави, об'єктивних і суб'єктивних чинників взагалі правової культури законодавця і правоохоронців. Нормативно-правові приписи тоді будуть ефективними, якщо вони правильно відображають не тільки загальний стан суспільних відносин як цілого, а й, насамперед, рівень і специфіку службової діяльності міліції як частини.

Реалізація функцій законності в службовій діяльності працівників міліції може відбутися завдяки принципам і методам, серед яких: 1) верховенство закону; 2) єдність і всезагальність; 3) об'єктивність; 4) справедливість; 5) ясність і доступність; 6) державний контроль; 7) невідворотність покарання за вчинене правопорушення [200, с.66].

Методи реалізації законності в практичній діяльності правоохоронних органів ґрунтуються на конкретних принципах. Основний принцип законності, який втілений у верховенстві закону, означає, що «людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнається в Україні найвищою соціальною цінністю. Права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Це підкреслено у ст. 3 Конституції України.

Законність в службовій діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ може бути реалізована завдяки методам. На наш погляд, їх слід розділити на організаційно-службові, правові та виховні. Організаційно-службові методи – це види службової діяльності працівників органів і підрозділів внутрішніх

справ, спрямовані на забезпечення законності, що повинно ґрунтуватись на науково-методичному та організаційному забезпеченні. Власне правові методи ґрунтуються на суворому і неухильному дотриманні всіма працівниками міліції вимог чинного законодавства.

В службово-професійній діяльності працівників міліції, окрім законності, суттєву роль відіграє дисципліна. Поняття «дисципліна» полягає у дотриманні особою певних, встановлених у суспільстві, правил поведінки, встановлених нормами правопорядку взаємовідносин учасників суспільних відносин. Дисципліна – невід’ємний елемент функціонування суспільства, особливо, його силових структур.

Це, зокрема, підтверджує О.Ю. Синявська, яка дає таке визначення: «Службова дисципліна в органах внутрішніх справ – це система суспільних відносин, суб’єктами яких є працівники, які суворо і точно виконують згідно з порядком і правилами, встановленими законодавством України, присягою, статутами, нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України і наказами начальників ОВС, що видаються в межах їх повноважень та дотримуються обмежень по посаді в процесі своєї професійної діяльності» [ 173, с.6].

В умовах морально-психологічного перевантаження, деградації моральних цінностей в суспільстві, постійного зростання злочинності, політичного протистояння суттєву роль відіграє дисципліна особового складу органів і підрозділів міліції, яка фактично є основою функціонування системи і забезпечення стабільності в державі. Складність процесів соціальної трансформації, що відбуваються в державі, певним чином позначається на дисципліні особового складу міліції. По-перше, змінюється саме поняття «дисципліна» – обсяг, зміст і форма, а по-друге, складові частини дисципліни особового складу піддаються впливу соціальних змін, що призводить до значної трансформації службової дисципліни, появи та порушення деяких її форм. Як зауважує Д.О. Кобзін, в умовах глобальних змін, що охопили сучасне українське суспільство, «поняття «дисципліна» виходить за рамки режиму підпорядкування правилам. У свідомості індивіда воно набуває нових підстав, множинного і динамічного змісту» [82, с.2]. Суть поняття «дисципліна» полягає в дотриманні особою певних, встановлених у суспільстві правил поведінки, «встановлених нормами правопорядку взаємовідносин учасників суспільних відносин» [31, с.243].

Службова дисципліна, будучи одним із видів державної дисципліни, містить особливі форми зв’язків і стосунків між начальниками та підлеглими, фахівцями різних служб та підрозділів, між підрозділами (стосунки координації та субординації), а також способи діяльності керівників, підлеглих, засновані на правових та моральних вимогах і спрямовані на підтримання правопорядку як в міліції, так і суспільстві в цілому. З огляду на методологію законності і дисципліна виступають як два взаємопов’язані явища, що активно впливають на регулювання суспільних відносин.

Дисципліна – це сполучний ланцюг між законністю і правопорядком. Висока організація і дисципліна – важливий стабілізуючий фактор правопорядку.

Законність виступає підсумковим інтегративним критерієм оцінки службової діяльності працівників міліції, а дисципліна – органічною складовою нормального режиму функціонування органів внутрішніх справ. Законність у правовій системі охоплює і впливає на більше коло її елементів, ніж дисципліна. Законність без дисципліни в службовій діяльності працівників міліції просто не може себе реалізувати, остання – необхідний атрибут її існування і функціонування. Законність виявляє і оцінює зміст, стан і рівень дисципліни, отже, володіє більшим обсягом. Разом з тим слід констатувати, що дисципліна за змістом і обсягом охоплює ширший спектр соціальних відносин і виступає в різних формах (наприклад, «трудова дисципліна», «технологічна» тощо). Слід мати на увазі, що без дисципліни і організованості законність може існувати лише чисто формально, на папері. Законність і дисципліна одночасно володіють змістом і обсягом. Постійне збільшення обсягу (нормативно-правових приписів, відомчих документів), негативно впливає на стан виконавчої дисципліни працівників, зужує зміст законності.

Отже, чим нищий рівень дисципліни і організованості в органах і підрозділах міліції, тим більш негативно впливає вона на законність, «розхитує» і підриває її з середини, і навпаки. Законність, по-перше, впливає на дисципліну, що позначається, у першу чергу, на чіткій службово-організаційній діяльності міліції; по-друге, законність спонукає точно визначати права і обов'язки, їх суворе дотримання в дисциплінарному аспекті; по-третє, вона закріплює і охороняє службово-професійний статус працівника міліції; по-четверте, забезпечує правопорядок, організацію і дисципліну у всій правоохоронній структурі; по-п'яте, закріплює традиції, порядок, форму і атрибутику дисципліни в органах і підрозділах внутрішніх справ, а також регламентує статутно-дисциплінарні відносини серед особового складу міліції

Залежно від форми соціально-політичного устрою держави дисципліна може звужувати або розширювати правовий простір законності. Так, жорстка дисципліна в авторитарно-тоталітарних режимах значно звужувала рамки «як всезагальної і необхідної форми свободи в суспільних відносинах» [134, с.35], що призводило до беззаконня і свавілля, в якому право і законність підпорядковувалися авторитарно-тиранічному диктату [5, с.189]. Слід мати на увазі, що вся дисципліна в авторитарно-політичній системі будувалася на принципі «партапарат + карально-репресивні органи». Основна функція цього тандему полягала в охороні соціально-політичного устрою держави. «Якщо філософія правозаконності, – пише С.С. Алексєєв, – означає вимоги неухильного проведення в життя норм і принципів, заснованих на гуманістичному праві, невід'ємних правах і свободах людини, то філософія соціалістичної законності виражає зовсім інше – «порядок» і «дисципліну», яка базується на всесильній партійно-ідеологізованій владі» [5, с.191].

Дисципліна відіграє важливу роль в організаційно-адміністративному упорядкуванні діяльності всіх елементів і їх функціонування в державному механізмі. Її слід розрізняти через призму структурно-функціонального аналізу в зовнішньому і внутрішньому аспектах. Зовнішня сфера

функціонування дисципліни як елемента соціальної системи означає її підпорядкування загальним закономірностям, від яких залежить позитивний вплив на існуючий стан суспільних відносин.

Внутрішня сфера дисципліни включає внутрішній механізм її функціонування, в якому суттєву роль відіграють її функції, принципи, методи і гарантії дотримання в службовій діяльності працівниками міліції. Слід підкреслити, що службова дисципліна – один з елементів, що входить у загальне поняття дисципліна.

Для дисципліни характерні такі функції: 1) *організаційно-управлінська*, вона об'єктивно притаманна всім системам, елементи якої взаємодіють між собою і між ними існує чітка ієрархія і субординація; 2) *дисциплінарно-стройова*, вона виражається в чіткому і суворому виконанні вимог присяги, статутів, нормативно-правових актів, дотримання Стройового статуту ЗСУ, субординації і військового етикету; 3) *виконавчо-розпорядча*, полягає в своєчасному і оперативному виконанні наказів і розпоряджень керівництва, реагуванні працівниками міліції на заяви і скарги громадян, добросовісному виконанні своїх службових обов'язків; 4) *виховна*, вона формує позитивне ставлення до соціальної ролі і статусу в суспільстві, справляє відчутний вплив на особовий склад, на корекцію його поведінки і культури, на свідомо відповідальне ставлення до виконання покладених на нього обов'язків. Суттєву роль відіграє вона в функціонуванні інституту заохочення і покарання працівників міліції.

Етико-психологічна функція вказує на те, що на дотриманні законності і дисципліни серед особового складу міліції істотно позначається морально-психологічний стан колективів, тобто т.зв. «внутрішня дисципліна». На нашу думку, це *внутрішня морально-психологічна готовність, яка ґрунтується на високому усвідомленні великої відповідальності за неухильне виконання службового і громадянського обов'язку, необхідності підпорядкування свого «Я» волі керівника*. Внутрішня дисципліна тісно пов'язана з категорією «законослухняність». *Законослухняність – високий рівень правової свідомості, культури і поведінки індивіда у дотриманні вимог правових приписів*.

За дотримання дисципліни особлива відповідальність покладається на керівника – начальника органу чи підрозділу міліції. «Дисципліна може існувати тільки тоді, – наголошував єпископ Збройних сил Франції монсеньйор Мішель Дюбост, – коли командир є щирою людиною, вірить в те, що робить, і живе цим: дисципліна не можлива без особистого прикладу начальника» [53, с.74]. «Начальник, – підкреслюється у Дисциплінарному статуті ОВС, – повинен постійно бути прикладом у додержанні законності, дисципліни, бездоганному виконанні вимог присяги, статутів, наказів і норм моралі». Слід мати на увазі, що перед органами внутрішніх справ стоїть найближча мета добитись різкого перелому в організаційно-управлінській, кадровій і виховній сферах. У зв'язку з цим досить швидко ускладнюються управлінські завдання, зростає їх масштабність, підвищується значення на всіх рівнях вирішення нагальних проблем. У цьому аспекті суттєвий вплив мають науково-технічні і соціально-психологічні фактори, особисті якості і стиль

управління керівного складу органів і підрозділів міліції.

Проблема зміцнення законності і дисципліни тісно пов'язана з управлінською діяльністю, з сучасним станом розвитку і функціонування, як суспільства, так правоохоронних структур, вимагає від керівників усіх рівнів бути не тільки тактиками, а й вмілими стратегами управління, мислити масштабно, вчасно готувати базу для виконання перспективних завдань.

Управлінські відносини тісно пов'язані і переплітаються з моральними відносинами, оскільки визначальним в соціальному управлінні виступає людський фактор – особовий склад з їх інтересами, потребами, моральними настановами, емоціями. Для керівника необхідні такі високі моральні якості, як особиста дисциплінованість та законослухняність, культура, чесність, людяність, відвертість, вміння визнати свої помилки.

Службова дисципліна в органах внутрішніх справ базується на принципі єдиноначальності, суть якого в тому, що в одній особі повновладного керівника сконцентровані майже усі функції управління. Він виступає повновладним організатором підбору, розстановки і виховання кадрів, несе персональну відповідальність за стан законності і дисципліни своїх підлеглих.

«Справжньому керівнику, – підкреслював Я.Ю. Кондратьєв, – властиві такі моральні риси, як дисциплінованість, порядність, чесність. Здатність сприймати нове, прислухатися до критики, любити людей» [161, с.19].

Вимогливість начальника-керівника буде найбільш ефективною, якщо вона систематична і поширюється на всіх без винятку підлеглих. При цьому керівник повинен бути обов'язково тактовним, не допускати грубості, приниження гідності підлеглих, поєднувати вимогливість з піклуванням про них. Проблема вимогливості та піклування виступає як єдність двох протилежностей, що відіграє важливу роль у профілактиці правопорушень з боку особового складу.

Керівник повинен постійно займатися правовим, ідейно-політичним, моральним вихованням підлеглих, спрямовувати на виконання ними присяги, свого службового обов'язку. Забезпечення законності та правопорядку в підрозділах залежить і від того, наскільки вміло використовує начальник професійний потенціал своїх підлеглих.

Дисципліна як соціально-правове явище має свою структуру, зміст, форму і принципи. Основними принципами дотримання службової дисципліни працівниками міліції є принципи: відповідальності, системності, послідовності та обов'язковості. Працівник міліції виступає не тільки як державний службовець, а й як представник виконавчої влади, повноваження якого дають йому можливість, у разі потреби, використовувати засоби попередження, припинення і протистояння правопорушенням із метою захисту чинних законів та правових норм. Саме тому дисципліна в органах внутрішніх справ потребує, у першу чергу, системних, послідовних і чітких дій. Отже, дисциплінарна поведінка працівника міліції детермінована змінами у всіх сферах життя. Слід підкреслити, що терміни «обов'язковість» і «відповідальність» не є тотожними. Обов'язок за змістом – ширше поняття, включає, крім відповідальності, ряд категорій правового, професійного і

етичного характеру.

Стан дисципліни та законності в органах і підрозділах міліції детермінується в основному трьома видами факторів, які слід розглядати в контексті філософських категорій загального, особливого й одиничного. До першого загального виду слід віднести детермінанти, що характеризують соціальні зв'язки і взаємодії в системі суспільних відносин на макрорівні (у контексті глобальних економічних та соціальних умов, демократизації і політизації суспільства, зміни в ціннісних орієнтаціях); на специфічно особливому рівні (процеси, що відбуваються в даний час безпосередньо у системі правоохоронних органів), на мікрорівні (процеси, що відбуваються у малих соціальних групах і в індивідуальній поведінці працівників міліції).

Служба в міліції, за своєю формою, воєнізована, будується на авторитарному варіанті стосунків і підпорядкувань. Тут превалює авторитарний стиль управління підлеглими. Підтримання дисципліни як складової частини режиму законності в правоохоронних органах містить у собі, насамперед, розробку методології і методики аналізу стану дисципліни та законності особового складу органів й підрозділів. Слід погодитися з тими фахівцями, які вказують на відсутність єдиних критеріїв об'єктивної оцінки стану дисципліни, системи її показників у діяльності, з урахуванням специфіки окремих підрозділів і служб.

Стан дисципліни та законності вимагає такої методології і методики та наукового інструментарію, які здатні виявити і пояснити детермінаційну природу порушення дисципліни і законності, як на індивідуальному, так і груповому рівні. З метою поглибленого аналізу дисципліни та законності у правоохоронних органах, на наш погляд, необхідно проаналізувати існуючі суперечності, що впливають на їх стан і функціонування. Це, зокрема, суперечності між постійно зростаючим службовим навантаженням, небезпекою, стресами, відсутністю повноцінного відпочинку, великим тягарем сімейно-побутових проблем і системою управління, організацією служби, стимулюванням діяльності.

Суперечність між зміною ціннісно-мотиваційної сфери, яка тяжіє до економічно зорієнтованого забезпечення правоохоронців, і відставанням економічно-матеріальних важелів її забезпечення.

Суперечність між екстенсивними адміністративними засобами підтримання дисципліни та законності в органах і підрозділах міліції із змінами, що відбуваються у суспільних відносинах, у тому числі у внутрішньо світоглядно-орієнтаційній та мотиваційно-ціннісній сферах особистості працівника міліції.

Суперечність між соціальним статусом і роллю працівника міліції та існуючими реаліями (соціально-економічними, політичними, правовими, службово-професійними та іншими), що призводить до рольових конфліктів і правопорушень, підґрунтям яких є емоційно-вольовий протест проти несправедливості, грубості, зверхності, відкритого приниження, честі і гідності працівників міліції з боку прямих начальників.

Суперечність між постійно зростаючими вимогами з боку вищих управлінських керівних ланок і структур МВС та реальними можливостями реалізації їх у службовій діяльності. Службово-адміністративний прес керівних ланок, спрямований на виконання їх рішень нижчими структурами будь-якою ціною, як правило, призводить до бюрократизму, оковамилюванню, обману і правопорушенням.

Подолання вище перелічених суперечностей можливе шляхом здійснення адміністративної реформи в органах і підрозділах міліції, формування у керівників усіх рівнів високих професіональних, морально-психологічних якостей.

Службова діяльність працівників міліції має свою специфіку діяльності для якої характерна величезна кількість конфліктних ситуацій, серед яких найбільша частка припадає на конфлікти між міліцією і громадянами.

Специфічна ознака таких конфліктів полягає у тому, що працівники міліції як їх учасники мають статус представника влади, діють від імені закону, захищають інтереси суспільства і тому наділені рядом переваг порівняно з правопорушниками, які переслідують особисті, часто протиправні, корисні цілі та інтереси. Але ж трапляється і таке, що особа відстоює законні права і гідність, а працівник міліції свідомо чи несвідомо їх порушує. Тоді між ними виникає конфлікт вже іншого характеру [107, с.67]. Аналізуючи причини конфронтаційних проявів між населенням і представниками міліції, котрі за службовим обов'язком повинні стояти на сторожі закону, відзначимо, що в основі таких випадків досить часто є порушення чинного законодавства і законності як з боку правоохоронців, так і з боку громадян.

Конфліктні ситуації нерідко виникають між керівником і підлеглим. Їх причинами можуть бути нетерпимість керівника до об'єктивної критики, неповага до потреб і турбот підлеглих, різкість та грубість у відносинах з підлеглими. З іншого боку, конфлікт може провокувати і підлеглий, порушуючи дисципліну, недостатньо професійно виконуючи службові обов'язки тощо.

Найбільш складним, на нашу думку, є внутрішньоособистісні конфлікти. Характерна ознака їх – наявність у працівника міліції внутрішньоособистісної суперечності між соціальною роллю, яку він змушений виконувати, і його готовністю, мотивом її належно реалізовувати. Невирішеність цього конфлікту іноді може стати причиною напружених стосунків у колективі, сім'ї, соціальному оточенні [211, с.41-43].

Як засвідчують наукові дослідження і практика, існування ряду невирішених соціально-економічних проблем, а також наявність конфліктів можуть призводити до суїцидів. Керівництво МВС цілком обґрунтовано висловлює стурбованість рівнем суїцидальної активності серед працівників міліції та військовослужбовцями ВВ МВС України. Свідченням чого є лист МВС України від 03.07.2001 р. «Про принципове ставлення керівництва МВС до випадків самогубства», а також вказівка МВС від 27.04.2005р. №344 «Про випадки загибелі персоналу внаслідок самогубства у 2005 році та заходи щодо організації профілактики».



Основними чинниками суїцидальної поведінки є: 1) психологічна вразливість працівників, неготовність до ефективного вирішення конфліктних ситуацій на службі і в побуті; 2) негативний соціально-психологічний клімат та конфліктні взаємини у сім'ях працівників.

На жаль, у сучасних сімейно-шлюбних відносинах з різних, як об'єктивних, так і суб'єктивних причин, виникають конфлікти, які часто закінчуються розлученням, або навіть суїцидом. Відомий фахівець з проблем суїциду Д.А. Іванов вказує, що «часто детонатором суїциду є алкоголь» [70, с. 16]. Серйозною проблемою всього суспільства, в тому числі і працівників ОВС, є пияцтво і алкоголізм, що значною мірою детерміновано існуючими економічними і соціальними проблемами нашого суспільства, існуванням в ньому негативного, патологічного стану, пов'язаного з втратою соціальної солідарності, яку Е. Дюркгейм характеризував як аномію. Це стан кризи і хвороби суспільства, характерний для його перехідного періоду, коли старі цінності і норми перестають діяти, а нові ще не утвердились. З аномією він пов'язував і таке аномальне соціальне явище, як самогубство [54]. Сумна статистика самогубств свідчить про те, що кожного року в органах і підрозділах внутрішніх справ України у середньому 52 працівники гинуть у такий трагічний спосіб. Отже, проблема суїцидів у середовищі правоохоронців вимагає чіткого наукового, теоретичного, організаційно-методичного і практичного втілення в службово-професійну діяльність наукових рекомендацій і досвіду інших країн.

Важливу роль у службовій діяльності працівників міліції, спрямованої на зміцнення законності і дисципліни, відіграє правова свідомість, правова культура та поведінка.

Правова свідомість, як форма суспільної свідомості, нерозривно пов'язана із законністю та процесами, що відбуваються в суспільстві і міліції. Науковці пропонують різні підходи до визначення сутності правової свідомості. На нашу думку, це поняття заслуговує такої дефініції: *«Правова свідомість – це відображення в свідомості індивіда характеру специфіки і сутності права в регулюванні суспільно-правових відносин».*

Необхідною передумовою виникнення правосвідомості є знання про право. Якщо ці знання відсутні, то у свідомості індивіда не може виникнути ніяких понять, поглядів, уявлень про право. Отже, правова свідомість без знань про існуюче право неможлива. Це теоретичне положення має важливе значення в аспекті формування правової свідомості і правової культури у правоохоронців.

Правова свідомість включає діалектичну єдність двох взаємопов'язаних між собою факторів – зовнішнього і внутрішнього. Зовнішні – це примус до виконання норм права, а внутрішній – це потреба і переконання чинити згідно з правовими вимогами.

Правова свідомість – складне структурне утворення, що об'єднує правосвідомість суспільства, соціальних груп і індивідів. У ньому тісно пов'язані і переплітаються правова ідеологія і соціальна психологія; воно має гносеологічні, регулюючі, моделюючі і прогностичні якості. Аналізуючи

правову свідомість, слід підкреслити, що вона є багаторівневим системним утворенням, що містить велику кількість елементів, які утворюють складну структуру.

*Правова ідеологія – це сукупність політико-правових ідей, концепцій, які відображають характер і політику держави щодо встановлення і формування у суспільстві готовності до виконання існуючих або пропонуємих нормативних актів і приписів.*

*Правова психологія – це сукупність правових почуттів, настроїв, переживань, які охоплюють емоційно-вольову сферу як індивіда, так і суспільства в цілому.*

На основі пізнання об'єктивних процесів, що відбуваються в політико-правовій сфері, правова свідомість створює ціннісно-нормативну орієнтацію, яка спрямовує поведінку працівників міліції у правове русло, привчає їх поважати суспільну мораль і закон, формує глибоке переконання важливості дотримання правових приписів, законності і дисципліни у службовій діяльності. Сприйняття правових актів, реакція на процеси і явища, що відбуваються в правовій сфері, поняття справедливого і несправедливого формуються у працівника міліції не тільки під впливом його індивідуальної свідомості і умов життя, а й в результаті взаємодії з представниками соціальних класів, груп і прошарків.

Правова свідомість працівника міліції має певну специфіку, тісно пов'язану з його особистісними характеристиками. Чим вищий рівень правової свідомості, тим більша готовність правоохоронця захищати закон. Правова свідомість працівника міліції формується під впливом на нього ряду об'єктивних і суб'єктивних факторів, у першу чергу, умов матеріального та духовного життя, соціального оточення, рівня соціалізації, загального стану соціально-економічного й політичного розвитку суспільства, чинних нормативно-правових актів. Із суб'єктивних факторів слід виділити соціальне оточення, що може відігравати як позитивну, так і негативну роль у правовій поведінці.

Службова діяльність працівників міліції повинна, насамперед, спрямовуватися на забезпечення соціальної цінності права та законності, попередження правопорушень і надання допомоги населенню на основі принципів соціального партнерства, гуманізму, гласності, поваги до особи, що ґрунтується на високій правовій свідомості і культурі. «Правова культура, – підкреслює Н.М. Ахтирська, – це досягнутий суспільством рівень правового регулювання суспільних відносин, правової захищеності людини, забезпечення правопорядку» [13, с.24]. Висока правова культура суспільства і особи – одна з важливих рис правової держави. «Для того, щоб жити в праві, – писав відомий російський юрист О.С. Алексєєв, – необхідно, насамперед, щоб це право жило в нас». Зміст правової культури охоплює знання юридичних, а також соціально-культурологічних і психолого-педагогічних основ правових відносин. Правова культура як духовно-практична властивість особистості працівника міліції охоплює у своїй структурі ряд компонентів, а саме: знання норм чинного права, вміння і навички їх застосування у практичній діяльності.

Аналіз наукової літератури дозволив встановити, що залежно від носія правової культури виділяють три її види: правову культуру суспільства, правову культуру особистості, правову культуру професійної групи ( правоохоронців).

Правову культуру особистості можна визначити як відносно стійке структурне поєднання розумово-вольових і морально-психологічних інтегрованих між собою складників, які, злагоджено й гармонійно взаємодіючи, проявляються у світоглядно-освітній і професійній діяльності та особистому житті [21, с.6].

Зміст професійної правової культури працівників міліції включає: знання чинного законодавства, а також відомчих і міжвідомчих нормативних документів, які регулюють належне виконання своїх службових обов'язків; переконання необхідності точного і неухильного виконання правових норм; усвідомлення того, що боротьба зі злочинністю, охорона громадського порядку і безпеки є найважливішими функціями в умовах формування правової держави. Суворе дотримання законності та дисципліни є проявом високої правової свідомості і культури.

Для того, щоб правильно судити про правову культуру працівників міліції, необхідно враховувати їх освіту, юридичний досвід і професійну кваліфікацію, що є однією з найважливіших критеріїв правової культури особистості працівників міліції. Правова культура працівників міліції передбачає, по-перше, досконале знання чинного законодавства як необхідної умови дотримання законності, правильного використання прав і обов'язків у службовій діяльності; по-друге, повагу до чинного законодавства, внутрішнє усвідомлення, впевненість у правильності і необхідності його забезпечення у службовій діяльності; по-третє, морально-психологічну готовність до дотримання закону, при якому працівник міліції не замислюється щоразу над тим, потрібно чи не потрібно виконувати вимоги закону; він сприймає ці вимоги як належне, оскільки формальна необхідність виконувати закон перейшла в його внутрішню потребу.

Отже, правова свідомість і правова культура відіграють у службовій діяльності працівників міліції важливу роль. Їх правова підготовленість повинна бути значно вищою, ніж у пересічних законослухняних громадян. Вона повинна відрізнятися за обсягом, глибиною і формалізованим характером знань принципів і норм права, а головне – за вмінням їх застосовувати.

Сформованість професійної культури працівника міліції залежить від правової освіченості, інтелектуально-правової розвиненості і правової вихованості, що зумовлюють його правову соціалізацію. Правова вихованість працівників міліції передбачає, по-перше, повагу до закону і законності, ставлення до них як до соціальних цінностей; по-друге, готовність і вміння цивілізовано вирішувати проблеми, фахово орієнтуватися у різних ситуаціях під час службової діяльності; по-третє, потребу і морально-психологічну готовність захисту прав і свободи людини; по-четверте, прагнення вибору правомірних способів і засобів задоволення своїх потреб та вирішення

проблем; по-п'яте, стримати пересічних громадян від правопорушень і девіантної поведінки. Реалізація забезпечення законності і правопорядку в суспільстві залежить не тільки від службової діяльності особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ, але й від правової свідомості та правової культури громадян України, ставлення до права, законності і правопорядку. Слід відзначити, що рівень правової культури у багатьох пересічних громадян ще надто низький, про що свідчать доволі часті прояви правового нігілізму. Отже, порушена проблема надзвичайно актуальна для нашого суспільства.

Правова свідомість і правова культура мають важливе значення у профілактиці правопорушень з боку працівників міліції. По-перше, суттєву роль тут відіграє рівень і якість законодавчих актів, що характеризує правову ілогічну культуру законодавця і значно звужує можливість порушень законності працівниками правоохоронних органів. По-друге, дотримання вимог законності правоохоронцями, залежить і від правової свідомості та культури керівного складу, щодо всієї організації адміністративно-управлінської і виховної діяльності. По-третє, на профілактику правопорушень значною мірою впливає світоглядно-аксіологічний чинник мотивації працівника міліції. По-четверте, стан і рівень правової свідомості і культури міліцейського колективу та його вплив на особистість працівника.

По-п'яте, рівень правової свідомості, культури і моралі соціального оточення (сім'я, родичі, друзі) та їх вплив на працівника міліції.

Аналіз стану законності і дисципліни в органах і підрозділах міліції засвідчує, що на даному етапі вони не відповідають сучасним вимогам.

Соціальна небезпека правопорушень працівниками міліції має підвищену ступінь загрози нормальному функціонуванню суспільних відносин, порушується реалізація принципу рівності усіх громадян перед законом, підривається авторитет державної влади, чим завдається величезна шкода авторитету та іміджу міліції, істотно знижується зацікавленість населення у підтриманні правопорядку, не забезпечується належна повага громадян до закону, підривається основа співпраці та партнерства населення з міліцією, відбувається процес моральних деформацій у суспільстві, що вкрай негативно позначається на ефективності боротьби зі злочинністю, на встановленні стабільного правопорядку в суспільстві.

Отже, проблема розбудови суверенної демократичної України тісно пов'язана із встановленням міцного й стабільного правопорядку і законності в суспільстві, що, значною мірою, залежить від стану законності і дисципліни в адміністративно-юрисдикційній діяльності працівників міліції.

### **1.3. Характеристика стану законності і дисципліни в службовій діяльності працівників міліції та їх вплив на забезпечення конституційних прав і свобод громадян**

В адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції на сучасному етапі стан законності і дисципліни вимагає системного і багатофакторного підходу,

що ґрунтується на методології об'єктивно-суб'єктивних факторів існуючих правопорушень в адміністративній діяльності міліції, в якій більше всього вчиняється порушень [16, с.4]. Аналіз стану дисципліни і законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ повинен спиратися на теоретико-філософську методологічну базу дослідження. Будь-яке явище, об'єкт чи процес перебувають у постійному русі, зміні, їм притаманна суперечність. Аналіз стану законності і дисципліни в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції повинен спиратися на принципи об'єктивності, науковості, послідовності, єдності історичного і логічного, теорії і практики.

*Принцип об'єктивності* орієнтує на правдиве відображення існуючих явищ у юридично-правовій сфері. Це означає, що стан законності і дисципліни в органах і підрозділах МВС слід аналізувати і давати їм оцінку такими, якими вони є реально, без будь-якого спрощення і штучного ускладнення.

*Принцип науковості* вимагає, спираючись на принцип об'єктивності, вивчати соціально-правові явища в їх діалектичному зв'язку і взаємовпливі. Як і всякий пізнавальний процес, наукове дослідження стану дисципліни і законності протікає в абстрактно-логічній формі мислення. Це вимагає розкривати внутрішні суттєві зв'язки і відношення, їх вплив на стан законності і дисципліни, вплив об'єктивних і суб'єктивних факторів, що детермінують причини і умови їх правопорушень працівниками міліції.

*Принцип послідовності* полягає у дотриманні чіткої систематизації при класифікації стану, законності і дисципліни в міліції. Він вимагає, щоб при аналізі правопорушень усі факти були тісно і послідовно пов'язані між собою.

*Принцип єдності історичного і логічного* відіграє суттєву роль в аналізі процесів і явищ у сфері правоохоронної діяльності, дозволяє встановити зв'язки між минулим і сучасним, виділити основні тенденції розвитку на основі вже накопиченого досвіду, формувати пропозиції щодо поліпшення діяльності правоохоронних органів. Тільки гармонійний взаємозв'язок історичного і логічного в процесі пізнання дає можливість одержання історико-правових знань про сутність та специфіку функціонування права стану законності, організації та дисципліни в правоохоронних структурах як минулого, так і сучасного у найбільш розвинутих країнах світу.

*Принцип єдності теорії і практики* вказує на те, що їх взаємодія і нерозривна єдність є гарантією історичного пізнання соціально-правових явищ. Практичні потреби в регулюванні соціально-правових відносин у суспільстві визначають, які проблеми, перш за все, повинна вирішувати наука. Так, актуальність проблеми законності і профілактики правопорушень в міліції вимагає комплексного наукового дослідження, науково обґрунтованих рекомендацій і реалізацію їх в практику.

Факти порушення законності і дисципліни працівниками міліції можна поділити на три групи:

1) ті, які спричинили небезпеку для життя, завдали шкоди здоров'ю чи гідності особи, істотно порушили важливі державні інтереси;

2) ті, які хоч і не потягли за собою таких серйозних наслідків, але негативно вплинули на діяльність фізичних чи юридичних осіб;

3) ті, які створюють в адміністративній діяльності негативний морально-психологічний клімат, породжують адміністративні порушення, конфлікти між міліцією і громадянами.

Стан дисципліни та законності в органах і підрозділах міліції слід аналізувати, спираючись на статистику і соціологічну інформацію, що дозволяє виокремити ряд типів працівників, залежно від їх ставлення до законності та дисципліни: перший – працівники, які дотримуються законності та дисципліни і досягли значних успіхів у своїй службовій діяльності; другий – працівники, які добросовісно виконують покладені на них службові обов'язки; третій – працівники, які допускають незначні помилки в своїй службовій діяльності із забезпечення законності; четвертий – працівники, які ухиляються від виконання покладених на них обов'язків, ігнорують заборони й обмеження; п'ятий – працівники, які грубо порушують вимоги законності і дисципліни в своїй службовій діяльності.

Цікаву класифікацію «професійної особистості» поліцейського США запропонував Джон Бродерик. В процесі службової діяльності він виділяє такі типи:

1) *«охоронник»*, для нього головною метою є підтримування порядку на вулицях, здійснення значного числа арештів, надання допомоги громадянам, разом з тим він не високо цінить громадянські права людей;

2) *«ідеаліст»*, головною метою службової діяльності вважає підтримання громадського порядку, щиро вірить у справедливість права і законів, суворо дотримується кодексу професійної честі; його характеризує упевненість у здатності законів, кримінального процесу, правил департаменту вирішити проблеми злочинності; поважає конституційні права усіх громадян, у тому числі і злочинців;

3) *«реаліст»*, не обмежує свої функції тільки підтриманням порядку, приділяє порівняно менше уваги власне поліцейській роботі; йому притаманні цинізм і сумніви щодо системи кримінального правопорядку;

4) *«оптиміст»*, вважає, що боротьба зі злочинністю і допомога людям здатні поліпшити устої суспільства; робота приносить йому відчуття внутрішнього задоволення, вважає боротьбу зі злочинністю своїм важливим завданням, пріоритет віддає допомозі, послугам населенню, служінню громадськості [51, с.233].

Залежно від тяжкості й шкідливості наслідків дисциплінарні проступки працівників міліції можна класифікувати на:

1) такі, що характеризуються як злочини і тягнуть за собою кримінальну відповідальність;

2) середньої тяжкості, що завдали шкоди державним або громадським інтересам;

3) такі, що не спричинили суттєвої шкоди;

4) такі, які дезорганізують службові відносини, конфлікти начальник-підлеглий;

5) упущення в службі, що не вплинули на службову діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ.

До порушень законності і дисципліни причетні такі категорії працівників: 1) рядовий і молодший начальницький склад; 2) середній; 3) старший начальницький склад. Особливо небезпечними є правопорушення, що вчиняються вищими посадовими особами, державними службовцями, у тому числі працівниками апарату МВС.

Згідно із законом наслідування Г. Тарда, вся гідність людини, її переконання, віра, мова, її знання, манери – результат наслідування [179, с.115]. Протиправні дії, які є психологічним проявом, що поширюється по вертикалі, особливо небезпечні тоді, коли вчиняються тими, хто стоїть на нижній соціальній драбині, наслідують тих, хто має вищий соціальний статус.

Серед проблем, що викликають серйозне занепокоєння не тільки керівництва держави і МВС, а й широкого громадського загалу, – стійка тенденція зростання правопорушень серед працівників міліції. У 2002 р. за порушення законності притягнуто до відповідальності 13 тис. працівників. Якщо у 2003 р. було засуджено 108 осіб, то у 2004 р. – 147 працівників міліції. Відносно працівників, які допустили перевищення влади, незаконні затримання громадян, здирництво, у 2005 р. порушено 368 кримінальних справ, що втричі більше, ніж за аналогічний період 2004 р. Так, у першому кварталі 2006 р. порушено 52 кримінальні справи проти працівників міліції. – зазначається в Наказі МВС України від 17.04.2006 р. № 389 «Про додаткові заходи щодо недопущення порушень конституційних прав і свобод громадян» особливий акцент в нормативно-правових актах МВС за останній період робиться на правопорушення з боку працівників міліції законних прав і свобод громадян, їх затримання та незаконний арешт, тортури та побиття, що призводять до непоодиноких випадків надзвичайних подій, що мають тяжкі наслідки. У 2005 році було зафіксовано 74 випадки раптової смерті громадян, які утримувались у службових та спеціальних приміщеннях органів внутрішніх справ, а також 18 самогубств.

О.І. Ігнатов, аналізуючи насильницькі злочини серед працівників міліції, наводить такі дані: «з 1992 до 2003 р. ними скоєно 159 умисних вбивств (24,8%); 187 випадків заподіяння тілесних ушкоджень (29,1%); 47 згвалтувань (7,3%); 70 розбійних нападів (11,0%); 99 грабежів (15,4%); 79 випадків хуліганства (12,3%)» [66, с.73].

Серед представників основних служб до кримінальної відповідальності найбільше притягнуто працівників карного розшуку – 37, дільничних інспекторів міліції – 22, охорони громадського порядку – 20, Державтоінспекції – 10, слідства – 8 та ін. Аналіз свідчить, що найчастіше суди виносили вироки тим працівникам, які пропрацювали в міліції від 6 до 10 років (46,5% осіб), а також тим, які досягли віку від 26 до 30 років (35,6%). Вчиняються злочини у сфері службової діяльності, за які у 2004 р. засуджено 106 колишніх працівників міліції, у тому числі 51 – за перевищення влади, 20 – за зловживання владою, 16 – за хабарництво, 11 – за службову недбалість, 8

– за службове підроблення ці дані наведено в Наказі МВС України від 27.01.2005 р. №77 «Про оголошення вироків судів стосовно колишніх працівників міліції». Незважаючи на сувору реакцію з боку МВС на такі факти порушення законності і дисципліну, подолати негативні тенденції не вдається. Так, на 1.07.2005 р. Департаментом внутрішньої безпеки МВС та органами прокуратури і СБУ України порушено 262 кримінальні справи фігурантами яких були працівники міліції, а у 2004 р. таких справ було 117 [169, с.6]. Усього 2005 р. за перевищення влади або службових повноважень, незаконний арешт, службову недбалість, спричинення тілесних ушкоджень, катування органи прокуратури порушено 93 кримінальні справи проти працівників міліції.

Отже, перевищення влади та службових повноважень – усе ще найпоширеніші злочини серед працівників міліції. «Суспільна сутність зловживань владою, або посадовими повноваженнями, – зазначає М.Й. Коржанський, – полягає в тому, що посадова особа діє всупереч інтересам служби, вчиняє дії, які суперечать державним інтересам чи інтересам фізичних або юридичних осіб, суперечать завданням і призначенням діяльності ... установи, підприємства» [92, с.431]. Вчений вважає, що ці злочини особливо небезпечні, оскільки підривають авторитет держави і правоохоронців. Так, О. Мартиненко та О. Ігнатенко пропонують виокремити злочинність працівників міліції у відносно самостійну галузь кримінологічних досліджень, що на їх погляд дозволить об'єктивно пізнати суть даної проблеми, розглянути та проаналізувати специфічність вказаних злочинів, визначити основні напрями превенції цього негативного явища [116, с.60].

Про стан законності і правопорушень серед особового складу ОВС свідчить статистика (див.: додатки А, Б, В).

Об'єктивний аналіз правових відносин в адміністративній сфері дає підстави стверджувати, що в ній найбільше вчиняється правопорушень, як з боку громадян, так і міліції. Факти останніх років свідчать, що в дотриманні законності міліцією є чимало проблем. Так, у 2000 р. до МВС України звернулося 20976 громадян, з яких відповідно зі скаргами – 5806, у тому числі щодо порушення законності – 310, зокрема застосування фізичної сили працівниками органів внутрішніх справ – 86, з питань роботи ДАІ – 1396, у т. ч. з приводу необ'єктивного розслідування дорожньо-транспортних пригод – 243, безпідставного стягнення штрафу – 1047, безпідставного вилучення посвідчень – 97, незаконного затримання та вилучення автотранспорту – 65 та ін. [183, с.241]. «Суттєві прорахунки, – підкреслюється в Наказі МВС України від 28.02.2005 р. №620 «Про оголошення рішення розширеної наради МВС України», – допущено в роботі ДАІ. Так, через низький професіоналізм та ігнорування працівниками служби вимог законодавства збільшилася аварійність на дорогах та невдоволення громадськості безпекою дорожнього руху». Тільки до початку серпня 2005 р. за участю працівників міліції вчинено 166 дорожньо-транспортних пригод проти 150 за аналогічний період 2004 р., у тому числі з їх вини – 65, що на 80,6% більше ніж у 2004 р., (це зафіксовано у Вказівці МВС від 16.08.2005 р.

№683 «Про додаткові заходи щодо зміцнення транспортної дисципліни серед



особового складу»).

Аналіз насильницьких злочинів серед працівників ППСМ та ДІМ підтверджує, що першими вчинено: «кожне п'яте вбивство; майже кожен третій випадок заподіяння тілесних ушкоджень; близько половини згвалтувань і хуліганств; більше третини грабежів, розбійних нападів і вимагань.

Дільничні інспектори міліції займають друге місце за кількістю вчинення вбивств – 19,2%. Крім того, дільничними інспекторами вчиняється практично кожне десяте заподіяння тілесних ушкоджень; кожне десяте згвалтування; кожне восьме вимагання» [66, с.73]. Так, за результатами загальнодержавної операції «Чисті руки» притягнуто до дисциплінарної відповідальності майже 2,6 тис. працівників, з яких 329 звільнено з ОВС [184, с.23-24].

До речі не все гаразд і в службовій діяльності поліції США і Великобританії. Факти свідчать, що в останні роки кількість скарг з боку громадян не зменшується. Так, на сьогодні, одна скарга припадає приблизно на кожні 7-8 британських поліцейських. Якщо йдеться про правопорушення з боку правоохоронців, то у Великобританії на 10 тис. чол. особового складу припадало лише 19 злочинів, а в США – 48. Спостерігається ріст злочинності серед працівників міліції Російської Федерації. Так, з 1991 до 2001 р. до відповідальності за вчинення загальнокримінальної злочинності було притягнуто 18 тис. працівників, в тому числі 800 – за вбивства, майже 1300 – за навмисне спричинення тяжкої шкоди здоров'ю, понад 1500 – за грабежі і розбої, більше 450 – за згвалтування [6, с.8]. Як підтверджують факти, з кожним роком у правоохоронних органах Росії спостерігається ріст правопорушень серед її працівників. На жаль, ця тенденція характерна і для міліції України.

Серед проблем, які суттєво впливають на стан законності і правопорядку – наявність корупції, що охопила практично всі органи державної влади. Це зло не обминуло й органи і підрозділи міліції, адже чимало працівників міліції притягається до відповідальності за незаконне отримання винагород, безоплатних або за заниженими цінами послуг, заняття підприємницькою діяльністю або сприяння їй. На жаль, спостерігається стійка тенденція зростання корупційних діянь.

Корупційний вірус вразив не тільки правоохоронців України, практично вся поліція світу зазнала його впливу. Аналізуючи проблему поліцейської корупції, Н.П. Матюхіна підкреслює, що серед американських полісменів найбільш розповсюдженими формами корупції є вимагання, шантажі, захист незаконних дій, дорожні хабарі, хабарі після вчинення карного злочину, безпосередні злочинні дії поліцейських, внутрішні винагороди [117, с.71].

Статистика свідчить, що найвищий рівень корумпованості серед поліцейських США у Нью-Йорку: там у 2000 р. за ознаками цього злочину було порушено кримінальні справи проти 387 поліцейських [165, с.24-25]. Існує корупція і серед правоохоронців Великобританії. У 90-х рр. вона стала серйозною проблемою для Скотланд-Ярду. Завдяки ефективним заходам, на сьогодні, вона становить приблизно 0,5%, тобто за корупцію притягається до відповідальності 100-110 працівників поліції в рік.

Аналіз діяльності усіх підрозділів і служб міліції в адміністративній сфері дає підставу стверджувати, що, практично, вони, тою чи іншою мірою, порушують законність. Найбільше недоліків і прорахунків в адміністративній службі дільничних інспекторів. Про незадовільний стан застосування адміністративного законодавства свідчить велика кількість протестів прокурорів на постанови дільничних інспекторів міліції у справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, у 2000 р. надійшло 1260 таких протестів, із них задоволено 1158 (91,2%). Про прорахунки у забезпеченні законності при застосуванні адміністративного законодавства свідчить те, що від громадян надійшло 176 скарг на необґрунтоване притягнення їх дільничними інспекторами міліції до адміністративної відповідальності. Після перевірок 85 скарг визнано обґрунтованими. Мають місце непоодинокі факти безпідставного протизаконного затримання і запровадження громадян до райвідділів міліції. Про затримання на тривалий час (понад три години) не завжди інформуються прокурори та родичі затриманих. Припровадження (затримання) – захід державного примусу, пов'язаний з втручанням у сферу недоторканості громадян. Таким чином, «міліція тимчасово, у межах чинного законодавства, обмежує права та свободи громадян» [86, с.528].

Підкреслимо, що таке явище властиве і поліцейським США, у свідомості яких формується так званий «символічний противник», з яким поліцейський ідентифікує будь-якого громадянина. Тому у США щорічно реєструється понад 2,5 тис. порушень поліцією прав людини [51, с.30].

Працівник міліції, який здійснює затримання, встановивши особу порушника, зобов'язаний оголосити йому під розписку постанову про привід і роз'яснити права (в т.ч. і на добровільну явку в ОВС, а також наслідки неявки). У ст.29 Конституції України записано: «Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватись правовою допомогою захисника». Адміністративний примус має важливе значення у забезпеченні законності, охороні громадського порядку, попередженні злочинності. Як відзначає Р.С. Мельник, адміністративний примус – це «застосування до правозобов'язаних суб'єктів передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, особистісного, майнового, організаційного чи іншого характеру з метою попередження чи припинення протиправних дій, подолання їх шкідливих наслідків, покарання за вчинення правопорушення, а також забезпечення громадського порядку і громадської безпеки» [120, с.5].

Адміністративне затримання як захід забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки, полягає у примусовому короткочасному обмеженні волі дій і пересування правопорушника. На відміну від доставлення адміністративне затримання може застосовуватися вразі вчинення не будь-якого адміністративного правопорушення, а лише деяких з них, перерахованих у ст.262 КУпАП (дрібного хуліганства, злісної непокори, порушення правил дорожнього руху).

Об'єктивно будь-який закон, норма права є обмеженням свободи індивіда, але є захистом свободи всіх. На таку діалектичну залежність звернута увага ще Гегелем. «Мета поліцейського нагляду і опіки, – підкреслював він, – представити індивіду всезагальну наявну можливість для досягнення ним індивідуальних цілей» [36, с.267]. Видатний німецький філософ вважав, що якщо б перед людьми постало питання про знищення держави, то вони б самі стали протидіяти аби зберегти її.

Порушення законності з боку міліції, на думку В.П. Чабана, виникає тоді, коли рішення про акт адміністративного примусу приймається суб'єктивно, на власний розсуд [203, с.21]. Правильна кваліфікація адміністративного правопорушення, як підкреслює О.І. Остапенко, є « важливим елементом дотримання законності в юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ і гарантує справедливе рішення у справі» [146, с.88].

Застосування будь-якого заходу державного примусу, в тому числі й адміністративної відповідальності, має здійснюватися на певній правовій основі, тобто повинно бути чітко регламентовано чинним законодавством України. В цьому полягає головне значення юридичних гарантій законності притягнення до адміністративної відповідальності, як закріпленого в законі комплексу правових засобів, що забезпечують суб'єктам адміністративної відповідальності захист від незаконного і необґрунтованого застосування до них адміністративних стягнень. Але якщо діяльність міліції є законною і обґрунтованою, то вона має право застосовувати адміністративне затримання в усіх випадках [87, с.166].

Суттєву роль у правозастосовній діяльності працівників міліції відіграє їх професійний рівень. «Професіоналізм у правозастосуванні, – підкреслює О.І. Остапенко, – означає: вміння давати вірну юридичну оцінку протиправним фактам, добре орієнтуватися в діючому адміністративному законодавстві, здійснювати правильний вибір і аналіз адміністративно-правових норм, які застосовуються, володіти вмінням давати чіткі юридичні формулювання і використовувати в процесі правозастосування індивідуально-психологічні методи і соціально-психологічні фактори» [145, с.222].

Працівник міліції, який порушує справу про адміністративне правопорушення та проводить адміністративне розслідування, зобов'язаний ретельно вивчити характер проступку, з'ясувати всі факти, що мають значення для кваліфікації діянь, і правильно кваліфікувати дії особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Згідно зі ст.256 КУпАП у протоколі мають бути вказані місце, час вчинення проступку, обставини, що свідчать про наявність проступку і його характер. Обов'язково вказується нормативний акт, що встановлює відповідальність за дані діяння, і конкретна правова норма. До цього необхідно додати пояснення порушника про вчинення правопорушення, дані про розмір матеріальної шкоди і можливості її відшкодування.

Закон вимагає гласного розгляду справ про адміністративні правопорушення з участю особи, яка притягається до адміністративної відповідальності та має право давати пояснення, а також залучення

додаткових свідків. У розгляді справи про адміністративні правопорушення має право брати участь адвокат. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право звертатися до працівників міліції з різними клопотаннями. Якщо працівник міліції відмовляє у заявленому клопотанні, то зобов'язаний зробити про це запис у протоколі.

Зазначимо, що відповідно до вимог ст.268 КУпАП України присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності за ст.44, 51, 145, 157, 160, 160-2, 173, ч.3 178, 185, 185-1, ч.1 185-3, 185-7, 187 Кодексу, обов'язкова. У випадку ухилення порушника від явки в міліцію без поважних причин до цієї особи можна застосовувати примусовий привід (ч.2 ст.268 КУпАП). Зауважимо, що правопорушення, які зустрічаються в службовій діяльності міліції, найчастіше стосуються правил складання протоколів про адміністративні правопорушення. Не завжди своєчасно складається протокол про адміністративні затримання, проводиться особистий огляд, огляд речей і документів та їх вилучення. У них нерідко відсутні необхідні відомості, що може призвести згодом до конфлікту між правопорушником і правоохоронцем

. Необ'єктивне, недостатньо кваліфіковане дослідження обставин правопорушення і даних про особу, яка його вчинила, суттєво впливає на об'єктивність прийняття рішення щодо застосування адміністративно-правових санкцій. Точне дотримання вимог чинного законодавства забезпечує обґрунтоване притягнення особи до адміністративної відповідальності. У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це відповідно до ст.256 КУпАП. Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови його підписати [63, с.167].

Серед проблем, які суттєво впливають на дотримання законності працівниками міліції, – культура складання протоколів про адміністративні правопорушення. В огляді стану адміністративно-правозастосовної діяльності та дотримання законності в органах і підрозділах внутрішніх справ у 2001 р. вказується, що усе ще низька якість складання працівниками міліції протоколів про адміністративні правопорушення. Здійснені перевірки практики застосування адміністративного законодавства в ряді областей та Автономній Республіці Крим свідчать, що кожний четвертий адміністративний матеріал складено з порушенням чинного законодавства. З нехтуванням вимог ст.305 КУпАП не здійснюється належний контроль за своєчасним виконанням постанов про накладання адміністративних стягнень. Це, у свою чергу, призводить до того, що терміни виконання постанов закінчуються, через що не можна їх виконати, і правопорушники залишаються непокараними. Так, у Житомирській області виявлено 43 адміністративні протоколи, які понад два місяці не були розглянуті посадовими особами і терміни їх розгляду на момент перевірки закінчились. Зволікання з розглядом справ про адміністративні правопорушення, неприйняття належних заходів відносно постійних правопорушників підриває віру громадян у справедливість і спроможність міліції забезпечити надійний правопорядок.

У багатьох випадках працівники міліції при складанні адміністративних матеріалів не враховують малозначущість вчиненого адміністративного правопорушення, характеристику особи, яку притягають до адміністративної відповідальності. Наприклад, значний відсоток адміністративних протоколів, складених працівниками Коростишівського РВ УМВС України в Житомирській області, стосуються незначних правопорушень, із 488 протоколів до таких віднесено 72 (14,7%) [184, с.4]. У 2001 р. органами прокуратури виявлено понад 8 тис. правопорушень адміністративного законодавства, допущених працівниками міліції. При цьому 5,1 тис. постанов за справами про адміністративні правопорушення опротестовано та внесено 2,6 тис. приписів і подань. За допущені правопорушення чинного законодавства понад 11 тис. працівників міліції притягнуто до дисциплінарної відповідальності, а відносно 114 – порушено кримінальні справи [2, с.3].

Працівники міліції за адміністративні правопорушення повинні нести відповідальність. Як зазначає О.І. Остапенко, «близько 128 статей КУпАП України передбачають вчинення протиправних дій (бездій), які мають об'єктивні та суб'єктивні ознаки (через неподання, незабезпечення, допущення, неповернення, невиконання, перешкоджання, неправомірне використання, самоуправство) кваліфікуються як адміністративні проступки» [147, с.126].

Вся адміністративно-правова діяльність в органах і підрозділах внутрішніх справ будується на основі чинного законодавства, у першу чергу, вимог Конституції України, законах, інших нормативно-правових актах.

Адміністративна діяльність, як один із основних напрямків роботи міліції здійснюється на основі норм адміністративного права. Згідно із переліченими та іншими нормативно-правовими документами у компетенції міліції – право розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення.

При визначенні адміністративного стягнення слід враховувати характер вчиненого порушення, особу порушника, ступінь вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність. Доречно зазначити, що свого часу К. Маркс радив ставитися до людини, яка порушила закон, не лише як до злочинця. «Держава, – писав К. Маркс, – повинна бачити в правопорушнику людину, живу частину держави, в якій б'ється кров, її серце солдата, який повинен захищати батьківщину, свідка, до голосу якого повинен прислухатися суд, члена общини, який виконує суспільні функції, голову сім'ї ... і нарешті громадянина держави» [114, с.132].

У практиці міліції ще інколи трапляються випадки реалізації актів адміністративного примусу, зміст яких суперечить закону. Так, здійснюється накладання на громадян адміністративних стягнень, непередбачених законом, чи застосовуються вищі розміри санкцій, ніж передбачено законом; притягаються до відповідальності громадяни за дії, незаборонені законом.

Важливою умовою законності актів адміністративного примусу є обов'язковість встановлення істини. Особа, яка не порушила закон, не повинна притягатися до адміністративної відповідальності. Як справедливо

відзначає В.Б. Авер'янов, у змісті адміністративно-правового статусу громадянина «перевага має надаватись визначенню не тільки його обов'язків перед державою, а, насамперед, його прав, за забезпечення реалізації яких держава несе відповідальність. Форми і методи захисту цих прав від порушень з боку державних органів, їх посадових осіб повинні становити стрижень сучасної адміністративної правотворчості і правозастосування» [1, с.72].

З метою забезпечення громадського порядку, безпеки громадян і боротьби зі злочинністю закон надає міліції право на реалізацію актів адміністративного припинення, застосування фізичного впливу, спеціальних засобів, аж до зброї.

За своєю сутністю контркримінальне застосування зброї працівниками міліції є одним із важливих факторів протидії злочинності. Якщо в США та інших країнах в боротьбу зі злочинністю вступають і громадяни, які володіють зброєю, то в наших умовах протидію озброєним злочинцям може здійснити тільки міліція. Таким чином, застосування зброї працівниками міліції перестало бути відомчим службово-бойовим завданням, а перетворилось у важливу проблему боротьби зі злочинністю. Застосування і використання працівниками міліції вогнепальної зброї є важливим засобом боротьби зі злочинним криміналітетом. Слід відзначити, що така діяльність зачіпає сферу основних конституційних прав і свобод громадян, часто породжує спекуляції з боку поранених злочинців, їх родичів і різних «правозахисників».

У випадку смерті злочинця проблема стає більш актуальною. При оцінці факту застосування зброї виникає чимало складних і спірних юридичних ситуацій, які неоднозначно трактуються на практиці, особливо прокуратурою і судом.

При застосуванні зброї працівники міліції повинні суворо дотримуватись, перш за все, спеціальних адміністративно-правових норм, які встановлюють підставу, умови і порядок її застосування, а також неухильно керуватися положеннями кримінального законодавства [199, с.77]. Як показують статистичні дані, при затриманні озброєних злочинців часто жертвами стають працівники міліції.

Існує практика «перестрашування», коли деякі керівники райвідділів забороняють своїм підлеглим носіння зброї, навіть при охороні громадського порядку. Цікаві дані наводить А.І. Каплунов. Так, в Російській Федерації (протягом 1998-2000 рр.) відмічається тенденція – кількість поранених і загиблих злочинців становить – 78,8%, то число працівників міліції становить – 137,3% [77, с.35-36].

Як правило, підкреслюється в Кодексі етики поліції, вогнепальна зброя не повинна застосовуватися, за винятком випадків, коли підозрюваний правопорушник чинить збройний опір або іншим засобом ставить під загрозу інших, і коли інші заходи, що мають винятковий характер, є недостатніми для осудження чи затримання правопорушника [155, с.145].

Таким чином, проблема застосування зброї працівником міліції України у зв'язку з ростом злочинності і поширенням зброї серед криміналітету

вимагає нових кардинальних змін в чинному законодавстві.

Недосконалість чинного законодавства, прогалини в Адміністративному кодексі України об'єктивно детермінують правопорушення як з боку громадян, так і правоохоронців, провокують конфліктні ситуації між ними. На наш погляд, аналіз причин і умов стану законності і дисципліни вимагає наукового підходу, розробки спеціальної класифікаційної методики, сучасного філософсько-правового осмислення об'єктивно-суб'єктивних факторів причинно-наслідкових детермінант. Так, М.І. Ануфрієв вважає, що головною причиною негативних процесів, які, на жаль, мають місце в органах і підрозділах міліції, є «насамперед безвідповідальне ставлення окремих керівників до виконання своїх прямих обов'язків у кадровій політиці, відсутність цілеспрямованої, ефективної профілактики надзвичайних подій» [10, с.8]. Погоджуючись з таким висновком, підкреслимо, що з огляду на філософську діалектику, окрім внутрішніх причин, існують зовнішні головні і другорядні тощо. Наприклад, якщо проаналізувати транспортну дисципліну серед працівників міліції у 2002 р., з вини яких вчинено 272 дорожньо-транспортні пригоди, а за фактами ДТП порушено 74 кримінальні справи, то добре зрозуміло, що головною причиною цього є безвідповідальність і елементарна недисциплінованість.

Аналізуючи причини правопорушень, які мають місце в адміністративній сфері, О.І. Остапенко вказує на те, що в «нинішніх складних умовах розвитку суспільства та розбудови держави загальним фактором, що впливає на створення бази деліктної ситуації, є протиріччя в соціально- економічних відносинах і соціально-деструктивній позиції особистості» [145, с.120].

Аналіз стану законності та дисципліни в адміністративно- юрисдикційній діяльності міліції дає підстави стверджувати, що детермінантною базою правопорушень працівниками адміністративної служби міліції залишається сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників. До чинників об'єктивного порядку можуть бути віднесені: по-перше, соціально- економічні умови (загальна соціально-економічна криза в державі, а як наслідок – незадовільний рівень матеріального і соціального захисту працівників міліції); по-друге, недоліки і суперечливий характер нормативно- правової бази; по-третє, недосконалість організаційно-управлінських структур; по-четверте, недоліки у підборі, розстановці та вихованні кадрів; по-п'яте, низький рівень правової свідомості, культури і поведінки як громадян, так і частини правоохоронців.

До суб'єктивних чинників слід віднести: по-перше, низький рівень фахової підготовки і морально-психологічного загартування; по-друге, відсутність відповідних ціннісних орієнтацій; по-третє, неадекватну професійну мотивацію, емоційну незрілість, психічну неврівноваженість тощо.

Слід погодитись з тими авторами, що правопорушення з боку працівників міліції має підвищений ступінь суспільної небезпеки, оскільки вони перешкоджають нормальному функціонуванню органів влади та

управління, порушують реалізацію принципу рівності усіх громадян перед законом, заподіюють істотну шкоду авторитету державної влади, підривають імідж правоохоронних органів, істотно знижують зацікавленість населення у підтриманні правопорядку та повагу громадян до закону, сприяють формуванню моральних деформацій у суспільстві, що вкрай негативно позначається на ефективній боротьбі зі злочинністю.

#### *Висновки з першого розділу*

Проблема законності і дисципліни вимагає, в першу чергу, глибокого філософсько-теоретичного дослідження, спрямованого на виявлення сутності законності, як соціально-правового феномена і її ролі в регулюванні суспільних відносин. У цьому аспекті суттєву роль відіграє методологія, яка вказує на найбільш ефективні й раціональні форми і методи дослідження цієї проблеми. Практика реалізації законності і дисципліни в діяльності міліції вимагає комплексного підходу в дослідженні впливу об'єктивних і суб'єктивних факторів та детермінант їх вплив на стан службової діяльності працівників. В правоохоронній діяльності України в останній період відбуваються суттєві зміни, що вимагають, у першу чергу, не тільки правового

, а й філософсько-методологічного аналізу. В цьому аспекті важливу роль відіграють філософсько-правові ідеї видатних мислителів від античності до сьогодення: Платона, Аристотеля, Цицерона, Блаженного, Ф. Аквінського, Т. Гоббса, Г. Гроція, Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, К. Гельвеція, Вольтера, Ж.Ж. Руссо, Е. Канта, Г. Гегеля, К. Маркса, Ф. Енгельса. Проблемам законності, справедливості і свободи, їх роль і місце в соціальному і національному визволенні українського народу надавали великого значення Г. Сковорода, Т. Шевченко, П. Юркевич, Ю. Кистяківський, М. Драгоманов, І. Франко та інші. Ці ж проблеми розглядаються багатьма сучасними науковими дисциплінами.

Невід'ємними атрибутами в службовій діяльності особового складу органів і підрозділів міліції є законність і дисципліна, що ґрунтуються на Конституції України, Законі України «Про міліцію», інших нормативно-правових актах. Головне завдання органів внутрішніх справ вести активну безкомпромісну боротьбу із злочинністю, захищати права і свободи громадян України. Порушення конституційних прав свобод громадян окремими працівниками органів і підрозділів міліції підриває авторитет України на міжнародній арені, негативно впливає на формування позитивного іміджу міліції, завдає суттєвої шкоди її авторитету, підриває довіру населення до правоохоронців. Діалектика соціального розвитку суспільних відносин, динамічних процесів у соціумі, переорієнтації держави на людину «Держава для людини», а не навпаки, перетворює поступово міліцію з органу політичних репресій і каральних функцій на орган захисту закону, правопорядку і громадянського миру. Міліція з органу політичних репресій і тиску поступово перетворюється на орган реалізації Закону. В цьому аспекті, на жаль, існує чимало недоліків і правопорушень з боку самих правоохоронців

. Отже, боротьба за суворе дотримання законності і дисципліни працівниками міліції нині є найголовнішим завданням.



На стан дисципліни і законності впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори, існуючі суперечності суспільного життя. У вирішенні багатьох актуальних проблем, які стоять перед правоохоронними органами і всім суспільством, важливе значення мають формування високої правосвідомості і культури, боротьба з правовим нігілізмом.

Характеризуючи сучасний стан законності і дисципліни в органах і підрозділах, слід вказати насамперед на об'єктивні причини, серед яких – недосконалість чинного законодавства, недостатня увага держави до проблем правоохоронців, їх соціально-правовий та ідеологічний захист, існуючі недоліки в адміністративно-управлінській сфері МВС, детермінантно- службові чинники, прорахунки в кадровій політиці та ін. Сутність порушень законності і дисципліни адміністративної служби міліції засвідчує, що серед суб'єктивних чинників на чільному місці безвідповідальність, низький самоконтроль і самооцінка, правова культура, морально-духовний рівень.

На порушення законності неабиякий вплив, крім вказаних причин, має рівень професійно-фахової підготовки працівника, умови служби, морально-психологічний стан колективу. Таким чином, проблема законності і дисципліни в службовій діяльності органів і підрозділів вимагає не тільки постійної уваги МВС, а й ґрунтовних науково-теоретичних досліджень у цій царині, що послужили б поліпшенню практичної діяльності працівників міліції на шляху зміцнення законності, дисципліни і правопорядку в Україні.

## РОЗДІЛ 2

### Вплив факторів і детермінант на стан законності у службовій діяльності міліції

#### 2.1. Класифікаційна характеристика факторів та детермінант і їх вплив на зміцнення законності і дисципліни серед працівників міліції

Поглиблене наукове обґрунтування факторів правопорушень, а також причин і умов, які позитивно впливають на стан зміцнення законності і дисципліни в органах і підрозділах внутрішніх справ, вимагає, по-перше, визначення критеріїв, за якими можна оцінювати службову діяльність персоналу щодо забезпечення законності і стану дисципліни. По-друге, методологічний підхід до цієї проблеми пов'язаний з аналізом класифікації умов, факторів та детермінант у виявленні впливу об'єктивних та суб'єктивних факторів на порушення законності і дисципліни серед працівників міліції. Методологічно-класифікаційний підхід дозволяє повніше з'ясувати сутність умов і факторів та їх вплив на функціонування суспільних відносин. Він дає можливість визначити вплив законності на розвиток і функціонування органів і підрозділів міліції, слугує вдосконаленню практики застосування чинних адміністративно-правових норм, зокрема, правильній кваліфікації протиправних діянь та обранню оптимального заходу впливу на правопорушника. «Правильна кваліфікація адміністративного делікту, – підкреслює О.І. Остапенко, – є важливим елементом дотримання норм права в юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ і гарантує прийняття справедливого рішення у справі» [146, с.88].

На нашу думку, важливим критерієм сучасного стану законності і дисципліни в органах і підрозділах міліції є їх здатність виконувати службові обов'язки згідно з Конституцією та Законом України «Про міліцію», а також іншими нормативно-правовими актами. Водночас чинне законодавство тільки окреслює головні напрямки, об'єктивна дійсність є складнішою, а процеси і явища довкілля мають тенденцію випереджати чинні законодавчі акти. Безумовно, основним критерієм оцінювання службової діяльності особового складу органів і підрозділів є ставлення до них населення. Адже основна мета функціонування міліції полягає не тільки в тому, щоб боротися з правопорушеннями, вести активну профілактичну роботу, а й у тому, щоб створювати правовий порядок, захищати права та свободи громадян, а також усього суспільства. На думку В.Я. Тація, сьогодні проблема забезпечення прав людини в Україні належить до найгостріших. Вони недостатньо гарантовані, хоч в Основному Законі вперше були так широко закріплені юридичні гарантії прав людини [191, с.5]. Таким чином, це протиріччя створює цілий ряд негативних чинників в юрисдикційній діяльності працівників правоохоронних органів, які об'єктивно тягнуть за собою правопорушення з їх боку.

Стосовно основного критерію оцінки службової діяльності міліції, дотримання законності, спрямованої на захист прав, інтересів та свобод громадян, то ця проблема залежить не тільки від міліції, а є загально-соціальною, правовою, політичною. З метою поглибленого вивчення проблеми, що стосується службової діяльності міліції, необхідно застосовувати класифікацію як метод пізнання і як продукт дослідницької наукової діяльності.

Класифікація – це поділ предметів на класи, зроблений таким чином, що кожен клас займає стосовно інших точно визначене і міцно закріплене місце. Основне завдання класифікації – систематизація конкретної галузі знання або діяльності для ефективнішого орієнтування в ній [124, с.523]. Формальна логіка визначає класифікацію як поділ, у якому рід поділяється на види, види – на підвиди і т.д. За допомогою класифікації здобувають струнку систему розміщення тих чи інших предметів за класами, закріпленими у таблицях, схемах, кодексах тощо [145, с.59].

Основне методологічне значення науково обґрунтованої моделі класифікації законності в службовій діяльності працівників міліції полягає в тому, що, по-перше, дозволяє конкретизувати уявлення про стан, головні напрямки її аналізу і результати; по-друге, дає можливість виявити проблеми, в яких ще недостатньо вивчені закономірні зв'язки і відносини; по-третє, відіграє суттєву роль при виборі методів дослідження [81, с.9]. Справа в тому, що вирішити завдання, які нині стоять перед правоохоронними органами без науково обґрунтованої методології як системи методів і підходів, органічної сукупності способів наукового дослідження та єдиних принципів, а також вчення про їх використання при дослідженні проблеми законності і дисципліни серед особового складу міліції, практично неможливо.

У процесі зростання і накопичення в міру диференціації наукових досліджень відчувається потреба у побудові загальної картини зв'язків і взаємодії окремих дисциплін. Це викликано комплексом причин, серед яких – підвищення рівня і ефективності правоохоронної, правозахисної і правозастосовної діяльності міліції. В цьому аспекті важливо виділити місце і роль не тільки правничих наук в аналізі причин і умов зміцнення законності і дисципліни, а й інших наук, без чого неможливе комплексне дослідження, побудова якого без класифікації не призведе до бажаних результатів.

Класифікація являє собою ефективну форму взаємодії наук, теоретичного, методичного і методологічного збагачення кожної конкретної науки, спираючись на результати інших. Це означає, що в дослідженні проблеми законності і дисципліни серед особового складу міліції, окрім теоретико-філософського і правового аналізу, слід особливо спиратися на досягнення наук гуманітарного циклу.

С.С. Митрофанова справедливо зауважує: «Кожна з наук може зробити внесок в постановку класифікаційної проблеми» [124, с.7]. Ця проблема стикається з методологічними і світоглядними труднощами. «У науковій літературі до цього часу не існує єдиної думки стосовно класифікації...» [122, с.204]. Справа в тому, що філософських праць в цій галузі недостатньо. У

цьому сенсі слід визнати слушними зауваження Н.Ф. Кузнецова про те, що «в філософській літературі проблема класифікації є однією із найбільш слабо розвинених проблем» [97, с.139].

Концептуально важливим завданням стає побудова теоретичної моделі класифікації, що достатньо ускладнена необхідністю об'єднання в класифікаційній схемі різноманітних умов, факторів і детермінант зміцнення законності і дисципліни в службовій діяльності міліції. Суттєвий внесок у розробку класифікації в адміністративно-правовій галузі внесли Д.М. Бахрах, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко та ін. Проблеми адміністративного примусу ґрунтовно розглянуто у працях О.М. Бандурки, С.В. Ківалова, А.Т. Коломійця, В.К. Колпакова, В.К. Шкарупи та ін. Однак питання класифікації адміністративного примусу (а вони тісно пов'язані із законністю), так і не одержали однозначного вирішення у відповідних працях, незважаючи на велике практичне і теоретичне значення цих наукових досліджень. Вирішення цієї проблеми вимагає комплексного підходу, який повинен будуватися на синтезі багатьох наукових дисциплін.

Об'єднання наук у класифікаційно-теоретичному аспекті повинно базуватися на основі взаємозв'язку і співвідношення об'єктів оточуючої людину реальності. Відомо, що кожна наука має свій об'єкт дослідження, якщо підійти з огляду на комплексний аналіз, то в нашому дослідженні, наприклад, роль соціології полягає в аналізі соціального статусу і соціальної ролі працівника міліції, його взаємозв'язку з соціальними групами і прошарками, впливу на нього соціальних факторів. Політологічний аспект зводиться до аналізу ролі і місця політики і політичних процесів у функціонуванні органів і підрозділів міліції та їх впливу на забезпечення законності.

В сучасних умовах не можна обійтися без опори на досягнення сучасної як загальної, так і соціальної психології, а також соціоніки. У комплексі вони виділяють, вичленюють в об'єкті дослідження психологічні фактори стану і дотримання дисципліни та законності працівниками міліції. Цей список можна продовжити. Слід підкреслити, що засоби аналізу об'єкта постійно змінюються, з'являються нові процедури, методи, варіанти інтерпретації результатів експерименту. Підхід щодо класифікації повинен здійснюватися поступово від теоретико-абстрактних загальних концепцій до конкретного аналізу. Це означає, що основу класифікації слід шукати в практиці. У якій би галузі наукового знання не застосовувалася класифікація, вона має ґрунтуватися на єдиних законах і правилах діалектичної та формальної логіки.

Методологічні вимоги до класифікації наступні: 1) перехід від одного рівня до іншого повинен будуватися на принципах і методах формальної логіки; 2) ні в якому разі не зводити вищий рівень до нижчого; 3) з методологічної позиції найбільш продуктивним є перехід від емпіричного до теоретичного, від опису до пояснення, і навпаки. Методологічний підхід до аналізу соціально-політичної ролі законності і правопорядку, як складно організованої цілісної системи, включає в себе її вивчення у таких напрямках:

- 1) структурно-компонентного аналізу; 2) структурно-функціонального аналізу

; 3) структурно-динамічного аналізу з наступним узагальненням одержаних аналітичних результатів і висновків.

1. *Структурно-компонентний аналіз.* З позиції філософсько-діалектичної методології вивчення будь-якої складно організованої системи повинно починатися з аналізу складових її компонентів і визначення їх особливостей та взаємодії між собою і досліджуванним цілим. З метою визначення ролі і місця структурно-компонентного аналізу у класифікації слід мати на увазі, перш за все, існуючі усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складових частин, чітке системно-структурне їх співвідношення. У цьому аспекті, на наш погляд, законність слід розглядати як важливу складову (компонент) права.

Цілком зрозуміло, що її функції і роль, у принципі, залежать від характеру соціально-політичного устрою держави. Так, законність може виступати в формі насильства в тоталітарно-адміністративному управлінні, відтворюючи, насамперед, ідеологічно-політико-правову роль. У тоталітарному суспільстві всякий закон і будь-яке законодавство вважається правом, хоч вони можуть бути антиподами права. Таким чином, важливими компонентними складовими законності є правозастосовна, правозахисна, правопопереджувальна та профілактична діяльність в органах і підрозділах міліції. Кожну з них можна класифікувати залежно від впливу на них об'єктивних і суб'єктивних факторів і детермінант.

2. *Структурно-функціональний аналіз.* Спираючись на теоретико-методологічну базу структурно-функціонального аналізу, законність слід розглядати як систему, яка існує і проявляє себе через зміст, форму і принципи, та як підсистему – органічну частину права, і як елемент. Як відомо, будь-яка система існує, розвивається і функціонує завдяки внутрішнім зв'язкам її елементів, що утворюють її структуру. Кожний з елементів у системі займає чітке і визначене місце, виконує відведену йому роль і перебуває в субординаційних відносинах з іншими елементами. Разом з тим, у будь-якій системі існує динамічний закон притягання і відштовхування між елементами, гармонії і суперечності, що згідно із законами діалектики призводить до змін в самій системі.

Спираючись на цю концепцію, слід підкреслити, що в своїй службовій діяльності працівники міліції, по-перше, об'єктивно перебувають у системі, яка існує і функціонує в державі, і відносно неї вона є підсистемою, а щодо суспільства – її невід'ємним елементом; по-друге, для службової діяльності працівників міліції характерна сувора субординація; по-третє, порушення і дотримання законності працівниками міліції залежить, на наш погляд, від головного чинника – політико-правової ідеології держави, в якій головну роль відіграє соціально-правовий захист працівників.

3. *Структурно-динамічний аналіз.* Законність як складне багатофакторне явище, за своєю структурою, є абстрактною і, в той же час, конкретно-реальною категорією. Вона як соціально-правове явище є динамічним, прогресуючим і регресуючим, коли перетворюється у свою протилежність [134, с.299]. Як статистичне явище воно разом з тим є у

динаміці через діяльність державно-правових та інших структур; ті чи інші нормативно-правові акти постійно змінюють зміст і форму. Це означає, що і працівникам міліції у службовій діяльності необхідно враховувати зміни, що відбуваються в суспільних відносинах, в економічній, політичній, соціальній та інших сферах, а також у правоохоронній системі України.

Всі названі процедури аналізу повинні здійснюватися у діалектичній взаємодії, а також з теоретичним синтезом, інакше не отримаємо цілісної картини законності, правопорядку і дисципліни в органах і підрозділах міліції.

Враховуючи ці методологічні вимоги, виділимо такі класифікаційні підходи: 1) соціально-психологічний (пізнання процесів, факторів і умов, детермінуючих зміцнення законності і дисципліни в міліції); 2) наукове прогнозування (наукова оцінка і передбачення тенденцій розвитку міліції і їх ролі в регулюванні суспільних відносин); 3) правове моделювання (формулювання моделей, правил поведінки особовим складом міліції, цінностей і принципів, які оцінюються як належні, соціально необхідні для зміцнення законності і дисципліни); 4) регулятивно-аксіологічний (співвідношення поведінки особового складу органів і підрозділів міліції з чинною у суспільстві системою правових норм і цінностей); 5) наукової аналогії (співставлення рівня законності, правопорядку і дисципліни в історико-ретроспективному вимірі і сучасному вивченні стану законності та дисципліни правоохоронних структурах зарубіжних країн).

Спираючись на вищевикладені класифікаційні підходи, при аналізі досліджуваного нами об'єкта, перш за все, слід виявити: 1) його місце і роль у соціальному просторі; 2) історичні умови і причини його функціонування; 3) ступінь впливу на розвиток і функціонування інших соціальних об'єктів.

Науковий аналіз зміцнення законності та дисципліни в органах і підрозділах міліції вимагає, у першу чергу, виявити причини і умови, що породжують негативні явища в підрозділах і органах міліції. «Особливістю причинного зв'язку в адміністративному праві, – підкреслює О.І. Остапенко, – є те, що причина завжди розглядається як суспільно-шкідлива дія людини, а наслідки – як суспільно-шкідливий результат» [145, с.193]. В цьому аспекті важливу роль відіграє науково-теоретичний підхід до проблеми детермінації об'єкта дослідження. З позиції методології чим глибше і всебічніше пізнається об'єкт, чим об'єктивніший характер носить знання, тим вищий ступінь його пізнання, тобто усвідомлення суб'єктом свого місця в об'єктивній структурі реальності, в процесі аналізу оточуючої дійсності.

Таким чином, осмислення і застосування наукових підходів до конкретних способів теоретичних досліджень дає можливість всебічно пізнати об'єкт. Існує достатньо широке трактування явища як зовнішньої сторони об'єкта, але внутрішня його сторона, яка виражає його сутність, схована. У зовнішній стороні відображеного об'єкта проявляються як суттєві, так і несуттєві його ознаки і зв'язки. Зовнішнє чуттєве сприйняття ніколи не дає нам істинного знання сутності. Хоча сутність більш глибока і прихована під поверхнею явища, все ж таки зміст і форма явища є багатоманітнішими і тільки через них виявляється сутність. Ці положення філософської діалектики

відіграють важливу методологічну роль у пізнанні процесів, що відбуваються в правоохоронній сфері.

Аналіз правопорушень, вчинених працівниками органів і підрозділів внутрішніх справ, вимагає нових підходів, пошуку і аналізу факторів причин і умов їх існування. Службово-професійні детермінанти щодо породження і обумовлення правопорушень є частиною системи соціальної детермінації, яка входить до загальної системи діалектичної детермінації – різновиду універсального зв'язку явищ і процесів у природі і суспільстві. Діалектичний зв'язок відображає відношення між явищами і системами. Ці відношення виступають в формі залежності або незалежності. Зв'язки і відношення між предметами і явищами є внутрішні і зовнішні, безпосередні і опосередковані, прямі і зворотні, стійкі і нестійкі, суттєві і несуттєві, необхідні і випадкові тощо. Ці зв'язки і відношення є об'єктивними факторами існування соціальної дійсності, джерелом розвитку природи і суспільства, вони глибоко вплетені і детерміновані в об'єктивно-суб'єктивні чинники, службово-професійну діяльність працівників органів внутрішніх справ. Виходячи з цих методологічних положень, детермінанти службових правопорушень слід розкривати в їх багаточисельних «функціонально-динамічних, особливо системно-інтегральних зв'язках і взаємодіях» [97, с.127].

Суттєву теоретичну і практичну роль відіграє систематизація неправомірних дій працівників міліції. З числа найважливіших класифікацій слід виділити такі: за ступенем суспільної небезпеки (проступки, злочини); за суб'єктами (дії індивідуальні, колективні); за об'єктами (злочини проти особистості, злочини проти суспільної безпеки і суспільного порядку, порушення прав і свобод в адміністративно-юрисдикційній діяльності); за галузями права (карні, адміністративні, трудові й ін.); за формою провини (навмисні, необережні); за мотивами (корисливі й ін.). Як слушно вважає Г. Кикоть, детальна класифікація правопорушень дозволить диференційовано підійти до їх аналізу, «повніше осмислити юридичне значення кожного різновиду правопорушень» [80, с.31].

Аналізуючи об'єкт досліджень, важливо показати специфіку накопичення негативних елементів і факторів, які є причиною правопорушення. Причина притаманна самим явищам і процесам та їх внутрішньому відношенню. Важливими принципами існування і функціонування причини є об'єктивність, всезагальність, необхідність. В причинності одна сторона – активно продукуюча (причинна), друга – індуктуюча (породжена, похідна). Причина викликає наслідок, генетично зумовлює його виникнення. Тому вона завжди відбувається, характеризується односпрямованістю, незворотністю і необхідністю. Наслідок впливає на причину (дія породжує протидію) за принципом зворотного зв'язку, і тоді він стає причиною, а колишня причина – навпаки, наслідком. Причинність не одноманітний процес, він протікає у часі і просторі. Причини разом з іншими детермінантами представляють систему, пов'язану з підсистемами елемента, які постійно взаємодіють між собою. В процесі причина вступає у взаємодію зі сторонами і елементами породжуваного нею наслідку. Як буде діяти

причина і яким стане наслідок залежить не тільки від природи причини, а й від характеру умов, за яких розгортається дія.

Аналіз правопорушень у службово-професійній діяльності дає підставу стверджувати, що вони виникають в результаті наявності внутрішніх і зовнішніх причин. Внутрішніми причинами, на наш погляд, є: 1) дефекти морально-психологічної структури працівника міліції; 2) низький рівень правової свідомості і культури; 3) низький рівень професійної підготовки; 4) недисциплінованість і безвідповідальність; 5) морально-психологічний дискомфорт; 6) невідповідність сучасним вимогам керівного складу; 7) відсутність здорового мікроклімату в міліцейському колективі. «Причинний зв'язок, – підкреслює О.І. Остапенко, – за своєю природою є генетичним, він у більшості випадків проходить через свідомість людей» [145, с.193].

До зовнішніх причин слід віднести: 1) неблагополучний стан суспільства як негативний чинник; 2) недоліки у підборі і розстановці кадрів, коли кадрова політика не відповідає сучасним реаліям; 3) суперечливість нормативно-правових актів, наявність відомчого бюрократизму і формалізму; 4) неефективні контроль і допомога з боку керівництва; 5) низький рівень соціального і правового захисту працівників міліції. Не слід змішувати причини і умови правопорушень. Умови – це сукупність тих, незалежних від причини явищ, які перетворюють у дійсність закладену в причині можливість породження наслідку. Умови – багаточисельні за змістом фактори, які сприяють і створюють можливість виникнення причини, що породжує наслідки. Категорія умов пов'язана з категорією «можливість» та її кількісною ознакою «вірогідністю».

Зауважимо, що в службовій діяльності працівників міліції серед різноманітних порушень законності і дисципліни, окрім помилок, існують такі службово-професійні порушення: 1) службове зловживання; 2) службова халатність; 3) службова недобросовісність. В юридичній літературі відсутня чітка класифікація помилок. На нашу думку, вона включає: 1) пізнавально-гносеологічні; 2) логічні; 3) професійно-кваліфікаційні; 4) типові; 5) емоційно-ситуаційні помилки.

Питання, пов'язані із причинами помилок у правозастосовній діяльності, розглядалися у працях Г.З. Анашкіна, Г.Ф. Горського, І.Я. Дюрагіна, В.М. Кудрявцева, І.Л. Петрухіна, Н.В. Радутної та ін. Ці вчені вважають, що причинами помилок в правозастосуванні є: 1) велике службове навантаження правоохоронців; 2) відсутність стабільної юридичної практики; 3) односторонність і неповнота в зборі фактів або їх недостатня кількість; 4) недостатня професійна підготовка і юридична практика; 5) несприятливі умови і морально-психологічний клімат в сімейно-службових відносинах; 6) протидія зацікавлених осіб; 7) процентоманія, аврал, рапортоманія тощо.

Серед причин, які призводять до помилок при кваліфікації правопорушень за ступенем суб'єктивного сприйняття, як вважає Т. Марітчак, досить серйозними є неясність і суперечливість законодавства [113, с.48]. «Забезпечення законності і правопорядку, – вважають П.А. Воробей, М.Й. Коржанський, В.М. Щупаковський, – можливе на ґрунті законодавства, яке



має міцне, бездоганне теоретичне підґрунтя, збудоване на передовій теорії. Без належного теоретичного обґрунтування законодавство неспроможне виконати свою соціальну роль» [33, с.3]. Вище цитовані вчені, аналізуючи суперечності і прогалини в Кримінальному кодексі України, вказують на те, що у ньому бракує єдності в побудові його окремих глав, статей і окремих норм. Всі ці недоліки створюють не тільки незручності в користуванні законом, але, головне, не забезпечують єдності і задовільної повноти кримінально-правового регулювання. Внаслідок цього «завдання, що поставлені перед кримінальним законом, не виконуються, правопорядок не забезпечується» [33, с.4]. Отже, «необґрунтовані чи недостатньо обґрунтовані закономірності, – робить висновок П.А. Воробей, – надзвичайно шкідливі для всього суспільного життя, для всіх умов існування суспільства» [34, с.39]. Аналогічної точки зору дотримуються і вчені адміністративісти (О.Б. Андреева, І.П. Голосніченко, Г.В. Джагупов, В.В. Іванов, А.Т. Комзюк, Н.В. Лазнюк, С. М. Тараненко, Н.В. Хорошак, В.П. Чабан та ін.). Слід підкреслити, що за останні роки вплив цього фактора значно зріс, а це значить, що законодавець не встигає за змінами, котрі відбуваються у соціально-правових відносинах.

Однією з причин, яка суттєво впливає на правопорушення в адміністративній сфері діяльності міліції, є недосконалість чинного законодавства. Існуючі протиріччя в нормативно-правових документах можуть сприяти правопорушенням з боку працівників міліції, а отже, провокувати конфлікти, скарги, формувати негативне ставлення населення до правоохоронців. «Прогалини в адміністративно-процесуальному праві, – відзначає І. Голосніченко, – різночитання окремих його норм унеможливають застосувати на практиці ту чи іншу норму матеріального адміністративно-деліктного права» [43, с.73].

Аналіз адміністративно-юрисдикційного законодавства свідчить про те, що в ньому існують суперечності, які негативно впливають на службову діяльність працівників міліції у частині дотримання ними законності. Вони є наслідком розвитку суспільного життя, де постійно відбуваються зміни, йде процес боротьби старого і нового, передового і консервативного в економічних і соціальних стосунках людей. КУПАП включає в себе і матеріальні, і процесуально-процедурні приписи, тобто зосереджує в собі різноплановий нормативний матеріал. Проте така нормативна модель управління суспільством з боку держави була виправдана у 1985 р., коли КУПАП набрав чинності. Внаслідок подальшого реформування держави та суспільства до Кодексу, починаючи з 1990 р., внесено понад 300 змін, його доповнено більш як 80 статтями. Проблема забезпечення законності щодо застосування адміністративного примусу пов'язана з наявністю великої кількості несистематизованих та нормативно неврегульованих заходів адміністративного попередження та припинення, відсутністю єдиної практики їх застосування, широким колом уповноважених осіб правоохоронних, наглядово-контролюючих та інших органів, які застосовують зазначені заходи, частотою такого застосування, наявністю значних порушень та зловживань у цій сфері.

Слід зазначити, що багато норм є недосконалими, деякі з них застарілі, значна частина загальнообов'язкових правил встановлена відомчими актами, що утруднює виконання таких норм. А.В. Корж цілком слушно підкреслює: «Ясність закону сприяє зміцненню законності, упровадженню чітких юридичних вимог в усі сфери суспільного життя. Незрозумілий закон не дає певного уявлення про права і обов'язки громадян, веде до непотрібної витратисил і часу на тлумачення і запити, до невизначеності в юридичній діяльності, до непорозумінь і помилок. Кожен нормативно-правовий акт повинен відповідати і бути підпорядкованим певним логічним законам» [90, с.125]. У відомчому регулюванні нерідко перевалюють вузьковідомчі інтереси, багато норм суперечать цільовій спрямованості і змісту актів вищих органів, суттєвим недоліком в управлінні міліцією громадської безпеки є надмірність, великий обсяг відомчої нормативно-правової бази, велика частина відомчого матеріалу не кодифікована і не систематизована. Так, на наш погляд, важливий висновок робить В.І. Шакурн про те, що «слід ... започаткувати в державі кримінально-логічну експертизу всіх законодавчих актів» [207, с.4-5], що має не тільки теоретичне, але й велике практичне значення. За твердженням Н.В. Лазнюк, процедура підготовки та «прийняття нормативно-правових актів МВС, формальність, розмитість механізму контролю за законотворчою діяльністю МВС ведуть до порушень законності даних актів» [101, с.1].

З введенням Кодексу про адміністративні правопорушення зникла

категорія так званого законотворчого населення, бо в нього механічно включили всі існуючі відомчі і місцеві нормативні акти про адміністративну відповідальність за порушення різних правил. Тому в Кодексі залишилась маса дрібних проступків, які в буденній свідомості громадян не вважаються проступками. У той же час, як зазначає В.І. Шакурн, «щорічно в Україні тільки до адміністративної відповідальності притягується кожний третій дорослий, а кожний п'ятий має судимість» [207, с.51]. Таким чином, до протиправної діяльності залучається все більше громадян із всіх верств населення, що об'єктивно накладає не тільки більші навантаження, але й утруднює її класифікацію і кваліфікацію правоохоронними органами.

Серед об'єктивних чинників, котрі призводять до правопорушень і помилок, значне місце займає правозастосовча діяльність особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ. На об'єктивності правозастосовчої діяльності працівника міліції суттєво позначаються несприятливі умови служби. До них слід віднести соціально-побутові умови працівників, рівень та досвід прямих начальників щодо надання допомоги фахівцям, морально-психологічний стан колективу, відсутність належних умов і технічних засобів, необхідних для успішної роботи, значна посадова завантаженість тощо.

Важливе значення має добір і розстановка кадрів, особливо професійний добір за діловими, моральними та ідейно-психологічними якостями, створення умов для службово-професійного росту і усунення причин, що викликають плинність кадрів.

Існують різні погляди на сутність правозастосовчих помилок. Як відомо, помилка – це завжди відступ від норми. Помилки в службовій діяльності працівників міліції – це невідповідність тих чи інших дій вимогам правової норми, які застосовуються міліції, вони містять в основному суворо імперативні веління, що зобов’язують їх приймати чітко визначене, однозначне правозастосовне рішення.

Залежно від суб’єктів правозастосовної діяльності помилки можна класифікувати відповідно до специфіки служб і підрозділів (ДІМ, ДАІ, ППСМта ін.). У кожній з названих служб міліції правозастосовні помилки мають специфіку, що визначається особливостями юридичних справ, з яких приймаються рішення, рівнем фахової підготовки та іншими факторами.

Спираючись на дедуктивний метод, пропонуємо наступну класифікацію об’єктивних та суб’єктивних факторів і детермінант, що впливають на порушення і зміцнення законності і дисципліни в ОВС.

**Таблиця 2.1**

**Класифікація детермінант і їх вплив на забезпечення законності і дисципліни**

№ п/п	Зміст і форма службової діяльності	Напрямок діяльності	Рольова оцінка	Мотивація виконання службових обов’язків	Морально-психологічний стан
	активна пасивна протиправна	позитивна нейтральна негативна	активна нейтральна пасивна	високий середній низький	високий середній деформуючий

**Таблиця 2.2**

**Класифікація впливу суб’єктивних факторів на порушення і зміцнення законності та дисципліни в ОВС**

№ п/п	Матеріально-духовні	Нормативно-правові	Організаційно-управлінські	Науково-теоретичні	Кадрово-професійні
.	Матеріально-економічні	Конституція України	Професійно-службова діяльність МВС	Соціально-гуманітарні науки	
.	Політичні	Закони України	Професійно-службова діяльність УМВСУ в	Юридичні науки	
.	Морально-психологічні	Укази Президента,			

		розпорядження Президента	регіонах	Спеціальні науки	Загальна концепція кадрової політики добір підготовка розстановка виховання - контроль і допомога
	Ідеологічні	Нормативно-правові акти	Професійно-службова діяльність в міських управліннях при УМВСУ		
	Культурологічні	Кабінет Міністрів України	Професійно-службова діяльність у відділах міських управлінь при УМВСУ		

Фактор (лат. factor) – причина, рушійна сила якогось процесу, щовизначає його харктер, або окремі його риси.

Нормативно-правові акти, які безпосередньо впливають на процес забезпечення законності, слід класифікувати, спираючись на філософські категорії загального, особливого, одиночного. Загальними виступають Конституція, закони України, укази Президента, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України. Особливими є нормативно-правові акти МВС України. До одиничних слід віднести накази, розпорядження, інструкції, які стосуються окремих підрозділів та служб.

З огляду на діалектику випадковості і необхідності вони суворо детерміновані як об'єктивно необхідні з метою регулювання правових відносин. Зміст і форма нормативних актів залежать від впливу як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. Отже, така класифікація нормативно-правових актів по вертикалі від загального до одиничного розкриває широкі можливості для аналізу їх ролі і впливу на забезпечення законності і дисципліни у службовій діяльності кожного окремого підрозділу і конкретного працівника.

Окрім класифікації, суттєву роль у правозастосовній діяльності правоохоронних органів відіграє кваліфікація, на що вказує М. Й Коржанський: «Ніяка інша правозастосовна діяльність не вимагає врахування такої кількості конкретних обставин вчинення діяння, такого досконалого знання законодавства» [91, с.3]. Класифікаційно-кваліфікаційна характеристика при аналізі злочинів і правопорушень відіграє важливу роль не тільки в теоретичному, але і, особливо, в практичній діяльності працівників міліції. «Практичні працівники, – як справедливо вказує С. Блинська, – мають серйозні труднощі при оцінці поведінки осіб, які порушили Закон.

Порівняльний аналіз свідчить, що в той час, як зарубіжні законодавці наголошують на визначенні ситуацій, коли правомірно застосовувати фізичну силу аж до смертельної, а за яких це робити законом забороняється, тим самим чітко визначаючи рамки правової поведінки, вітчизняні ж не

приділяють даній проблемі належної уваги» [22, с.20].

Аналіз існуючого законодавства дає всі підстави для висновку про необхідність удосконалення деяких норм чинного кримінального, кримінально-процесуального і адміністративного кодексів України. Аналіз зовнішньо-внутрішніх детермінант правопорушень у службовій діяльності працівників міліції вказує на те, що суттєвим чинником, який негативно впливає на процес забезпечення законності і дисципліни є професійна деформація.

Термін «деформація» означає пошкодження, в соціально-філософському, психологічному, юридичному, етичному розумінні набуває значення пошкодження цілісності організму чи особи, чи суспільства у вигляді «девіантності», антигромадськості, злочинності, а загалом, спотвореності. На думку В.С. Медведєва, для цього явища характерні такі основні зміни: по-перше, гіпертрофія професійно важливих якостей, подальша їх трансформація у свою протилежність (пильність – у підозрілість, упевненість – у самовпевненість, вимогливість – у прискіпливість тощо); по-друге, актуалізація та розвиток соціально-негативних рис, зокрема, жорстокості, мстивості, всюдозволеності, включаючи збочені форми їх прояву, виникнення і становлення домінуючих певних психічних станів (байдужість, нудьга, дратівливість та ін.) [119, с.9]. Проведені дослідження (опитано 400 працівників міліції та 300 працівників установ покарань, стаж служби в ОВС яких становив від 5 до 20 років), дозволили встановити, що початковий рівень деформації виявлено у 37,0% працівників міліції та у 35,7% працівників УВП, середній рівень відповідно 47,7% і 49,1%, глибинний рівень – 9,3% та 7,0% [119, с.11,28]. О.М. Бандурка вважає, що «кожний п'ятий працівник органів внутрішніх справ після десяти років служби має професійні захворювання, а після двадцяти років – кожен третій» [18, с.243].

Аналізуючи сутність професійної деформації та її вплив на дотримання законності і дисципліни працівниками міліції, підкреслимо, що вона пов'язана з рядом факторів, серед яких соціально-економічні, правові, службово-професійні, морально-психологічні. З-поміж них чільне місце займає кадрова політика. Професійна деформація, яка негативно впливає на стан забезпечення законності і зміцнення дисципліни в органах і підрозділах органів внутрішніх справ, притаманна в різному ступені практично усім силовим структурам держав світу. Так, у «поліції Нью-Йорку широко практикувалися побиття, тортури та знущання над заарештованими, зловживання посадовим становищем, фальсифікація речових доказів, гвалтування проституток під час рейдів та перевірок борделів» [115, с.69].

Слід відзначити, що на стан професійної деформації неабиякий вплив має і специфіка морально-психологічного стану особистості правоохоронця. Деформація у свідомості людини відбувається тоді, коли вона не може ідентифікувати себе з інтересами спільностей (клас, група, нація, професія та ін.) і при цьому не спрацьовують її внутрішні регулятори поведінки. Цей внутрішній дисонанс і є основною причиною морально-професійної деградації людини, коли у неї з'являються антисуспільні світоглядні відхилення, серед яких накопичення негативних емоцій та почуттів, наявність складних

конфліктних ситуацій. Стан законності – один з показників морального здоров'я особистості й суспільства. Забезпечення прав і свобод особи – не лише юридичний, а й моральний обов'язок усіх працівників міліції, тому порушення прав громадян слід вважати протиправним і аморальним вчинком [107, с.52].

Як відзначає Т.С. Ткаченко, проблема професійної деформації особового складу міліції досі не знайшла всебічного і широкого висвітлення в літературі, хоча й розглядалася в окремих працях, зокрема Ю.В. Александрова, А.В. Дулова, В.В. Куліченка, А.Р. Ратінова та ін. Деякі аспекти висвітлювали М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.С. Венедиктов, О.І. Остапенко. Цій проблемі присвятили дисертаційні дослідження В.С. Медведєв і Т.С. Ткаченко.

Необхідною умовою виникнення професійної деформації у працівників міліції є виконання обов'язків протягом певного часу, індивідуального для кожного працівника, але типового для даної професійної діяльності.

Професійна деформація обумовлюється сукупністю різних детермінант. Пропонуємо таку класифікацію: 1) за факторами впливу на особистість; 2) за оцінюючою і мотиваційною сферою; 3) за найближчим соціальним оточенням. Як вже відзначалося, на стан і поведінку особистості активно впливають об'єктивні фактори (економічні, політичні, ідеологічні, морально-психологічні, культурно-духовні та релігійні). У комплексі вони є важливими чинниками формування особистості, процесу її соціалізації соціального статусу, соціальної ролі, правової культури і поведінки. Мають значення також суб'єктивні чинники, серед яких – стан і рівень індивідуальної свідомості, світогляд, світосприйняття, емоційно-вольова сфера, мотиваційна спрямованість, моральність і релігійність. Найближчим соціальним оточенням індивіда є сім'я, родичі, близькі, друзі; на деформуючі процеси, окрім вище вказаних факторів, також впливає сім'я. Працівникам міліції доводиться долати не лише труднощі, зумовлені специфікою служби, а й особисті труднощі, пов'язані з сімейним життям. Досить поширеним серед них є психосексуальні, які деструктивно впливають на соціально-психологічний стан офіцера. Як засвідчує дослідження, 60,0% офіцерів внутрішніх військ МВС України мають сексуальні конфлікти з дружиною (постійною партнеркою), 70,1% ведуть нерегулярне статеве життя, у 81,3% учасників опитування знижується працездатність саме через наявність сексуальних труднощів [153, с.1].

Відчуття свого соціобіологічного статусу й боротьба за його достатній рівень нерідко має для людини трагічний наслідок. Сексуальні проблеми в сім'ї можуть спровокувати негативні наслідки, а тривога й невпевненість, що настають, можуть спровокувати тривалу або постійну психічну імпотенцію. Дослідження показали, що втрата статус-сексу чоловіками є руйнівними не тільки для дружин, а й для суспільства в цілому. Таким чином, труднощі, що виникають у службовій діяльності, сімейні, сексуальні та інші проблеми можуть підштовхнути окремих працівників до самогубства.

Особливу увагу всі керівні ланки МВС України звертають на проблеми, пов'язані з виявленням сімей працівників, в яких склалися конфліктні ситуації

, на посилення контролю з метою недопущення випадків суїцидів, пияцтва чи інших порушень дисципліни серед цієї категорії працівників.

Профілактичні заходи, спрямовані на боротьбу з професійною деформацією працівників міліції і на блокування правопорушень, слід проводити в таких основних напрямках: 1) науково-теоретичному; 2) організаційно-адміністративному; 3) відновлювально-реабілітаційному; 4) психолого-педагогічному; 5) кадровому. Завдання першого напрямку – наукове дослідження процесів і явищ як негативного, так і позитивного спрямування, притаманного у всіх сферах суспільного життя, та їх вплив на функціонування органів і підрозділів міліції, а також проблем, пов'язаних зі специфікою службової діяльності працівників міліції, вплив негативних чинників, причин і умов, наукове розроблення проблеми суїциду та шляхів його запобігання, науково обґрунтовані рекомендації щодо зміцнення їх ролі в суспільстві, удосконалення шляхів підняття авторитету і престижу служби, соціально-правового і морально-психологічного захисту правоохоронців.

Організаційно-адміністративний напрямок, на наш погляд, повинен включати управлінські заходи, спрямовані на чітку організацію служби, створення нормальних умов праці і відпочинку, на послаблення «деформуючого впливу діяльності шляхом тимчасового вилучення працівника міліції з службової діяльності» [119, с.26].

Науковий аналіз критеріїв класифікації, умов, факторів і детермінант зміцнення законності і дисципліни серед особового складу органів і підрозділів міліції дає можливість більш детально і всебічно виявити найсуттєвіші чинники, що стоять на заваді і сприяють існуванню та функціонуванню негативних явищ в службовій діяльності міліції.

З метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки працівниками міліції, припинення правопорушень чи запобігання їм, притягнення винних до адміністративної відповідальності важливого теоретичного та практичного значення набуває їх класифікаційно-кваліфікаційний розподіл. Особливо це питання актуалізується для України в сучасний період модифікації адміністративно-деліктного права, переходу до нової теорії адміністративно-правових відносин. Все це вимагає від працівників міліції кардинальних змін у службовій діяльності, спрямованих на визнання особи найвищою соціальною цінністю держави, забезпечення її прав і свобод шляхом дотримання законності і правопорядку в суспільстві.

## **2.2. Соціально-правові засади захисту особового складу працівників міліції під час проходження ними служби як важливий чинник профілактики правопорушень**

У процесі становлення демократичної правової держави в Україні відбувається удосконалення всіх її соціальних інститутів. У першу чергу, це стосується працівників міліції, як гарантів правопорядку і стабільності в суспільстві. У цьому зв'язку суттєву роль відіграє громадський порядок і безпека, які в основному забезпечуються адміністративною службою міліції, насамперед

, підрозділами громадської безпеки – служби дільничних інспекторів міліції, патрульно-постової служби та державної автомобільної інспекції. На сьогодні штатна чисельність дільничних інспекторів міліції в державі – 12 тис. осіб, із них 5020 несуть службу в сільській місцевості. На 26 тис. селищних рад такої кількості інспекторів, безперечно, недостатньо [168, с.11]. Тож і доводиться їм працювати вкрай напружено і нерідко в нелегких умовах. Про результат діяльності дільничних інспекторів свідчать такі дані: у 2003 р. ними було встановлено понад 91,4 тис. осіб, які вчинили злочини загальної кримінальної спрямованості, у тому числі 192 вбивства, 1114 тяжких тілесних пошкоджень, 494 розбійні напади, 3 тис. пограбувань, 8,3 тис. злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних речовин, 46,5 тис. крадіжок, викрито 2,4 тис. злочинів економічної спрямованості [168, с.11]. Слід вказати і на те, що 70,0% заяв громадян розглядається саме дільничними інспекторами. Працівники служби розкривають майже кожен третій злочин [135, с.4-5].

З метою забезпечення законності і профілактики правопорушень як серед працівників міліції, так і громадян прийнято Положення про службу дільничних інспекторів міліції та Програму вдосконалення організації роботи дільничних інспекторів на 2003 – 2005 рр.

Незмінним пріоритетом службової діяльності міліції залишається забезпечення правопорядку та безпеки в громадських місцях і на вулицях населених пунктів держави, попередження та розкриття злочинів. Суттєву роль у забезпеченні правопорядку відіграє патрульно-постова служба міліції (ППСМ). Так, якщо в 1991 р. у громадських місцях було зареєстровано понад 56 тис. злочинів, то в 2001 р. їх кількість становила 29,6 тис., тобто була майже вдвічі меншою. Тільки силами цієї служби розкривається 39,8% «вуличних злочинів» [65, с.14]. Так, протягом 2002 р. ними розкрито 19 тис. злочинів, затримано і притягнуто 409,8 тис. громадян за адміністративні делікти.

Відповідальну функцію щодо охорони правопорядку виконують і працівники ДАІ. У 2000 р. безпосередньо працівниками ДАІ розкрито 22,4 тис. злочинів по лінії карного розшуку, в тому числі 225 розбійних нападів, 980 пограбувань, 25,8 тис. крадіжок, розшукано 5,5 тис. викрадених транспортних засобів, встановлено учасників 2,5 тис. дорожніх пригод, вилучено 2,2 тис. одиниць вогнепальної зброї, 53,9 тис. набоїв до неї, а також затримано понад 48 тис. порушників громадського порядку. Виявлено 5,8 тис. фактів незаконного перевезення наркотиків, загальною вагою понад 4,5 т [65, с.18].

На працівників Державтоінспекції покладені державою і суспільством важливі не тільки службові, а й моральні обов'язки щодо забезпечення правопорядку на дорогах країни. Сумна статистика свідчить, що протягом 2004 р. на дорогах України загинуло 6966 громадян, було поранено – 45693 осіб. Збитки від дорожніх пригод та їх наслідків становлять астрономічну суму – 16 млрд. грн. [37, с.12].

Отже, наведені факти промовисто свідчать про відповідальну роль та важливе місце адміністративної служби міліції у системі забезпечення законності і правопорядку в суспільстві. Ефективність їх діяльності значною



мірою залежить від соціально-правового захисту, а також матеріально-технічного забезпечення, яке на сьогодні є проблемним і не відповідає сучасним світовим стандартам. Так, на придбання техніки та озброєння передбачено лише 8,3 млрд. грн., а це 0,3% від потреби. У незадовільному стані спецобмундирування, озброєння, засоби зв'язку та оборони підрозділів, а забезпеченість ними становить 10-30% [52, с.7].

Питання правового та соціального захисту працівників міліції розглядалися в наукових працях М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.С. Венедиктова, В.О. Лавриненка, О.Я. Лапки, К.Ю. Мельник, В.О. Соболева та ін. Досить докладно в них акцентувалася увага на реалізації економічних та соціальних прав персоналу міліції, однак проблем реалізації громадянських та політичних прав науковці майже не торкалися.

Як відомо, проблема соціально-правового захисту працівників міліції тісно пов'язана з профілактикою правопорушень серед працівників, а в кінцевому результаті – з ефективністю їх службової діяльності. На думку О.Я. Лапки, «соціальний захист працівників міліції – це система соціальних гарантій, що забезпечують задоволення матеріальними і духовними потребами та компенсують певні обмеження, встановлені законодавством щодо цієї категорії осіб» [102, с.7].

Об'єктом соціального захисту є майнова сфера працівника міліції – матеріальні блага та послуги, які надаються державою з метою забезпечення для цієї соціальної професійної групи всієї повноти прав громадян держави та компенсації обмежень та заборон, що витікають з умов проходження державної служби. Слід погодитися з тими науковцями, які у зміст поняття «соціальний захист» вкладають і створення умов щодо культурно-естетичного розвитку особистості, реалізації її творчих та інших здібностей.

Ефективність дії соціально-правового захисту працівників міліції залежить від наявності чинних нормативно-правових актів. В Україні діє спеціальне законодавство, яким регулюються питання соціального захисту працівників міліції. До нормативно-правових актів цього спрямування належать закони України «Про державну службу», «Про міліцію», «Про пожежну безпеку», «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ», а також Положення про порядок і умови державного обов'язкового особистого страхування осіб рядового, начальницького та вільнонайманого складу ОВС. Крім того, більшість нормативно-правових актів прийняті ще до ухвалення Конституції України і не відповідають реаліям сьогодення.

Суттєвим чинником, що негативно впливає на морально-психологічний стан особового складу, в тому числі на забезпечення законності, – призупинення пільг щодо житлового забезпечення, встановлення квартирних телефонів, оплата житлової площі, комунальних послуг та палива, санаторно-курортного лікування, призупинено право безоплатного проїзду в міському та приміському транспорті. Усе це в середньому на одного працівника скоротило реальні доходи. За цей же період відбулося значне зростання цін на предмети першої необхідності, комунальні послуги та продукти харчування.

Органи міліції, як відомо, забезпечуються централізовано з держбюджету. Сьогодні цих коштів не вистачає для нормальної правоохоронної діяльності. Так, Законом України «Про Державний бюджет на 2004 рік» для утримання системи МВС України передбачалося 2481,6 млн. грн

., з яких на оплату праці – 1653,7 млн. грн., що відповідно становить 2,6 і 65, 0% від потреби [25, с.3]. Фінансування з Держбюджету у 2004 р. на утримання одного штатного працівника МВС найнижчі і становлять 9,5 тис. грн. Цей же показник у Державній податковій адміністрації становить 29,7 тис. грн., Державній митній службі – 26,8, СБУ – 21,8, Генеральній прокуратурі – 20,4, Міністерстві з надзвичайних ситуацій – 19,3, Міністерстві оборони – 14,2 тис. грн. [74, с.11-13]. У 2005 р. МВС було профінансовано лише на 29,0% від загальної потреби. Більшу частину цих коштів було спрямовано на вирішення соціальних проблем особового складу – понад 300 млн. грн. пішло на оплату праці. У 2006 р. бюджетом заплановано суму в 3660,6 млн. грн., що забезпечує об'єктивну потребу лише на 44,4%. Але щоб виконати урядові рішення щодо підвищення заробітної плати та грошового забезпечення працівників міліції, додатково необхідно 321,7 млн. грн. та 663,1 млн. грн. на виплату пенсій (Іменем Закону. –2006. – №5. – 3-9 лютого). Слід підкреслити, що за всі роки незалежності органи міліції забезпечувались в середньому на 40,0% від необхідних потреб.

Більшість органів і підрозділів не забезпечуються передбаченою доплатою за особливі умови служби, за роботу в нічні години доби та охорону громадського порядку в надурочний час. Зі вступом в дію ст.59 Закону України «Про державний бюджет України на 2003 рік» право на безоплатне користування громадським транспортом, а також пільги на 50,0% знижку оплати житлової площі, комунальних послуг та палива обумовлюються лише для тих працівників, грошові доходи яких менші прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб. Таким чином, із відміною права на безоплатний проїзд та пільг на оплату комунальних послуг, щомісячні доходи кожного працівника міліції значно знизилися, це особливо вплинуло на матеріальний стан осіб рядового і молодшого начальницького складу, безпосередньо залучених до охорони порядку. «Через недостатнє фінансування не вдається реалізувати і намічені заходи щодо зміцнення законності в міліцейських колективах, удосконалення процесу добору кадрів»[177, с.3].

Позбавлення пільг призвело не тільки до конфліктів між працівниками і транспортними організаціями (водіями і контролерами), а й негативно вплинуло на авторитет правоохоронців. М. Козачок, ветеран міліції, з гнівом і болем пише: «Днями я побачив таку картину: в електропоїзді до міліціонера, що супроводжував мене згідно із службовими обов'язками, причепилися контролери-ревізори, змушуючи його вийти з вагона. Народ, спостерігаючи за цим, розуміє, що з міліціонерів зробили посміховисько» [84, с.2].

Обмеженість фонду оплати праці, невирішеність інших соціальних проблем стають причиною недокомплектування особового складу міліції. Як свідчить аналіз, в органах і підрозділах залишаються невирішеними проблеми,

пов'язані із закріпленням на службі молодих працівників, зокрема випускників вищих навчальних закладів, училищ професійної підготовки працівників міліції. Так, тільки протягом 2004 року та першого півріччя 2005 року з ОВС до трьох років служби звільнено – 3012 працівників, з них на першому році – 461 – зазначається в розпорядженні МВС від 25.07.2005 р.

№625 «Про невідкладні заходи щодо вирішення питань із забезпечення житлом молодих працівників органів внутрішніх справ». Майже вдвічі більше, ніж 2004 року, залишили службу фахівці з вищою юридичною освітою.

Переважає більшість як звільнених, так і діючих працівників міліції незадоволені вирішенням соціальних проблем, зокрема житлового питання. Так, із 70 тис. працівників міліції віком до 30 років майже кожен п'ятий не забезпечений належними житловими умовами, не може набути права стати на квартирний облік, що змушує шукати іншу роботу та звільнитися з органів внутрішніх справ, вказується в цьому документі. Така ситуація дестабілізує роботу міліцейських колективів, викликає соціальну напругу в сім'ях, призводить до їх розпаду та навіть до надзвичайних подій.

Як наслідок таких процесів – значний некомплект у службах і підрозділах, в основному, адміністративної служби міліції. У підрозділах патрульно-постової служби він становить 3 тис. (понад 17,9%), дільничних інспекторів – 1,3 тис. (9,9%) [176, с.3]. Починаючи з 2004 р., поступово збільшуються видатки на утримання міліції. Так, вони збільшились на 400 млн

грн., а фонд оплати праці відповідно – на 113 млн. грн. Як наслідок – зросло середньомісячне грошове забезпечення і заробітна плата відповідно з 300 до 550 та з 170 до 350 грн. [14, с.13]. Поступово підвищуються заробітна плата всім працівникам. Так, дільничний інспектор в званні старший лейтенант з посадовим окладом 110 грн., за звання – 115 грн. одержує на виході – 1002 грн

. Для порівняння вкажемо на те, що щорічне фінансування поліції США перевищує 41 млрд. доларів. В середньому будь-який поліцейський департамент витрачає на оплату персоналу від 75,0% до 95,0% бюджету [51, с.293].

Існуючі матеріальні труднощі, невпевненість у завтрашньому дні, нестабільність соціальних гарантій, відсутність перспективи отримання житла є причинами та умовами правопорушень у міліцейських колективах. Це, зокрема, підтверджують результати соціологічних досліджень. Так, близько 20,0% респондентів-слухачів факультету підготовки управлінських кадрів вищої ланки Інституту управління Національної академії внутрішніх справ України вказали на соціальну незахищеність працівників ОВС [123, с.51].

Аналіз проблеми соціально-правового захисту працівників міліції наводить на думку, що вона тісно пов'язана, у першу чергу, з соціально-економічними змінами, які відбуваються в суспільних відносинах. Сучасний правоохоронець, на відміну від свого колеги радянського періоду, є більш прагматичним і раціональним. Він прагне до задоволення своїх матеріальних потреб та інтересів, зміцнення і закріплення їх, а також свого соціального статусу, просування по службі. Отже, психолого-мотиваційна поведінка особового складу органів і підрозділів постійно змінюється у бік матеріальних

інтересів. Слід погодитися зі слушною думкою О.С. Ципка про те, що « бідність не є гарантом доброзичливості і безкорисності. Навпаки, вона плодить енергію ненависті і злості. Бідна людина найменше готова до творчості» [201, с.226]. У демократичній правовій державі люди краще і більше працюють тому, що їх зусилля щедріше матеріально винагороджуються.

Нами проведено соціологічне анкетування молодих офіцерів- випускників Львівського юридичного інституту 2004 р. На запитання: «Які фактори, на Вашу думку, впливають на порушення законності і дисципліни працівниками ОВС?» 86,4% респондентів назвали економічні (матеріальні), виділивши соціально-матеріальне забезпечення. Автором дисертації у м.

Львові у 2006 р., де було опитано 237 працівників полку ППСМ 80,0% респондентів вважають, що перш за все слід забезпечити належний соціально-правовий захист працівників міліції.

На цей напрямок мотивації і оціночно-ціннісної орієнтації молодих офіцерів неабиякий вплив має соціально-правовий захист поліцейських зарубіжних країн. Суттєвою перевагою їх соціального статусу є стабільна зайнятість в основному за вибором місті або регіоні; достатньо високий рівень оплати праці порівняно з іншими спеціалістами; можливість одержання пільгових кредитів для придбання житла; повна або часткова оплата страхувань; безоплатне одержання професійної освіти; часткова оплата загальної вищої освіти; пільги щодо відпусток та лікування тощо.

Натомість існуючі обмеження мають відповідну законодавчу й іншу нормативно-правову базу. Обмеження прав окремих категорій громадян, що входять у ряди збройних сил, поліції, адміністрації держав допускається міжнародними договорами. Так, пакт про економічні, соціальні і культурні права вміщує особливі умови їх обмеження, які повинні бути визначені законом як необхідні в демократичному суспільстві і в інтересах державної безпеки, суспільного порядку.

Вкажемо на те, що названі обмеження повинні здійснюватися виключно з метою найбільшого сприяння загальному добробуту в демократичному суспільстві. Серед проблем, які нині негативно впливають на правовий захист працівників міліції і штовхають їх на правопорушення, є існуючий стан правового регулювання матеріальної відповідальності. На сьогодні законодавчим актом, який регулює питання матеріальної відповідальності працівників міліції, підстави та порядок притягнення до неї, є Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затверджене Постановою Верховної Ради України від 23 червня 1995р. 243/95-ВР (Відомості Верховної Ради України – 1995 – №25 – ст.193). Вона поширюється на рядовий і начальницький склад МВС України.

О. Кузніченко вважає, що «не можна розглядати на одній площині відносини, у які вступають військовослужбовці, і ті, де суб'єктами є працівники міліції». Тому для працівників міліції матеріальна відповідальність повинна мати свої особливості [98, с.79]. Науковець схиляється до думки, що таким нормативно-правовим документом повинен

стаття Закон України «Про матеріальну відповідальність працівників міліції». З метою вирішення спірних питань, що виникають у процесі службово-професійної діяльності органів і підрозділів міліції щодо матеріальної відповідальності, на наш погляд, слушна пропозиція О.М. Бандурки внести до проекту Закону «Про органи внутрішніх справ» таке доповнення: «Працівник міліції у межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, може самостійно приймати рішення і нести за свої протиправні дії або бездіяльність всі види юридичної відповідальності» [16, с.15].

Скрутне матеріальне становище більшості особового складу міліції, існуючі проблеми змусили керівництво МВС в котрий раз звертатися до представницької та виконавчої влади. Впродовж кількох років МВС намагалося знайти розуміння в органах влади, серед політиків та громадськості щодо непосильного тягаря матеріальних проблем, які доволі більше і негативніше впливають на виконання міліцією своїх функцій.

Серед складних соціальних проблем, з якими зіткнулися працівники міліції, – проблема житла. На квартирному обліку перебувають понад 18 тис. сімей, з яких більше 5 тис. – понад 10 років [129, с.2]. Необхідність у коштах становить 170 млн. грн., у той час як Державним бюджетом для МВС виділено 83 млн. грн. [130, с.2]. Держбюджетом України на 2004 р. передбачалося на житлове будівництво і капітальний ремонт – 122,5 млн. грн., з яких 83 млн. грн. – на будівництво житла працівникам міліції.

Важливою проблемою, яка виникла нині і стоїть перед усім суспільством і працівниками міліції – охорона здоров'я і здоровий спосіб життя. У системі МВС – 28 лікарень з поліклініками, два самостійні госпіталі. Кількість ліжок у відомчих стаціонарах – 3135. Штатна чисельність персоналу медичних закладів МВС України – понад 81 тис. одиниць.

На заклади охорони здоров'я МВС, окрім загальних лікувальних, покладені і спеціальні функції: проведення військово-лікарської експертизи з психолого-психіатричним обстеженням для прийняття кандидатів на службу до органів і підрозділів міліції. Станом на 1 січня 2002 р. на медичному обслуговуванні у відомчих лікувально-профілактичних закладах перебувало близько 700 тис. осіб, 21,0% від загальної кількості прикріплених – пенсіонери МВС, з яких 29 тис. – ветерани війни, 12,5 тис. – учасники ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, інший контингент, який має пільги. У наш час на пенсійному обліку перебуває понад 150 тис. осіб, більшість з яких – люди похилого віку, яким, у першу чергу, потрібна соціальна допомога. У 2005 р. понад 850 учасників Великої Вітчизняної війни отримали безкоштовні путівки до різних лікувально-оздоровчих закладів МВС [167, с.11]. У тому ж році пенсіонерам органів міліції, яким виповнилося 70 і більше років, надано матеріальну допомогу на суму близько 900 тис. грн. Більш як на 1 млн. грн. матеріальної допомоги одержали в 2005 р. сім'ї працівників міліції, які загинули під час виконання службового обов'язку, ще 304 тис. грн. виділив Український благодійний фонд «Милосердя» (Іменем Закону. – 2006. – №5. – 3-9 лютого). Бюджетне фінансування відомчих закладів охорони здоров'я вкрай обмежене. У 2002 р. бюджетні надходження становили лише 25,0% від потреб,

фактично було профінансовано лише заробітну плату.

З року в рік зростає заборгованість особовому складу у виплаті компенсацій за продпайки. Окрім незадовільного забезпечення компенсаційними виплатами, у незначних обсягах виділяються кошти на харчування осіб, які перебувають в ізоляторах тимчасового утримання.

Зростає заборгованість підрозділів за отримані продукти харчування, заборгованість фахівцям – криміналістам, експертам, психіатрам, перекладачам, яких запрошували для виконання окремих завдань у райвідділи. Склалася парадоксальна ситуація, коли УМВС як юридична особа повинна сплачувати податок, оскільки є власником транспортних засобів. Проте кошти для цього з бюджету не виділяються. Таким чином, утворюється заборгованість перед державним бюджетом за паливно-мастильні матеріали, запасні частини, а також за послуги підприємств «Укртелеком» та «Утел» за електро- та телефонний зв'язок.

Оскільки існують проблеми економічного забезпечення, то міліція змушена самотужки заробляти гроші і для свого існування, вишукувати резерви.

Керівництво держави веде постійний пошук шляхів поліпшення фінансово-технічного забезпечення органів і підрозділів міліції. З метою підняття престижу і авторитету міліції у 2001 р. введено нову форму одягу єдиного зразка. 17 листопада 2001 р. Кабінет Міністрів видав постанову №1515 «Про формений одяг осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, військовослужбовців, спеціальних моторизованих військових частин міліції внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ та осіб начальницького складу податкової міліції». Українська міліція отримала сучасний, європейського рівня формений одяг. Формений одяг повинен бути таким, щоб правоохоронець відчував себе в ньому комфортно, мав пристойний вигляд і викликав почуття впевненості і задоволення у громадян, які бачать представника міліції.

Соціальну захищеність міліції можна розглядати не тільки з огляду на забезпеченість матеріальними, соціальними, культурними благами, житлом тощо, а й на реальну можливість підвищення правового й культурного рівня правоохоронця. Соціальні чинники, які відіграють важливу роль у функціонуванні системи міліції, тісно пов'язані не тільки з економічними, а й з правовими факторами. Працівник міліції перебуває під захистом закону.

Парадокс ситуації, в якій опинились правоохоронці, полягає у тому, що, захищаючи закон, вони самі залишаються незахищеними не тільки в соціальному, а й в правовому відношенні. Так, у Законі України «Про міліцію» вжито термін «правовий захист працівників міліції», а чіткого його визначення нема. На наш погляд, правовий захист працівника міліції – це, по-перше, гарантія, на рівні усіх громадян, прав і свобод згідно з Конституцією; по-друге, забезпечення реалізації працівником своїх прав на користування всіма соціальними, матеріальними, політичними, духовно-культурними і релігійними правами; по-третє, захист від протиправних дій зі сторони злочинного елемента, органів адміністративно представницько-виконавчої

влади; по-четверте, гарантії правового захисту від свавілля і протиправних дій зі сторони його прямого керівництва; по-п'яте, надання працівнику міліції право захищати свої права, якщо вони були порушені зі сторони державного органу місцевого самоврядування, інших організацій і установ, а у передбачених законом випадках, відшкодування збитків, компенсації моральної шкоди, заподіяної працівникові протиправними діями тощо.

Особовий склад адміністративної служби міліції за родом службової діяльності частіше від інших, вступає у відносини, що регламентуються адміністративно-правовими нормами. Адміністративно-правовий захист працівника міліції можливий на основі широкого і різнобічного кола нормативно-правових актів, які ґрунтуються на адміністративно-правових нормах. Цей захист відбувається не тільки через різні органи законодавчої і виконавчої влади, а й прокуратури та суду. Слід підкреслити, що до цього часу існує порочна практика, при якій свідчення працівників міліції не визнається, як доказ або розцінюється, як малозначний по відношенню до показів інших свідків. У цьому аспекті досить цікавим є порівняння з практикою, яка існує у Великобританії. Поліція цієї країни бере щонайактивнішу участь у розслідуванні злочинів, а згодом і в судових процесах. Переважно рішення судів, їх вироків, значною мірою, ґрунтуються на свідченнях поліцейських.

Як зазначає В.С. Венедиктов, «часто в практиці роботи органів прокуратури зустрічаються випадки відмови в порушенні кримінальних справ по фактах опору або образі працівників органів внутрішніх справ, або припинення вже порушеного кримінального переслідування. Переважно випадків кримінальні справи за фактами посягань на честь та гідність працівників органів внутрішніх справ не порушуються або припиняються необґрунтовано» [30, с.39].

Суттєву роль відіграє правове забезпечення безпеки життя, протидія заподіянню шкоди здоров'ю працівнику міліції, його близьким та родичам. Така небезпека посилюється тим, що суб'єкт посягання намагається вплинути на законну діяльність працівника адміністративної служби міліції або мститися за неї. Це не лише завдає шкоди працівнику міліції, «але може призвести до порушення законних інтересів інших громадян через невиконання належним чином працівником правоохоронного органу службових обов'язків» [144, с.108].

Працівник міліції під час виконання покладених на нього обов'язків перебуває під юрисдикцією Закону, який гарантує йому захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна його та членів сім'ї від злочинних посягань та інших протиправних дій. Незважаючи на закони, працівники міліції несуть величезні втрати при виконанні службових обов'язків. За роки незалежності України 868 працівників міліції загинуло під час виконання службових обов'язків і 5672 дістали поранення [187, с.1]. Якщо порівняти з США, то, починаючи з 1792 р., коли вперше загинув при виконанні службових обов'язків поліцейський Ісаак Сміт, всього за весь період існування США загинуло понад 900 офіцерів федеральних правоохоронних органів [166, с.24].

Спостерігається негативна тенденція росту злочинності, спрямованої проти працівників міліції. Якщо у 2001 р. їх зареєстровано – 41343, то у 2002 р. – 42273. Для порівняння, в США за цей же період загинуло 33 поліцейських, щов 22,8 раза менше, ніж в Україні, а у Великобританії за останні 40 років загинуло 6 поліцейських. Слід підкреслити, що в наш час число нападів, поєднаних з агресією проти поліцейських США, постійно зменшується з 71 тис. в 1990 р. до 46 тис. в 1996 р. [51, с.201].

Не тільки злочини, що вчиняються щодо працівників міліції, а й адміністративні проступки мають суспільно небезпечний характер. Так, за статистичними даними МВС України, протягом 1999-2002 рр. щодо працівників міліції було вчинено 189713 проступків, притягнуто до відповідальності 186696 осіб, що становить 98,0% від загальної кількості зареєстрованих випадків вчинення адміністративних проступків зазначеної категорії; до адміністративного арешту притягнуто 113346 осіб (61,0%); оштрафовано 52158 (28,0%); застосовано виправні роботи до 3964 осіб (2,0%) [103, с.1].

На сьогодні рівень загибелі працівників міліції й отримання ними тілесних ушкоджень в Україні найвищий у світі. Однією з причин такої трагічної статистики є неналежна правова захищеність. У контексті розглянутого найсерйозніша проблема – недосконалість чинного законодавства, що стосується питання визнання меж необхідної оборони правоохоронця. Порівняльний аналіз свідчить, що у той час як зарубіжні законодавці наголошують на визначенні ситуацій, «коли правомірно застосовувати фізичну силу, аж до смертельної, а за яких умов це робити забороняється. Тим самим чітко визначаються рамки правомірної поведінки і законності, на жаль, вітчизняні законодавці не приділили поки що цій важливій справі належної уваги» [23,с.20]. Нині безпека працівників міліції – винятково актуальне питання. Це, у першу чергу, пов'язано з посиленням агресивності криміналітету, його оснащенням сучасними новітніми технічними засобами і зброєю, належною підготовкою. Ріст злочинності, погіршення криміногенної ситуації – причини підвищення ризику втрати життя, здоров'я, працездатності працівників органів внутрішніх справ. Саме тому існує нагальна потреба постійного підвищення соціального і правового захисту в системі МВС України. Аналізуючи цю проблему, Ж.О. Жуковська справедливо вказує на правову незахищеність і соціальне безправ'я особового складу міліції, які повною мірою відчувають на собі наслідки багаторічного зневажливого ставлення до питань законодавчого закріплення їх соціально- правового статусу. Прогалини в соціально-правовій політиці породили багатосоціальних аномалій [59, с.16-20]. Отже, необхідність прийняття норми права щодо захисту працівників міліції – об'єктивна вимога часу. Професійний ризик, з яким постійно стикаються працівники міліції при виконанні службових обов'язків по охороні громадського порядку, вимагає надання їм додаткових гарантій захисту. У ст.6 Закону України «Про страхування» від 7 березня 1996 р. поряд із страхуванням деяких категорій державних службовців державне особисте



страхування осіб рядового начальницького та вільнонайманого складу, органів і підрозділів внутрішніх справ передбачено як обов'язковий вид страхування. Ст.23 Закону України «Про міліцію» також передбачає обов'язковість державного особистого страхування працівників міліції.

У багатьох країнах світу існує добре продумана і ефективна система професійного захисту поліцейського. Так, 75,0% поліцейських США є членами профспілок. Профспілки ведуть активну діяльність щодо захисту соціальних прав поліцейських. У 1986 р. прийнято закон, який регулює трудові відносини у правоохоронних органах. Згідно з ним працівники не повинні працювати більше 8 годин на день і 40 годин на тиждень, за позаурочну роботу поліцейський одержує в півтора рази більшу зарплату [51,с.202].

Згідно із Законом «Про міліцію» у Російській Федерації державному особистому обов'язковому страхуванню підлягають особи рядового та начальницького складу органів і підрозділів внутрішніх справ. У випадку загибелі правоохоронця Росії його сім'ї виплачується 25 окладів, у США виплачується компенсація у розмірі 50 тис. доларів. У Великобританії суттєву роль у захисті поліцейських відіграють профспілки. Вони створюються на добровільній основі та наділяються правами юридичної особи. Профспілки правомочні вносити пропозиції керівництву з широкого кола питань, які стосуються функціонування органів та підрозділів, комплектування, навчання, матеріального забезпечення персоналу, організації культурно-масових та оздоровчих заходів, встановлення контактів між поліцією, регіональними властями та громадськістю [118, с.91]. Поліцейські, які мають ранг від констебля до суперінтенданта, після зарахування на службу автоматично стають членами профспілки.

Аналіз нормативних документів про порядок та умови державного обов'язкового страхування дає підставу стверджувати, що сума сплати витрат у разі поранення працівника міліції є нижчою ніж, скажімо, працівника контрольно-ревізійної служби та інших державних службовців. Подібна тенденція спостерігається і при оформленні страхових виплат. В результаті розмежування страхової події для працівників міліції на ту, яка склалася в період проходження служби, та на ту, яка пов'язана з охороною громадського порядку, громадської безпеки і боротьбою зі злочинністю, розмір страхової суми, яка виплачується працівникам МВС України, є набагато меншою, ніж у згаданих вище категорій державних службовців. Як відзначає С. Дяченко, основна робота державних службовців – це робота з документацією, тоді як «робота більшості працівників міліції полягає у безпосередній боротьбі зі злочинними елементами». До цього додамо, що щорічно гине та отримує поранення набагато більше правоохоронців, ніж працівників інших державних органів. Може скластися враження, що у сплаті належних витрат держава вирішила заощадити на працівниках міліції [55, с.96].

Отже, буде справедливим, що страхова сума у розмірі десятирічного грошового утримання повинна бути єдиною як для спадкоємців працівника міліції, який загинув при виконанні службових обов'язків, так і для сім'ї

загиблих інших категорій осіб, застрахованих у порядку обов'язкового державного страхування. Вважаємо за необхідне наголосити на специфіці професійної діяльності працівників міліції, пов'язаних з охороною громадського порядку, громадської безпеки і боротьбою зі злочинністю, на врахуванні високого ступеня ризику, морально-психологічної напруги, інших негативних чинників. Тому слід збільшити компенсаційну суму, яку отримує сьогодні застрахований працівник міліції.

Доцільно підтримувати пропозиції тих вчених, які виступають з ідеєю прийняття спеціального закону стосовно компенсаційних виплат працівникам міліції. Слід ввести нові тарифні ставки, а також розмежувати обставини настання страхової події на ту, яка сталася в період проходження служби, і на ту, яка сталася за обставин, пов'язаних з охороною громадського порядку, громадської безпеки і боротьбою зі злочинністю.

Очевидно назріла потреба у всіх обласних управліннях організувати службу соціально-правового захисту, в якій повинні працювати психологи, соціологи, інші фахівці, які вивчають стан захисту потерпілих і надають їм допомогу (скажімо, за умов каліцтва) для подальшої адаптації до нового соціального статусу.

Безумовно, працівники міліції повинні мати право оскаржувати в суді прийняті щодо них адміністративні санкції незаконного звільнення, пониження у посаді, рішення посадових осіб, якщо вважають, що ті принижують їх гідність і особисті права. Вважаємо, ця проблема вимагає спеціального наукового дослідження і реалізації його результатів в практиці.

Підкреслимо, що правовий захист працівників міліції у зв'язку з його професійно-службовою специфікою має ряд обмежень, закріплених у відповідних законодавчих нормативних актах. Так, згідно зі ст.18 Закону України «Про міліцію» працівникам міліції забороняється, по-перше, бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету; по-друге, вони не можуть займатися іншою оплачуваною роботою на умовах сумісництва, за винятком наукової, педагогічної, творчої та медичної практики; по-третє, вони не можуть займатися підприємницькою діяльністю; по-четверте, їм забороняється використовувати своє службове становище в інших корисливих цілях; по-п'яте, вони не можуть брати участь у страйках і несанкціонованих демонстраціях та мітингах; по-шосте, їм забороняється використовувати у неслужбових цілях засоби матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення, інше службове майно та інформацію без попередньої згоди відповідних керівників та матеріально-відповідальних осіб; по-сьоме, вони не можуть вчиняти дій, які можуть заподіяти шкоду інтересам служби або негативно вплинути на репутацію органів внутрішніх справ. Виходячи з викладеного, можна стверджувати: працівники міліції як громадяни України не у повному обсязі користуються основними правами, передбаченими Конституцією України та іншими нормативними актами. З цього випливає, що їх правове становище має багато обмежень, які визначаються характером, змістом завдань, виконанням функцій, а також вимогами Закону «Про міліцію», Присягою, Статутами і

Положенням про проходження служби.

Аналіз соціально-правового захисту працівників міліції дає всі підстави стверджувати, що поняття «соціальний захист» і «правовий захист» перебувають у тісному взаємозв'язку. Соціальний захист – поняття, за змістом і обсягом, ширше, оскільки охоплює більше чинників у суспільних відносинах. Між ними існують родо-видові відносини, де родовим є соціальний, а видовим – правовий захист.

Аналіз стану соціального і правового захисту особового складу адміністративної служби міліції засвідчує, що існуючі соціально-економічні проблеми, суперечливий характер розвитку і функціонування суспільства як системи, позначається на стані і функціонуванні міліції, як частини.

Незадовільна соціально-правова захищеність працівників міліції створює серйозну небезпеку деформації, професійної і правової свідомості і поведінки. Так, внаслідок незадовільної соціально-правової захищеності позитивну мотивацію до служби виявили лише 12,0% опитаних дільничних, а 71,0% вказали на те, що такі службові відносини незахищені правом. З іншого боку, значною мірою через загальні негаразди і відповідно, негаразди по службі лише 16,0% опитаних нами громадян довіряють службі дільничних інспекторів міліції.

Таким чином, організація та управління органами і підрозділами, зміцнення законності, дисципліни та правопорядку напряду залежать від політики держави. Отже, необхідно посилити відповідальність держави щодо забезпечення особистісних і професійних інтересів працівників міліції.

У наш час стає нагальною проблемою розробка науково-обґрунтованої соціально-правової політики. На нашу думку, йдеться про державну політичну програму, яка ґрунтується на нормативно-правових актах, враховує специфіку і відповідальність міліції, яка спрямована на забезпечення належного соціально-правового захисту працівників міліції.

Аналіз сучасного стану цього захисту дає всі підстави стверджувати про його серйозний вплив на профілактику правопорушень з боку працівників міліції. Як показує світовий досвід, високий рівень соціально-матеріального забезпечення і постійне удосконалення законодавчого процесу, спрямованого на підвищення ролі та іміджу правоохоронців і їх правового захисту, є відчутною засторогою вчинення правопорушень працівниками правоохоронних органів.

У тих країнах, де держава в своїй політико-правовій діяльності постійно приділяє увагу зміцненню законності в правоохоронних структурах, існує стабільний соціальний порядок. Гасла і заклики щодо зміцнення законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю, без вирішення болючих соціальних проблем в органах і підрозділах міліції залишається лише марними побажаннями.

Як слушно підкреслив О.М. Бандурка, «дешева міліція взагалі дорого обходиться народу» [18, с.88]. Звідси випливає, що соціальний захист працівника міліції, інакше кажучи комплекс пільг для них та членів їх сімей, закріплених у законі, повинен не тільки компенсувати важкі умови праці, а й

ті негативні чинники, названі вище; а право обмеження слід довести до рівня загального балансу прав і обов'язків, які мають інші категорії працівників.

Аналіз стану соціального і правового захисту особового складу адміністративної служби міліції засвідчує, що існуючі соціально-економічні проблеми, суперечливий характер розвитку і функціонування суспільства, як системи, позначається на стані і функціонуванні і адміністративної служби міліції як його елемента. Стан соціально-правового захисту працівників міліції відіграє важливу роль у профілактиці правопорушень з боку особового складу. По-перше, формує у особового складу органів і підрозділів міліції морально-психологічне почуття самоповаги і гордості за свою професію. По-друге, стає на перешкоді спокусі щодо корупційних та інших протизаконних діянь. По- третє, зміцнює внутрішньо-системні зв'язки, спрямовані на блокування правопорушень з боку працівників міліції, сприяє формуванню у кожного члена колективу високої відповідальності за довірену ділянку роботи, за належне забезпечення законності та дисципліни.

### **2.3 Політичні, морально-психологічні і релігійні чинники та їх роль у зміцненні законності та дисципліни серед працівників міліції**

Об'єктивний аналіз стану і забезпечення законності та дисципліни в службовій діяльності міліції вимагає нових підходів, що ґрунтуються, у першу чергу, на теоретико-методологічній базі. Це обумовлює розгляд проблеми як діалектичного зв'язку цілого і його складових елементів, спираючись на метод структурно-функціонального аналізу. На нашу думку, такий підхід дає можливість відокремити і визначити роль і місце кожного з чинників у процесі зміцнення законності та дисципліни, профілактики правопорушень серед особового складу органів і підрозділів міліції.

На процес забезпечення дотримання особовим складом міліції законності та дисципліни, стану правопорядку в суспільстві суттєво впливає політика держави, оскільки ця функція МВС є політичною.

У сфері державної політики щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства на міліцію як важливий орган виконавчої влади, покладаються відповідальні завдання. На жаль, проблема «міліція і політика» досі не стала спеціальним об'єктом і предметом дослідження не тільки правознавців, а й представників інших наук.

Міліція як важливий соціальний інститут тісно пов'язана з державою. Інститут міліції – частина політичної системи суспільства, цілісної політичної реальності. Система ж – сукупність елементів, які між собою тісно пов'язані і утворюють цілісну організацію. Політична система взаємопов'язаний комплекс суспільно-політичних відносин, організацій і установ, що реалізують політичну владу на основі таких принципів і норм, які виражають політичну природу суспільства, його політичний устрій, ступінь реальності політичних прав і свобод громадян.

Основними елементами політичної системи є політична організація суспільства, політичні і правові норми, політичні відносини та політична свідомість. Кожний з цих елементів – складна система або підсистема.

Політична організація включає державу з її численними соціальними інститутами, серед яких важливе місце займають органи внутрішніх справ, як суттєва складова частина і елемент політичної системи. Окремі аспекти цієї проблеми фрагментарно розглянуто у працях М.В. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.К. Колпакова, А.П. Ключніченка, Я.Ю. Кондратьєва, Ю.Б. Оболенського, Ю.І. Римаренка, де в основному аналізується взаємодія міліції і громадськості у сфері правопорядку.

Слід відзначити, що уперше у вітчизняній науці автори колективної монографії за редакцією Ю.І. Римаренка та Я.Ю. Кондратьєва аналізують теоретико-методологічні засади політичного процесу та політичний аспект функцій МВС України. Акцентується увага на забезпеченні законності та охорони правопорядку, як політико-правової складової діяльності МВС, формуванні політичної культури працівників міліції. Принциповою є ідея, виголошена авторами, щодо недопущення антиконституційного використання органів і підрозділів міліції потенційними диктаторами, політичними авантюристами або екстремістськими угрупованнями. У цьому аспекті наголошується на необхідності створення ефективного механізму громадського контролю за діяльністю міліції, як важливого чинника демократії [155, с.79].

На міліції відображаються родові якості держави як внутрішньої, так і зовнішньої політики, а також родові властивості політичної системи, яка включає в себе політичні партії, організації і рухи, недержавні інститути й організації. Міліцію, різні політичні та соціально-громадські інститути зв'язують різнобічні, розгалужені внутрішні зв'язки. Міліція живе та діє в правовому полі держави і стоїть на сторожі права та закону відповідно до політики держави. У загальному розумінні поняття «політика» сьогодні інтерпретується, як мистецтво управління державою, організація суспільного життя за допомогою державної влади. Сукупність усіх політико-державно-правових інститутів суспільства, їх відносини на основі відповідної нормативної бази і утворюють політичну систему [60, с.12].

Оскільки держава виконує волю та інтереси політичних партій, угруповань, політичної еліти в цілому, виступає як своєрідна політична організація суспільства, то дії і поведінка міліції можуть по-різному проявлятися. Міліція – це, у першу чергу, складова загальнодержавної політики, невід'ємна частина політичної системи. Вона може бути в гармонії або в суперечності з існуючою політичною діяльністю партій і політичних рухів.

Соціально-політичне становище міліції полягає в тому, що як орган виконавчої влади вона повинна бути інструментом реалізації політики держави в питаннях охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. У Законі України «Про міліцію» вказано, що «у підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та

інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. При виконанні службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних і громадських об'єднань» [64, с.236]. Важливе значення у забезпеченні законності міліцією має введення в Конституцію України, інші нормативно-правові документи положення, згідно з яким міліція не повинна виконувати злочинних наказів, і, насамперед, тих, які спрямовані проти конституційного устрою держави. У ст.5 Закону сформульовано положення, яке зобов'язує виконувати «свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом. Ніякі виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції» [64, с.336]. При цьому міліція змушена, з одного боку, дотримуватися інтересів і вимог політиків, а з іншого – інтересів і потреб суспільства. Ця суперечність об'єктивно існує у всіх державах світу.

На наш погляд, сучасні реалії політичного життя значно посилюють соціально-політичні функції міліції. Міліцію і політику слід розглядати не просто як взаємодіючі соціальні інститути, а як частину і ціле, що тісно пов'язані між собою. Міліція – частина держави, її політичної системи.

Згідно із законом в органічних системах, до яких відноситься держава, політична система, політична реальність, якість частини визначається якостями цілого. Міліція, як вид, несе в собі родові якості держави, її зовнішньої і внутрішньої політики. Слід підкреслити, що міліцію пов'язують з державою багаточисельні внутрішні зв'язки: *структурні* (як частина і ціле), *генетичні* (створюється державою і функціонують як її інститут), *функціональні* (виконує функції держави із забезпечення правопорядку), *юридичні* (розвивається і діє відповідно з вимогами Конституції, з нормативно-правовими актами), *економічні* (веде боротьбу із злочинністю в економічній сфері, впливає на стан економічної стабільності), *ідеологічні* (захист конституційного ладу держави і його політико-правового обґрунтування), *виховні* (виховання у громадян поваги до закону, нормативно-правових приписів).

Оскільки держава виконує загальні функції, що витікають з природи сучасного суспільства, а також пов'язані з інтересами партій, угруповань і політичного керівництва, то в діяльності міліції, її морально-психологічному стані, в її реакції може по-різному відобразитися політична діяльність.

В *демократичних країнах* існують організаційно-правові механізми, щоб в умовах багатопартійності і зміни владних партій на виборах не настало перетворення правоохоронців з інструмента загальної державної політики в інструмент політики правлячої партії.

Важливе значення має введення в Конституцію, нормативно-правові акти, статuti положень про ставлення до протизаконних наказів, що стосуються дій, спрямованих проти конституційного устрою і органів державної влади. Звичайно, професійна діяльність працівників міліції не може бути ізольованою від політичних процесів суспільства. На різних етапах і в різних ситуаціях службова діяльність міліції так чи інакше пов'язана з тим, що відбувається в суспільно-політичному житті країни.

Міліція в політичній системі може перебувати у різних відносинах з державою. Вона ж може на високому рівні матеріально-технічно і соціально забезпечувати правоохоронців і, навпаки, нехтувати їх інтересами, більше того, дотримуватися нейтралітету, коли дається необ'єктивна оцінка її діяльності, як окремими політичними партіями і організаціями, так і ЗМІ.

Довіра населення до міліції безпосередньо залежить від демократизації суспільних відносин, більшої її відкритості, ширшого і правдивого інформування суспільства про існуючі проблеми у службовій діяльності працівників. Після проголошення незалежності України взято курс на деполітизацію міліції. Слід відзначити, що достатньо ґрунтовного наукового визначення поняття «деполітизація» не було розроблено. Так, у політологічному словнику вказується, що це процес і досягнутий результат, прагнення вивести ті чи інші органи (організації), галузі життя і діяльності з-під активного впливу політики і, перш за все, політики окремих (конкретних) партій [156, с.43]. На нашу думку, деполітизація міліції означає: 1) відсторонення її не від всякої політики, а від конкретної, спрямованої на підриг існуючого державно-конституційного ладу; 2) зниження рівня політизованості міліції; 3) цілеспрямовані дії держави (правові, контрольні, адміністративні) для відгородження міліції від політичного впливу будь-яких недержавних політичних груп, партій, об'єднань; 4) виключення організованої участі міліції з політичної боротьби на боці окремих політичних партій і угруповань; 5) правова заборона діяльності політичних партій і рухів в органах та підрозділах міліції; 6) законодавче обмеження політичних прав і свобод працівників міліції, їх можливості брати участь у політичній діяльності

Отже, деполітизація включає такі явища, як департизація і деідеологізація. Таким чином, деполітизація є протилежністю політизації.

Деполітизація міліції – не засіб для обмеження від всякої політики, від політики взагалі. Навпаки, її функції, цілі і завдання полягають у реалізації державної політики. По-перше, її головне призначення в тому, щоб забезпечити монопольне панування над міліцією і всередині них лише політики держави, впливу політичної ідеології на весь особовий склад органів і підрозділів, які повинні бути надійною опорою держави і влади. По-друге, деполітизація може стати зняряддям внутрішнього розколу серед особового складу в силу розколу розшарування суспільства.

Отже, закономірно постає питання, чи можна оцінювати деполітизацію міліції як тільки позитивне чи негативне явище? На наш погляд, все залежить від того, від якої політики звільняється або відсторонюється міліція, яка соціальна сутність політики, чи відповідає вона національним інтересам і очікуванням народу, його потребам.

Аналіз взаємозв'язку міліції і політики, який здійснюється через державу, підтверджує той факт, що міліція пов'язана з політикою опосередковано. На наш погляд, слід виділити три рівні. Перший – зв'язок міліції через правові норми, закони, нормативно-правові акти. Другий – через державні і недержавні інституції (прокуратура, громадські організації). Третій

– контроль громадянського суспільства (громадськості), громадська думка, ЗМІ як інституцій, що контролюють діяльність поліції в розвинутих демократіях. Цей процес поступово здійснюється і в Україні, що виступає надійним бар'єром в її політизації і реального втягнення в політичну боротьбу. Таким чином, міліція перебуває в опосередкованих відносинах (зв'язках) з політикою. Порушення цього взаємозв'язку може призвести в політичній боротьбі від стабілізуючого до дестабілізуючого фактора, перетягнення міліції на бік тих чи інших політичних сил.

Добре відомо, що у країнах, де панує тоталітарний політичний режим, поліція фактично є одним з основних знарядь для придушення політичної опозиції. Що стосується держави з демократичною політичною системою, там діяльність поліції має протилежний тоталітарному режиму характер. Принцип діяльності поліції США формувався і розвивався в умовах економічного і політичного плюралізму, коли особливу увагу зосереджено на забезпеченні й захисті прав особи і громадянина. Однак, які б політичні сили не були при владі в США, поліція ніколи не захищала їх політичні цілі та інтереси. Приймаючи присягу, офіцер поліції зобов'язується захищати права як винних, так і невинних. «Поліція в демократичному суспільстві, – підкреслює професор М.Т. Чарльз, – не застосовується з метою підтримки посадових, урядових осіб і їх особистої влади, поліція служить усьому суспільству» [204, с. 131].

Діяльність міліції як державного органу має свою специфіку. Вона, виконуючи службові обов'язки, застосовує примус як елемент насильства. Демократична влада може застосовувати міліцію для ліквідації безпорядків, забезпечення прав і свобод громадян, а також для охорони конституційного ладу і правопорядку. Так, примус здійснюється відповідно до Конституції, чинних нормативно-правових актів держави, а також міжнародного права, норм і принципів загальнолюдської моралі.

Адміністративно-службова діяльність органів і підрозділів міліції України засвідчує, що в умовах розбудови держави і соціально-політичної нестабільності міліція забезпечує громадський порядок, правопорядок і законність у політико-правовій системі суспільства. Дотримання і зміцнення законності, організованості, дисципліни, правопорядку особовим складом органів і підрозділів, залежить від багатьох причин і умов. На нашу думку, тільки спираючись на методологію вивчення не тільки об'єктивних причин і умов, а й суб'єктивно-психологічних факторів поведінки, працівники міліції можуть краще зрозуміти дію тих психологічних механізмів, що негативно впливають на мотиваційну спрямованість працівника під час його служби. Проблеми особистості належать до найактуальніших в науці. Їх вивченням займаються різні науки, зокрема цим проблемам присвячено праці видатних психологів Б.Г. Ананьєва, Л.М. Архангельського, М.С. Кагана, І.С. Кона, О.М. Леонтьєва, В.М. Мясищева, С.Л. Рубінштейна. Суттєвий внесок зробив і видатний український педагог В.О. Сухомлинський.

У сучасній психології чимало уваги приділяється вивченню характеру і мотивів поведінки особистості. «Для людини, – відзначає С.І. Чурюмов, –



немає нічого важливішого, ніж людина і характер людини» [205, с.24]. Характер людини – один з найважливіших орієнтирів, який забезпечує ефективність функціонування людини серед людей. «Щоб зрозуміти конкретну особистість, – вказує І.С. Кон, – недостатньо описати її безпосередні взаємовідносини з іншими людьми, існує величезна кількість об'єктивних і суб'єктивних факторів, які на неї впливають» [89, с.17]. В особистості зосереджуються різні соціальні зв'язки і відношення. В.Є. Кемеров слушно зазначає: «Свідомість особистості фіксує і засвоює ці багаточисельні соціальні зв'язки, поступово перетворюючись в їх корелят у її внутрішньому світі» [79, с.170].

Спосіб і форма життєдіяльності окремого індивіда обумовлені існуючою системою суспільних відносин. Він засвоює вже готову, історично встановлену, мораль, традиції, звичаї, норми поведінки. Як підкреслював О.М. Леонтьєв, соціальні відносини, в які «людина вступає в оточуючій її дійсності є об'єктивно-суперечливими» [105, с.222]. Формування особистості являє собою безперервний процес, який складається з ряду стадій, що послідовно змінюються. Їх якісний стан залежить від конкретних причин, умов і обставин – це положення має важливе методологічне значення не тільки в теорії, а й у практиці. Так, у своїй службовій діяльності, працівник міліції проходить цілий ряд стадій, починаючи від курсанта, і на кожному етапі, в його морально-психологічному стані, відбуваються зміни, які можуть характеризуватися, як позитивною, так і негативною мотиваційною спрямованістю. «В основі мотиваційної спрямованості особистості, – вважає Л.І. Божович, – лежить ... стійка домінуюча сила мотивів, в якій основні ... мотиви підкорюють собі всі інші, що характеризують побудову мотиваційної сфери людини» [23, с.151]. Г.С. Гребенюк мотиваційну діяльність розглядає як один із «видів і складову частину, компонент психологічної готовності, функціонально виконуюче спонукання до діяльності» [45, с.34].

Мотиваційна сфера тісно пов'язана не тільки з характером особистості, але і з її емоційно-вольовою сферою. Слід підкреслити, що в кінцевому результаті добро породжує позитивні емоції у більшості людей, і навпаки, зло викликає, переважно, негативні емоції.

У службовій діяльності працівників міліції, в силу психологічного і фізичного перевантаження, інших негативних чинників, пов'язаних з несприятливими соціально-психологічними, гігієнічними умовами, побутом досить частим є стресовий стан. Причинами стресу є також інформаційні перевантаження, незадовільний морально-психологічний клімат, конфлікти в сім'ї.

Служба працівника міліції за формою та змістом є колективною. Тільки у колективі індивід отримує можливість реалізувати себе. Отже, результати його діяльності залежать не тільки від його професійних і моральних якостей, а й детерміновані цілим комплексом факторів, притаманних даному колективу

На наш погляд, розглядати проблеми дотримання законності і правопорядку особовим складом міліції, без аналізу колективних відносин,

помилково. Інтегральним поняттям, яке об'єднує систему міжособистісних, неформальних і формальних відносин є морально-психологічний клімат колективу. У ньому відображаються як ділові, формальні взаємовідносини членів колективу, так і система неформальних відносин, в яких формуються і реалізуються морально-правові позиції, цінності, орієнтації окремих індивідів. Мікроклімат складається із розрізненої суми індивідуальних правових установок членів групи. Вони можуть мати як позитивну, так і негативну установку, спрямованість правових цінностей і орієнтацій, які в процесі взаємодії членів колективу перетворюються у своєрідний еталон поведінки.

Мікроклімат колективу і конкретний правопорядок обумовлені таким соціально-психологічними явищами, як групова солідарність, ціннісні ідеали, соціальна дистанція, рольова поведінка його членів. Групова солідарність виражається у визнанні всіма членами групи загальноприйнятих цілей поведінки, серед яких законність, справедливість, обґрунтованість, об'єктивність тощо. Кожен член колективу як особистість, у процесі діяльності і світосприйняття, формує у своїй свідомості ціннісні ідеали, які до кінця життя можуть залишатися його життєвим кредо, а інші, залежно від ряду факторів, можуть змінюватися.

У міліцейському колективі кожен його член має тільки йому притаманний соціальний статус і виконує рольову функцію. Водночас існує соціальна дистанція, яка юридично і процесуально встановлює і підтримує службову субординацію між посадовими особами. Спираючись на теорію рольової поведінки (М. Воппенко, Т. Знавецький, Ч. Кулі, Р. Лінтон), члени колективу виконують різні функції: стримуючу, зміцнюючу, послаблюючу, конформну" [32, с.17].

Як підкреслювалось раніше, колектив відіграє важливу роль в службовій діяльності працівника міліції. «У міцному морально-психологічному зрілому колективі, – вказує А.П. Закалюк, – створюються умови для мінімізації правопорушень. Слід враховувати і наявність мікро груп, і окремих неформальних лідерів, і їх негативний вплив на окремих працівників. Отже, слід вживати всіх заходів відриву від цих мікро груп і їх лідерів» [61, с.123].

Становище кожного працівника міліції, яке він займає в колективі, залежить від ряду чинників, у тому числі від його інтелекту, професіоналізму, життєвого досвіду, характеру. Але головним в оцінці колективом його особи виступають моральні якості, які мають першорядне значення. Як член колективу, працівник міліції вивчає, аналізує діяльність і морально-психологічні якості своїх колег і керівника.

Суттєву роль у функціонуванні колективів та їх ефективній діяльності відіграє психологічна сумісність працівників міліції. Індивідуальні характеристики членів групи є показником тих можливостей, якими окремо володіє кожний учасник спільних дій. До них належать нейродинамічні, психомоторні, інтелектуальні, характерологічні та соціально-психологічні особливості кожного працівника. Як засвідчують соціально-психологічні дослідження, краще взаємодіють і тісніше пов'язані між собою, отже, більш психологічно сумісні, ті особи, які мають високу потребу у спілкуванні. Більш

неврівноважені індивіди, афектні у поведінці воліють мати справу з собі подібними. Особи з сильною нервовою системою успішніше спілкуються, вирішують різні питання з партнерами, в яких слабкіша нервова система, і навпаки. Отже, з метою якісного вирішення поставлених завдань перед колективом, важливо врахувати психологічну сумісність працівників.

Взаємовідносини між працівниками міліції (поліції) поділяють на два види: службові (ділові) і неслужбові. Службові взаємовідносини, по-перше, зумовлені системою різних вимог щодо функціональних і рольових обов'язків, по-друге, значною мірою залежать від особистих якостей кожного працівника, по-третє, від соціально-психологічного клімату, що склався в колективі, а також у відносинах, які існують між керівником та підлеглим йому працівником.

Процес взаємовідносин «керівник-підлеглий» – складний і суперечливий. У службовій діяльності працівників міліції він часто стає причиною конфліктів і морально-психологічних травм. Так, віддаючи наказ, керівник-начальник виконує волю держави або вищого керівництва. Г.А. Саймон підкреслює: «Підлеглий має бути впевненим, що наказ сприятиме ефективному досягненню мети. Він повинен вірити в правильність, вірність, законність даного наказу. Підлеглий може виконати наказ, знаючи про його протиправність, або не маючи змоги переконати керівника в його доцільності, він внутрішньо вступає в боротьбу зі своїм «я» і начальник, віддавши такий наказ, в його очах втрачає авторитет. Отже, не бажаючи вступати в конфлікт з керівником, підлеглий буде виконувати навіть хибні, на його думку, накази, вступаючи у внутрішній конфлікт з «Я»» [39, с.106-108].

Таким чином, лідерство і керівництво є близькими за формою і цільовим функціям, але різними за сутністю процесами управління людською поведінкою в колективі. Лідерство – процес психологічного впливу, заснований на принципах вільного спілкування, взаєморозуміння, добровільності, підкорення. Керівництво будується на принципах владних відносин, розпоряджень, соціального контролю і застосування дисциплінарної практики. Важливим методом управління колективом є переконання і примус як загальні методи впливу на поведінку людей, є об'єктивним фактором, що відіграє важливу роль в адміністративно-управлінській діяльності. Метод переконання застосовується всіма суб'єктами управління. Примус здійснюється спеціально на те уповноваженими державними органами та громадськими організаціями, на основі правових норм, у встановленому порядку [132, с.144]. Переконання, як метод управління всередині системи органів внутрішніх справ слід вважати активним впливом керівників, а також інших суб'єктів на свідомість та поведінку особового складу, що має мету виховання у них внутрішньої потреби та звички чітко виконувати встановлені правила поведінки, суворо дотримуватися дисципліни та законності.

У формуванні високих морально-психологічних і духовних якостей особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ України відіграє християнська релігія. Необхідність посилення морального виховання, в якому суттєву роль відіграє релігія, обумовлена ще й історичним фактором –

багатовіковим і планомірним знищенням духовності, культури, національної свідомості українців за умов тоталітарної держави. Насильницьке вилучення релігії з усіх сфер суспільного життя, войовничий, агресивний атеїзм у СРСР спричинили різкий розрив з традиціями, сформованими протягом віків. Це негативно вплинуло на духовно-інтелектуальний стан нації. Християнська релігія і мораль вимагала від людини виконання Божих заповідей, і навпаки, комуністична ідеологія, в принципі, відкидала їх. Так, Ю.В Шабанов, піддаючи критиці буржуазних вчених, заявляв, що не «існує «вічних» християнсько-моральних норм, таких як «не укради» і «не убий» і, що вони є видумкою буржуазних апологетів» [206, с.15]. Як форма суспільної свідомості та світогляду, релігія є однією з найважливіших і найпоширеніших галузей духовної культури. Вона завжди виступала своєрідною духовно-моральною опорою суспільства, і тому на сучасному етапі стає важливим фактором цілісного духовного і культурного самовідродження нації. Слід погодитися з В. Патійчуком, що вона є «взірцем норм і правил поведінки людини, вихователем її духовної свідомості і стриманості, еталоном моральної чистоти етносу» [148, с.123]. Вплив релігії на особистість правоохоронця проявляється в тому, що йому прищеплюється система ціннісних орієнтацій. На наш погляд, релігійність сприяє моральному вдосконаленню людини. Немає сумніву в тому, що досягнення загальнолюдських, морально-духовних цінностей і чеснот християнства є гарантом становлення зрілих високоінтелектуальних фахівців, які не за страх, а за совість виконуватимуть свої професійні обов'язки. Адже тільки правоохоронець, якому притаманні глибокі почуття віри та духовності, здатний творити добро для інших, надійно стояти на сторожі закону, прав, честі і гідності громадян. Релігія здатна виконувати роль морально-психологічного підґрунтя, зміцнюючи і посилюючи віру в необхідність забезпечення законності й правопорядку в службовій діяльності працівника міліції. Християнська релігія тісно пов'язана із загальнолюдською мораллю і свідомістю. Чим вища моральна свідомість працівника міліції, тим глибше він включає в свій внутрішній світ і практичну діяльність совість.

Християнська мораль сприяє прищепленню особовому складу високих морально-психологічних якостей, вихованню здатності і готовності протистояти небезпеці, захищаючи закон, при цьому уникаючи психотравмуючих факторів, формуванню уміння переносити великі моральні інервово-психологічні, психічні навантаження. Релігійна віра захищає людину від багатьох особистих драм і трагічних моментів життя тим, що трансформує у процесі молитви негативні переживання в позитивні. Такий процес супроводжується емоційною розрядкою, появою душевного спокою (катарсис), що доповнюється осмисленими, морально-змістовними діями. Глибоко релігійна людина ніколи не порушить закон. Слід підкреслити, що в молитві є позитивні психотерапевтичні моменти, що сприяють переходу від душевного страждання до поступового звільнення від нього. «Завдяки релігійному почуттю, – пише О.С. Ципко, – людина відкрила свою душу, відкрила в собі совість. Ніщо так не стримує звіра в людині, як страх перед Богом. Ніщо так

не просвітляє душу, як муки совісті розкаяння в гріху. Зруйнування Бога призвело до людинобожества, яке спотворювало і оскверняло достоїнство людини... Ніколи людство не падало так низько, як в епоху атеїстичного вождізму» [201, с.265].

Таким чином, духовно-моральна підготовка працівників міліції постає важливим чинником в їх службовій діяльності щодо дотримання гуманізму і християнських чеснот. В цьому аспекті важливе значення має співпраця християнських релігійних конфесій і органів і підрозділів міліції. Вона передбачає духовно-моральну підготовку особового складу. Стає доброю традицією залучення духовенства до просвітницької і виховної роботи, сприяння у створенні благодійних фондів для допомоги ветеранам, сім'ям працівників міліції, які загинули при виконанні службового обов'язку.

В Україні поглиблюється співпраця релігійних конфесій і правоохоронних органів. Для висвітлення цієї співпраці доцільно було б заохочувати підготовку документальних фільмів, телепрограм, радіопередач, які висвітлюють і пропагують роль міліції і церкви у зміцненні духовності, законності та правопорядку.

На наш погляд, заслуговує на поширення і досвід створення при монастирях, релігійних центрах за підтримки міськрайорганів внутрішніх справ трудових літніх таборів для неповнолітніх і сиріт, а також спеціалізованих училищ для дітей із так званих груп ризику, в основу діяльності яких можна покласти військово-патріотичне виховання, християнську культуру і освіту. Така співпраця дасть можливість використати могутній духовний потенціал, який мають наші церкви для подолання моральної деградації народу, зміцнення організованості і правопорядку в міліції і суспільстві.

Висока місія релігії у вихованні християнської моралі і чеснот молодих правоохоронців, певною мірою, закріплюється наявністю у службових приміщеннях ікон, картин та іншої релігійної атрибутики, адже це залишає глибокий слід у духовній свідомості працівників, сприяє вихованню в них високої духовності і моральної чистоти, усвідомленню кожним свого призначення, відповідальності перед суспільством і державою.

Аналізуючи роль і місце християнської релігії в діяльності міліції, слід зазначити, що ця діяльність вимагає від правоохоронців не тільки високого професіоналізму, а й високого рівня духовності. Саме з духовності беруть витоки такі якості, як патріотизм, честь, совість, обов'язок, співчуття до слабших, непримириме ставлення до злочинності. Працівники міліції, які забезпечують правопорядок у державі, повинні глибоко усвідомлювати, що духовність, моральні цінності є тим соціально-правовим підґрунтям, яке забезпечує моральне функціонування суспільства.

В сучасних умовах формування духовності і правової культури працівників міліції важливу роль відіграє сім'я. У правоохоронців вона чи не найбільше обділена увагою свого глави. Специфічні незручності, дискомфорт, пов'язані з характером службової діяльності, ненормований робочий день, емоційно-вольова напруга, стресово-конфліктні ситуації та інші чинники

впливають не тільки на морально-психологічний стан працівника, а й можуть негативно позначитися і на характері сімейних стосунків.

У сучасних сімейно-шлюбних стосунках з різних як об'єктивних, так і суб'єктивних причин виникають конфлікти, які часто закінчуються розлученнями або навіть суїцидом. Д.А. Іванов вказує, що «часто детонатором суїциду є алкоголь» [69, с.59]. Систематичне вживання алкоголю в процесі служби може призвести до деградації, а отже, до правопорушень.

Сумна статистика самогубств, пов'язаних з негараздами в родинях, свідчить про те, що проблема вивчення сімейно-шлюбних стосунків у середовищі правоохоронців вимагає чіткого наукового, теоретичного, організаційно-методичного і практичного втілення в службово-професійну діяльність наукових рекомендацій з досвіду інших країн.

Серед критеріїв, за якими суспільство оцінює службову діяльність працівників міліції, чільне місце займає довіра населення. Без моральної і психологічної підтримки громадян добитися високої ефективності боротьби зі злочинністю досить важко. «Працівникам поліції, – зазначено у Кодексі поведінки поліцейського, – необхідна, активна моральна і психологічна підтримка суспільства, якому вона служить» [123, с.54].

Важливим правовим, моральним чинником діяльності правоохоронців є захист прав і свобод громадян. «В поліції не можуть працювати особи, – підкреслюється у Кодексі, прийнятому 1979 р. Генеральною Асамблеєю ООН, – які порушили права людини» [123, с.54]. З огляду на це, до правоохоронця-професіонала висуваються специфічні моральні вимоги. Частково вони містяться в нормативних документах (Кодексі честі, Присязі), а частково коригуються у процесі накопичення службового досвіду, традицій і визначаються морально-психологічним кліматом колективу. Слід підтримати сформульовані науковцями моральні вимоги до правоохоронця. Вони стосуються і працівників адміністративної служби міліції і зводяться до таких положень:

- ставлення до людини, як до найвищої цінності, повага та захист прав, свобод і людської гідності, згідно з міжнародними і вітчизняними правовими нормами, загальнолюдськими принципами моралі;
- принциповість, мужність, безкомпромісність, самовідданість у боротьбі зі злочинністю, непідкупність, об'єктивність та неупередженість у прийнятті рішень, турбота про професійну честь, громадську репутацію правоохоронця;
- розумне й гуманне використання прав, які надані законом, відповідно до принципів соціальної справедливості, громадянського, службового та морального обов'язку;
- свідомо дисципліна, бездоганність поведінки на службі й у побуті, чесність, порядність, ініціативність, взаємодопомога, підтримка, сміливість і морально-психологічна готовність до дій у складних ситуаціях, здатність до розумного ризику в екстремальних умовах;
- розуміння соціальної значущості своєї ролі в суспільстві, відповідальності перед державою, бо саме від правоохоронних органів

залежать громадська безпека, охорона життя, здоров'я, правова захищеність громадян України.

Працівникам міліції часто доводиться ставити собі запитання: на скільки справедливі ті чи інші події? І справжнім професіоналом виявляється той, хто оцінює свої дії не тільки з огляду на їх законність, а й з позиції честі, сумління, совісті, християнської моралі. Враховуючи обставину, що сфера моральної регламентації значно ширша від сфери дій правових норм, слід передусім, вести мову про морально-правову відповідальність працівника міліції, яка, у першу чергу, повинна ґрунтуватися на його правовій свідомості і християнських засадах.

Окремі філософські, соціологічні та правові аспекти цієї проблеми висвітлено у працях С.Ф. Афанасьєва, Л.М. Архангельського, В.І. Бакштановського, О.М. Бандурки, Г.П. Васяновича, Т.Г. Гаєвої, А.А. Горницького, І.С. Кона, В.М. Кудрявцева, А.М. Леонтєва, Н.А. Мінкіної, А. Ф. Плахотного, С.Л. Серебрякова, М.І. Степанського та ін.

На жаль, проблема морально-правової відповідальності працівників міліції поки що недостатньо досліджена. А між тим, морально-правова категорія набуває принципового значення у діяльності працівників міліції, оскільки від її рівня, практично, залежить стан дотримання і зміцнення законності, правопорядку і дисципліни особовим складом органів і підрозділів міліції. У службовій діяльності міліції етичні норми мають не менш важливе значення, ніж норми права. Реалізація правових норм, на думку В.Темченка, «обов'язково передбачає аналіз юридичних фактів через відповідну етичну систему конструктів індивіда» [193, с.27].

Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України

зобов'язує всіх працівників, при виконанні своїх службових обов'язків, ставитися до громадян справедливо, уважно, доброзичливо, з почуттям поваги до їх людської гідності, не допускати проявів жорстокості або принижень; використовувати силу, тільки як засіб для досягнення законної мети. Окрім згаданого Кодексу, для правоохоронців важливим є такий документ, як Присяга. Включення моральних обов'язків у її зміст надає їм юридичного значення. Ставлячи свій підпис під цим документом, працівник міліції включається не тільки в орбіту юридичних, а й моральних вимог суворо дотримуватися законності. Слід відзначити, що з перших днів незалежності України, законність і дисципліна особового складу органів і підрозділів міліції розглядається, як один з пріоритетних напрямів їх діяльності. «Вжити заходів,

– підкреслюється в Наказі МВС України від 18 вересня 1991 р. №403 «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», – щодо створення в колективах здорового морально-психологічного клімату, обстановки взаємної вимогливості та нетерпимого ставлення до порушників дисципліни».

На думку Г.П. Васяновича, моральну відповідальність можна охарактеризувати як особисту якість, суть якої полягає в усвідомленні моральної потреби до виконання соціальних норм (у тому числі особистих), а також здатність індивіда вільно прийняти справедливу оцінку скоєних вчинків, давати своїм діям самооцінку з позиції гуманності, чистої совісті [26, с.20].

Отже, маємо підстави вважати, що рушійною силою розвитку морально-правової відповідальності працівників міліції, базовим принципом є виявлення і розв'язання суперечностей. Суперечність як першоджерело, причина розвитку, властива усім процесам і явищам, у тому числі службово- професійній діяльності працівника міліції.

В службово-професійній діяльності працівника міліції важливу роль відіграє субординація. З метою зміцнення законності, організації і дисципліни субординація повинна посилюватися морально-етичними і культурно-естетичними елементами. Високий рівень субординації відносин, передбачає повне засвоєння і внутрішньо-психологічне сприйняття підлеглими наказів, вказівок і вимог, як належного і законного. Висока правова свідомість і культура підлеглих, їх морально-психологічний стан спонукає їх до внутрішньо-безконфліктного сприйняття керівництва, суб'єкта і посадової особи, що наділена державно-правовими санкціями. «Начальник, – підкреслено у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України, – повинен постійно бути прикладом в додержанні законності і дисципліни».

Слід вказати на те, що від рівня морально-психологічного стану колективу, в якому працює правоохоронець, залежить і його уявлення про моральне й аморальне в поведінці, а отже, результати службової діяльності. Тож законність, як соціально-правова категорія і її реалізація в діяльності органів і підрозділів міліції, об'єктивно проявляє себе через призму морально-правової відповідальності всього особового складу органів внутрішніх справ України. Таким чином, суттєву роль у зміцненні законності і дисципліни серед особового складу органів і підрозділів відіграють політичні, морально- психологічні і релігійні чинники, які у комплексі при за умов їх реалізації в службовій діяльності виступають важливим фактором профілактики правопорушень працівниками міліції.

### *Висновки по другому розділу*

Підсумовуючи загалом вплив факторів і детермінант на порушення законності та дисципліни серед особового складу, слід відзначити, що службово-професійна діяльність органів і підрозділів міліції відбувається в соціумі, що функціонує і розвивається згідно з об'єктивно існуючими соціальними законами. В соціальній системі суспільства важливим її структурним елементом є органи внутрішніх справ, що виконують важливі правоохоронні, правозахисні, правозастосовні і профілактичні функції. Важливою класифікаційною характеристикою ролі і місця міліції у стабільному розвитку суспільства є вплив факторів і детермінант на їх функціонування. У цьому аспекті відповідальним завданням, яке стоїть перед наукою, є аналіз впливу факторів і детермінант на дотримання законності і дисципліни.

На кожному етапі свого розвитку ті чи інші фактори можуть генерувати правопорушення з боку особового складу, або навпаки, сприяти зміцненню законності і дисципліни в службовій діяльності. Серед найбільш активних детонаторів правопорушень серед працівників міліції є їх соціально-правовий



захист. На жаль він, у наш час перебуває на неналежному рівні, що спричиняє не тільки правопорушення, а й ріст професійної деформації, навіть суїцидів.

Підвищення рівня соціально-правового захисту працівників міліції, разом з удосконаленням адміністративно-управлінської діяльності, кадрової політики, створенням системи комунікативних, антистресових та інших тренінгів, а також медико-реабілітаційних центрів – ефективний засіб зміцнення законності і дисципліни серед особового складу ОВС.

Слід відзначити, що на службову діяльність працівників міліції суттєвий вплив, окрім соціально-економічних факторів, мають політичні, морально-психологічні та духовно-релігійні чинники. Важлива проблема, яка нині стає все більш актуальною, – забезпечення законності і правопорядку працівниками міліції в екстремальних ситуаціях та масових заходах, адже в Україні мають місце політичні процеси, що об'єктивно позначаються на службовій діяльності працівників міліції. Враховуючи ряд негативних факторів соціально-економічного та політичного характеру, морально-психологічний стан суспільства, з метою охорони громадського порядку і безпеки громадян при масовому скупченні людей, при проведенні політичних акцій правоохоронці відчують високу емоційну і вольову напругу, і за таких обставин повинні проявляти організованість, дисциплінованість, дотримуватись вимог законності. Суттєвий вплив на забезпечення законності і дисципліни особовим складом має морально-психологічний стан в органах і підрозділах, взаємовідносини між працівниками, роль і місце керівника у створенні належних умов для ефективної співпраці в службовій діяльності. В останній час спостерігається психологічна вразливість багатьох працівників, неготовність до ефективного продуктивного вирішення конфліктних ситуацій на службі та в побуті. Постійно зростає високе психоемоційне навантаження на особовий склад органів і підрозділів міліції, пов'язаного з охороною громадського порядку, подальшим реформуванням системи МВС, недостатністю інформації щодо можливої зміни їх професійних функцій, службового та соціального статусу. Значний відсоток працівників міліції відчують невпевненість у завтрашньому дні, розчарування у виборі професії

. У боротьбі з негативними чинниками в діяльності працівників міліції активною силою, що веде боротьбу за душі правоохоронців, є християнська релігія і церква. Їх діяльність, перш за все, спрямована на формування духовності. Саме з духовності беруть витoki такі якості, як патріотизм, честь, совість, обов'язок, співчуття до слабших, готовність вести боротьбу зі злочинністю, захищаючи конституційні права і свободи громадян України.

## РОЗДІЛ 3

### організаційно-управлінські аспекти забезпечення законності та профілактики правопорушень у службовій діяльності органів міліції

#### 3.1. Роль кадрової політики у зміцненні законності і дисципліни та у профілактиці правопорушень серед особового складу міліції

Курс України на побудову правової, демократичної, соціальної держави висуває нові завдання до всіх державних органів, у тому числі і до органів внутрішніх справ. У цьому зв'язку визначальним фактором зміцнення законності в службовій діяльності міліції стає виважена і прозора кадрова політика. *Кадрова політика – це політико-правова, організаційно-управлінська, ідейно-виховна діяльність держави і міліції, спрямована на відбір, підготовку, розстановку і виховання особового складу органів і підрозділів міліції з метою ефективного виконання ними службових обов'язків, що передбачають забезпечення законності, боротьбу з злочинністю, захист прав і свобод громадян України.*

Після проголошення незалежності України перед державою і суспільством постало важливе завдання – створення якісно нових правоохоронних органів, які б відповідали міжнародним демократичним стандартам. У вирішенні цієї актуальної проблеми центральна роль відводиться кадровій політиці.

Так, Кодекс Міжнародно-правового стандарту поведінки працівників правоохоронних органів, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН, вимагає від «правоохоронних органів, щоб всі посадові особи по підтримці правопорядку відбиралися за допомогою спеціальних процедур, володіли відповідними моральними, психологічними і фізичними якостями для ефективного виконання своїх функцій і проходили постійну і професійну підготовку» [123, с.27].

Теоретико-методологічною основою аналізу кадрової політики, пов'язаної із забезпеченням законності і дисципліни та профілактикою правопорушень, є положення філософсько-теоретичної концепції діалектики кількісно-якісних змін, що відбуваються у будь-якій соціальній системі, визначення функцій, принципів і методів її функціонування. Кадрову політику слід розглядати, як соціальний інститут, елемент державної політики і підсистему МВС, яка володіє своєю формою і змістом, внутрішніми законами розвитку.

Зміст кадрової політики в службовій діяльності міліції полягає в підборі, вихованні, розстановці та управлінні персоналом і реалізації в їх службовій діяльності суворого дотримання вимог Конституції України, чинного законодавства, спрямованого на захист прав і свобод громадян, активної і рішучої боротьби зі злочинністю та забезпечення стабільного правопорядку.

Зміст кадрової політики повинен відповідати її принципам, значення яких не можна недооцінювати, адже під принципами розуміють вихідні, загальні правила і вимоги, норми діяльності, керівні начала, що лежать в основі роботи з людьми. *Принципи кадрової політики – це основні теоретичні концепції, що відображають об'єктивні закономірності розвитку і функціонування органів внутрішніх справ.* Серед найбільш важливих: 1) соціальна рівність і доступ до служби в органи міліції; 2) об'єктивність і науковість в доборі, вихованні та розстановці кадрів; 3) всебічне вивчення працівників за їх моральними і діловими якостями; 4) своєчасне і науково-обґрунтоване комплектування органів та підрозділів працівниками; 5) своєчасне поновлення кадрів, оптимальна співрозмірність досвідчених і молодих працівників; 6) повага і довіра до працівників разом з принциповою вимогливістю до них; 7) соціально-правовий захист працівників міліції.

Правовою базою кадрової політики в органах міліції, у першу чергу, є Конституція України, чинне законодавство. Сучасна практика службової діяльності вимагає поглибленого теоретичного осмислення існуючих проблем, про що свідчать численні відомчі нормативні акти. Особлива увага в кадровій політиці приділяється зміцненню законності та дисципліни особового складу. Політико-соціальною основою кадрової політики в міліції є забезпечення стабільного правопорядку, законних прав та інтересів громадян, який повинен ґрунтуватися на засадах законності і відповідальності усього особового складу.

Кадрова політика функціонує як система, на яку впливають об'єктивні і суб'єктивні фактори, серед яких: 1) політичні; 2) економічні; 3) соціальні; 4) організаційно-адміністративні; 5) морально-психологічні та ін. В умовах реформування соціально-економічної і політичної систем, дефіциту матеріальних і фінансових ресурсів, складної криміногенної ситуації підготовка висококваліфікованих фахівців для органів і підрозділів міліції набуває виняткової актуальності. Слід врахувати і той факт, що кадри міліції забезпечують у своїй службовій діяльності нормальне функціонування всієї системи охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, адже 84,0 % злочинів, що реєструються в державі, належить до юрисдикції ОВС, – підкреслюється в Наказі МВС України від 10.06.2004 р. №654 «Про оголошення рішення наради керівництва МВС України від 07.06.2004 р. №6635/Бл.».

Підбір кадрів для служби у органах і підрозділах міліції – одна із складних проблем, оскільки пов'язана з багатьма чинниками, детермінованими, у першу чергу, в соціально-політичному устрої, характері існуючих суспільних відносин. Так, кадрова політика в ОВС колишнього СРСР базувалася, насамперед, на політико-ідеологічних засадах, здійснювалася за принципом відданості ідеям та ідеалам марксизму-ленінізму, а сама політика роботи з персоналом полягала в обслуговуванні і захисті інтересів служби, потреби якої ставились значно вище інтересів і потреб конкретного працівника. Кадрова служба не виступала щодо працівника міліції захисником його прав і законних інтересів.

Сучасний підхід у кадровій політиці повинен набути кардинально протилежних спрямувань, а це означає, що ефективне вирішення службових проблем може бути досягнуто лише за допомогою забезпечення прав, законних інтересів і потреб працівника міліції.

Розглядаючи суть кадрової політики, ми класифікуємо її, виділяючи п'ять комплексних блоків.

**Перший блок** стосується професійного відбору, у процесі якого вивчається фізичний статус (стан фізичного та психічного здоров'я); загальний інтелектуальний рівень; уміння й навички; схильності та ціннісні орієнтації; соціальне оточення; особливості кандидата. Конкретні дані за цими параметрами надходять після вивчення психологічного та психофізіологічного оточення, умов формування особистості та життєдіяльності. У цьому аспекті суттєву роль відіграє профорієнтаційна робота. Цілком справедливо вважає М. Н. Курко, що поки що ця робота не відповідає постійно зростаючим вимогам щодо якісного добору кадрів.

У цьому напрямку важливим було б створення Центрів профорієнтації молоді при ГУ МВС і УМВС в областях та на транспорті. Формами професійної орієнтації, на думку М.Н. Курко, є «професійна інформація, професійна консультація і професійний відбір» [99, с.350]. Центр профорієнтації повинен відстежувати весь шлях адаптації до умов служби навчання тих осіб, яким надав допомогу. Це дасть можливість своєчасно, а також ефективно планувати і коректувати роботу самого Центру.

**Другий блок** стосується підготовки фахівця-правоохоронця у навчальних закладах системи МВС. Кадрову політику щодо відбору кадрів в органи міліції слід класифікувати за наступними сферами: 1) політико- державною; 2) правовою; 3) особистісно-мотиваційною; 4) світоглядно- ціннісною; 5) ідеологічною. Держава проводить політику, спрямовану передусім на забезпечення соціально-політичної стабільності і правопорядку в суспільстві, всієї адміністративно-правоохоронної діяльності, покладаючи відповідальність на правоохоронні органи. Правова сфера забезпечує весь комплекс правозахисної і профілактичної діяльності, в якій важливе місце посідають органи внутрішніх справ. Організаційно-правова політика означає відбір, комплектування, виховання і розстановку кадрів в органи і підрозділи міліції. Мотиваційна сфера включає мотиви соціального і психологічного характеру. Існує п'ять основних типів професійної мотивації: адекватний, ситуаційний, конформістський, компенсаторний та кримінальний.

Аналіз мотиваційної спрямованості майбутніх правоохоронців, які навчаються у ВНЗ, дає підстави визначити їх «соціальний портрет». Тут, на думку А.Ф Крижанівського, випускники міських і сільських шкіл, які з різних обставин обрали міліцейську професію. «Серед курсантів таких приблизно 5, 0%-10,0%, вони успішно навчалися б у будь-якому цивільному вузі. 35,0%-45,0% – це ті, кого в школах називають «хорошистами» і «твердими трієчниками». Велику частину (40,0%-50,0%) становлять ті, рівень підготовки яких на момент вступу різною мірою не відповідає вимогам», – робить висновок вчений [95, с.6]. Погоджуючись з А.Ф. Крижанівським, слід вказати

й на те, що результати навчання залежать від багатьох як, об'єктивних, так і суб'єктивних чинників і факторів.

З метою виявлення рівня мотивації щодо обрання професії у Національному університеті внутрішніх справ проводилося соціологічне дослідження, в якому взяли участь 359 першокурсників п'яти факультетів університету. «Викликає тривогу те, – зазначає А.П. Москаленко, – що мотиви, які відносяться до адекватного типу, виявлені тільки у шостої частини першокурсників (16,0%). У цій групі курсантів мотиви є досить стійкими та пов'язані з прагненням боротися зі злочинністю, захищати інтереси громадян» [126, с.220].

Світоглядно-ціннісна позиція є однією з важливих при виборі професії, оскільки в ній концентруються мотиви, ідеї, сенс життя з огляду на обрану професію правоохоронця. Ідеологічний фактор характеризує рівень політичної і правової свідомості, почуття патріотизму і готовності стояти на сторожі інтересів держави, національної ідеї, прав і свобод громадян.

У цьому аспекті цікаве соціологічне дослідження проведене серед курсантів Львівського державного університету внутрішніх справ МВС України спільно з науково-методичним центром МВС України, яке засвідчило, що «головним мотивом у виборі професії правоохоронця (опитано 78,0% курсантів університету) стала повага до працівників ОВС і прагнення стати одним із них. На це вказали 99,0% респондентів, 97,0% опитаних мають здатність до наведення правопорядку у суспільстві» [49, с.57].

Слід мати на увазі ще один тип мотивації, який характеризується замаскованою антисоціальною спрямованістю, коли вибір професії (а частіше юридична освіта) визначається аморальними цілями і використанням правових знань, службових зв'язків, оперативної інформації для безкарного (за їх планами) вчинення правопорушень, з метою задоволення своїх потреб та інтересів. Слід врахувати і той відсоток молоді, яка у професії правоохоронця перш за все, «бачить романтику», в цьому випадку вибір професії відбувся під впливом викривлених уявлень про зміст цієї професії, які, у свою чергу, сформувалися з літератури та фільмів про міліцію. «Кандидати, у яких цей тип мотивації є одним з домінантних, – вважає Н.П. Сергієнко, – не співвідносять свої здібності та можливості з реальними умовами професії» [172, с.213]. Стосовно компенсаційного типу професійної мотивації слід зауважити, що для тих, кому він притаманний, професія правоохоронця означає можливість подолати в собі слабкі риси характеру (невпевненість, тривожність, замкненість, некоммунікабельність тощо).

Актуальною проблемою, яка нині постає не лише перед МВС, а й перед державою, – плинність кадрів. У 2000 р. зі служби звільнилося 947 випускників вищих навчальних закладів 1997-2000 рр. випуску. У 2003 р. 437 випускників навчальних відомчих закладів відмовилися піти на службу й звільнилися за власним бажанням з ОВС.

За даними М.Н. Курко, тільки за 6 місяців 2004 р. ОВС залишило 5873 працівників міліції, у тому числі за власним бажанням – 3060 (52,3%), з негативних причин – 803 особи (13,7%). Тобто  $\frac{2}{3}$  всіх, хто звільнився, – це

люди, які не хотіли приносити користь суспільству, захищаючи права, свободи та законні інтереси громадян [99, с.351].

Держава несе значні витрати на підготовку фахівців для органів внутрішніх справ, а використати їх за призначенням не може через плінність кадрів. Серед особового складу зросла кількість молодих працівників, але скоротилася кількість кадрових працівників зі стажем служби понад 10 років. Таке становище різко загострило проблеми, пов'язані з передачею професійних знань, навичок, досвіду, спадкоємності традицій. О.М. Бандурка вважає, що такий стан у кадровій політиці призвів до «погіршення професіоналізму, падіння дисципліни й порушення законності серед окремих працівників міліції» [17, с.24]. На нашу думку, така ситуація детермінована насамперед соціально-економічними, політичними, морально-психологічними і службово-професійними чинниками.

Отже, існує необхідність подальшого наукового дослідження проблеми особистості, світогляду, інтересів, потреб, мотивації ціннісних орієнтацій курсанта, формування правової культури, які мають важливе значення у його подальшому професійному становленні. На думку А.П. Москаленка, при вивченні мотивів вибору працівника ОВС слід досконаліше вивчати внутрішні механізми, якими людина керується при виборі професії [126, с.215].

У Наказі МВС України від 10 червня 2004 р. №654 «Про оголошення рішення наради керівництва МВС України від 07.06.2004 р. №635/Бл.» зобов'язало керівників управління роботи з персоналом суттєво поліпшити якісний склад резерву комплектування вищих навчальних закладів МВС України перемінним складом. З цією метою вимагається: а) організувати додаткове відпрацювання військових частин внутрішніх військ, військкоматів, професійно-технічних училищ, технікумів; б) провести роз'яснювальну роботу серед осіб рядового та молодшого начальницького складу органів внутрішніх справ; в) посилити профорієнтаційну роботу серед дітей працівників ОВС.

Перед професорсько-викладацьким і командним складом ВНЗ стоять відповідальні завдання, пов'язані з поліпшенням підготовки та перепідготовки кадрів, підвищенням їх кваліфікації. Запровадження у відомчих навчальних закладах триступеневої системи освіти, по-перше, дозволить йти в ногу з навчальними закладами європейських країн, адаптуючи всі позитивні і перспективні розробки в галузі освіти; по-друге, створить можливість диференційованого підходу до підготовки кадрів, враховуючи здібності і бажання кожного курсанта чи слухача. Запровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу, в контексті болонських стандартів діяльності вищої освіти, стане суттєвим чинником вдосконалення системи підготовки кадрів в органах і підрозділах міліції.

**Третій блок** слід вважати службово-професійним, адаптаційним. Він характерний для випускників навчальних закладів, яким належить пристосуватися до умов проходження служби. У цьому аспекті важливу роль відіграє морально-психологічна атмосфера колективу, а особливо керівника в організації всієї службової діяльності молодого працівника.

Проведені соціологічні опитування практичних працівників міліції всіх рангів – від рядового до старшого і вищого начальницького складу МВС (на анкетні запитання відповіли близько 600 осіб) – засвідчили, що «ставлення міліціонерів рядового і молодшого начальницького складу, молодших офіцерів до системи управління і своїх керівників є досить негативними.

Основним критерієм добору кандидатів на керівні посади, на думку сержантів, є вміння працювати з людьми, а на думку офіцерів, ще й розум. Дві категорії цінують ще й практичний досвід, порядність і чесність, глибокі теоретичні знання» [161, с.41-42]. Керівники, на відміну від підлеглих, орієнтуються переважно на ділові якості, на другому місці, за значущістю, стоять морально-психологічні якості, на третьому – комунікативні, на четвертому – зовнішньо-експресивні [210, с.10].

Адаптація випускника ВНЗ МВС, як правило, пов'язана з «кризою професійного становлення» [209, с.221], сутність якої полягає в істотній зміні професійної свідомості, у виникненні нових цілей, перегляді соціальних позицій і взаємовідносин у колективі, зміні способів виконання службової діяльності, а іноді й у зміні професії.

У процесі професійного становлення виникають суперечності: 1) між очікуванням випускника (молодого фахівця), його уявленнями про обрану професію і реальною професійно-службовою діяльністю; 2) між потребами постійного і кар'єрного росту і можливостями його реалізації у конкретних умовах службової діяльності; 3) між постійним службовим навантаженням і відповідністю психо-фізіологічних можливостей індивіда; 4) між очікуваннями працівників, пов'язаними з поліпшенням матеріального забезпечення і можливостями практичної їх реалізації; 5) між бажаннями підвищувати свій соціальний статус, потребами самоствердження в соціальних і службових відносинах та можливостями їх реалізації на практиці.

У функціонуванні силових структур у всьому світі дедалі більшу роль відіграють жінки. Значну їх кількість задіяно на службі не тільки в армії, а й у поліціях зарубіжних країн. Так, у поліції США – понад 20,0% жінок [143, с.83]. За даними Н.П. Матюхіної, на посадах констебля у Великій Британії перебуває 10686, а сержанта – 5556 жінок-поліцейських [118, с.106]. На жінок у поліції Голландії припадає 12,2%, Швеції – 11,1%, Італії – 8,5%, Угорщини – 8,0%, Норвегії – 7,5%, а окремих західних країнах – навіть 25,0%-40,0% особового складу [173, с.110].

За останні роки міліцейські колективи активно поповнюються представницями жіночої статі. Тепер в міліції кожен шостий правоохоронець – жінка [20, с.1]. Спостерігається стійка тенденція постійного збільшення жіночого контингенту в міліції, їх можна зустріти практично в усіх службах. Так, у Національному університеті внутрішніх справ у 2003 р. із 759 курсантів-першокурсників – 196 дівчат [158, с.1].

Під час проведених у 2001 р. соціологічних досліджень, респондентами яких були слухачі факультету підготовки управлінських кадрів вищої ланки Інституту управління Національної академії внутрішніх справ України, на запитання про ставлення до проблеми жінка-міліціонер, 8,0% оприлюднили

негативну позицію, пояснивши її навіть не призначенням їх як продовжувачок людського роду, не вимогами до їх здоров'я, а неможливістю кар'єрного росту для жінок. Адже існують значні проблеми з працевлаштуванням, насамперед з огляду на жіночу статтю [111, с.352]. Правда, відзначалися, зокрема, такі переваги: виконуючи складну роботу, жінки проявляють притаманні їм риси – щирість, організованість, ретельність, стриманість, вміння розуміти і поспівчувати, побачити у найзапеклішому злочинцеві людину, яка схибала. За останній час спостерігається тенденція призначення на керівні посади жінок.

Першою в Україні жінкою начальником обласного управління ДАІ УМВС в Одеській області було призначено полковника міліції Марію Стоцьку, в якій 1100 підлеглих, більшість з яких – чоловіки. Вперше за всю історію української міліції 7 липня 2005 р. Президент підписав Указ про призначення заступником міністра внутрішніх справ Л.С. Поречкіну [182, с.4].

Сучасна жінка-поліцейський майже у всіх країнах світу є чи не найкращим психологом і радником при залагодженні сімейних проблем, особливо тих, що стосуються сімейного насильства, від якого страждають, у першу чергу, жінки. Жіноча інтуїція, природна мудрість, терпимість, доброта є тією могутньою зброєю, за допомогою якої жінка-поліцейський успішно розв'язує сімейні конфлікти.

Як засвідчує практика, добре себе зарекомендували жінки-слідчі, особливо при розслідуванні зґвалтувань, господарських злочинів, правопорушень, вчинених підлітками. Вони здатні найбільш оперативно і об'єктивно провести всебічне розслідування.

Проблема просування по службі, практично, є актуальною у всіх поліцейських структурах держав світу. Через усталені стереотипи жінки-поліцейські практично перебувають у дискримінаційному становищі у силових структурах [157, с.125].

Ефективність праці жінок-поліцейських, результати їхньої діяльності, процес адаптації, морально-психологічний стан значною мірою залежать від становища жінки в колективі. Жінка, яка вперше потрапляє в незнайомий колектив, з надзвичайною вдячністю сприймає навіть незначний знак уваги і порозуміння з боку колег, а особливо керівника-лідера. Це має важливе не тільки службово-професійне, а й морально-психологічне значення, оскільки, на думку науковців, жінки-міліціонери найбільше страждають від брутальності і недобррозичливості, неухважності і неповаги до них, необ'єктивності і формалізму з боку начальників [161, с.8]. Взагалі слід констатувати, що до цього часу проблемою залишається забезпечення рівних можливостей чоловіків і жінок в ОВС.

Таким чином, в сучасній кадровій політиці слід розширювати і поглиблювати науковий аналіз проблем, пов'язаних з роллю і місцем жінки у міліцейських підрозділах, у забезпеченні ними законності та дисципліни працівників органів і підрозділів внутрішніх справ.

Проблема удосконалення професійної підготовки є сьогодні однією з провідних, оскільки причиною правопорушень працівників у службовій діяльності часто стає невідповідна фахова підготовка, недостатня морально-



психологічна готовність до виконання службових обов'язків в екстремальних ситуаціях. Наприклад, випускник ВНЗ може порушувати законність не в силу свідомої мотивації, а через брак знань, досвіду, навиків. Таким чином, слід переорієнтувати навчальні плани і програми підготовки фахівців у ВНЗ таким чином, щоб вони: по-перше, передбачали достатньо кількість годин для вивчення спеціальних дисциплін; по-друге, відводили більше часу на практичні заняття, ділові ігри, навчання і тренування; по-третє, акцентували увагу на надбанні випускником тих знань і навичок, які йому необхідні для адаптації на початковому етапі службової діяльності.

**До четвертого блоку** кадрових проблем, спрямованих на забезпечення законності і дисципліни працівниками міліції, слід віднести розстановку і виховання персоналу. Працівникам органів внутрішніх справ, підкреслювалося у Наказі МВС України від 25 листопада 2003 р. №1414, призначеним на керівні посади, надається право готувати відповідні рішення з питань адміністративного управління та управління людськими ресурсами.

Сутність та зміст нормативного документа свідчить про те, що МВС надає серйозного значення розстановці, підвищенню кваліфікації і вихованню працівників міліції. «Під час розстановки кадрів, – підкреслюють В.С. Венедиктов і М.І. Іншин, – треба, по-перше, додержуватись відповідності моральних і ділових якостей претендентів вимогам вакантних керівних посад; по-друге, слід враховувати умови щодо вікового цензу для різних категорій посад, тривалості періоду служби на одній посаді, стану здоров'я, можливості зміни професії чи спеціальності та підвищення кваліфікації; по-третє, необхідно проводити попереджувальні заходи стосовно «старіння» (застою) кадрів, що пов'язано з тривалим перебуванням на одній і тій же посаді» [29, с.19].

Принципово важливо раціонально використовувати особовий склад органів і підрозділів на такій ділянці роботи, де вони за своєю підготовкою, досвідом роботи, діловими та моральними якостями, організаторськими здібностями, а також за станом здоров'я і віком можуть принести найбільшу користь. З метою удосконалення управлінської діяльності у кадровій політиці переглянуто підходи щодо підбору і підготовки керівного складу. Так, за п'ять місяців 2005 р. було замінено 672 особи керівного складу органів і підрозділів міліції, в тому числі кожний другий начальник міськрайліноргану. На 90,0% оновлено керівництво центрального апарату міністерства [136, с.2].

Актуальною проблемою, яка нині гостро стоїть перед міліцією, – професійний ріст кожного працівника на базі підвищення кваліфікації. Цей вид навчання, спрямований на послідовне оволодіння новими знаннями та вдосконалення професійної майстерності, підвищення морально-ділових якостей, вивчення найновіших досягнень науки і техніки, використання позитивного досвіду в службовій діяльності.

Виходячи з потреб службової діяльності, на базі відомчих закладів освіти впродовж 2004 р. проведено 250 двотижневих навчальних зборів, на яких кваліфікацію підвищили майже 5,5 тис. працівників міліції з числа середнього та старшого начальницького складу. З метою раціонального використання можливостей на навчальних зборах, на нашу думку, доцільно,

по-перше, проводити соціологічні опитування для з'ясування, які теоретико-практичні проблеми, перш за все, цікавлять працівників; по-друге, розробити програму, до якої, окрім спеціальних дисциплін, включити проблеми етики, культури поведінки і спілкування з громадянами, питання співпраці міліції з населенням і громадськістю; по-третє, організувати і провести зустрічі з професорсько-викладацьким складом, командирами підрозділів і курсантами у формі «круглих столів», конференцій, лекцій, бесід для обміну досвідом.

**П'ятий блок** проблем стосується профілактики правопорушень з боку працівників міліції, яка повинна бути комплексною і системною, за своїм змістом включати ідеологічні, організаційно-управлінські, соціально-правові, кадрові, виховні, морально-етичні, культурологічні та інші заходи. На стан законності і дисципліни в службовій діяльності працівника міліції серйозно впливає просування по службі, т.зв. «кар'єрний ріст», що є визначальним мотиваційним чинником у службовій діяльності працівників. Суб'єктивне право кандидата на вищу посаду може бути реалізоване тільки за наявності вакансій, відсутності достойних кандидатів, відповідності якостей претендента вимогам посади. Рішення про призначення на вищу посаду може бути помилковим, оскільки кандидат не відповідає існуючим вимогам.

Важливо, щоб рішення про просування по службі залежали не тільки від прямих начальників, а й враховувалася думка колег та колективу. З метою дотримання законності і справедливості щодо просування по службі, слід, з врахуванням реформування системи МВС, розробити критерії відбору на вищі посади, а також професійний Кодекс працівника міліції, в якому сформулювати загальні вимоги і обов'язки працівників з врахуванням специфіки служби і спеціальностей.

Просування по службі тісно пов'язане з підвищенням кваліфікації працівника міліції, його загальної культури і професійної етики. У цьому аспекті фаховий рівень залежить від стану всієї організаційно-управлінської діяльності, науково-методичного забезпечення, рівня професіоналізму керівних ланок щодо виконання ними контрольно-управлінських функцій в органах і підрозділах.

Суттєву роль в професійному становленні працівника міліції, профілактиці професійної деформації, зміцненні законності і дисципліни, а також в успішному просуванні по службі відіграє наставницько-кураторська діяльність. Практично ця тема нині ще не стала об'єктом наукового дослідження. Про роль і місце наставництва в ОВС, форми і методи організації наставницької діяльності йшлося у Наказі МВС України від 25 листопада 2003 р. №1458, яким було затверджено «Положення про наставництво в органах внутрішніх справ України». Мета наставництва – з забезпечення оптимальної адаптації працівника міліції до умов служби, цілеспрямоване формування та розвиток професійних та особистісних якостей

, необхідних для виконання основних завдань, визначених Законом України «Про міліцію».

Відповідальність за організацію наставництва несе керівник органу, підрозділу, який зобов'язаний створити необхідні умови для успішного

функціонування наставництва. Для цього слід організувати навчання наставників та їх резерву передовим формам та методам індивідуально-виховної роботи, основам педагогіки та психології, надавати їм всебічну методичну та практичну допомогу. Від роботи наставників-кураторів, значною мірою, залежить і те, якими будуть перші кроки молодих правоохоронців, як швидко сформується в них почуття відповідальності, вірність Присязі, відповідність їх поведінки Кодексу честі, Етичному кодексу працівника ОВС.

Значний досвід наставницької діяльності у правоохоронних структурах накопичено у США. Після навчання у поліцейському навчальному закладі і призначення у поліцейський департамент молодий полісмен прикріплюється на три-шість місяців до досвідченого наставника, який навчає його практичній діяльності, а після закінчення цього терміну оцінює знання і вміння свого підопічного (готовність до самостійної діяльності, необхідність у продовженні навчання, придатність для роботи в поліції). З метою заохочення наставника йому нараховується додаткова зарплата. Американський вчений М

. Феген, який вивчав проблему наставництва, дійшов висновку, що наставництво, як форма спілкування, передачі знань і досвіду є ефективною. Вона допомагає значно зекономити час на підготовку поліцейського, є необхідним доповненням до знань, одержаних в поліцейських навчальних закладах. За умови добре обдуманого і спланованого програми, на думку М. Фегена, між наставниками і новачками виникають дружні стосунки, які допомагають останнім не тільки засвоїти необхідні професійні методи роботи і перейняти досвід старших, а й виробити такі якості, як дисциплінованість, впевненість у собі, настирливість, ініціативність, уміння працювати з людьми [143, с.72].

Отже, досвід наших колег із США в організації наставницької роботи, його найбільш ефективні форми і методи можуть бути творчо запозичені і стануть тим підґрунтям, на якому ми організуємо і проводимо наставницьку роботу. Серед чинників, які негативно впливають на зміцнення законності і дисципліни, – професійна деформація працівників міліції. В радянський період ця тема практично була закрыта, хоч її дослідження становило завжди значний суспільний інтерес. У 1997 р. вперше в Україні захищено кандидатську дисертацію Т.В. Ткаченко на цю тематику.

Проблема професійної деформації в органах міліції вимагає реформаторських дій і суттєвих змін у багатьох аспектах кадрової політики, у першу чергу, етико-гуманістичного підходу до осіб, яким потрібно вирішити службові, сімейно-побутові проблеми, надання допомоги в медико-курортному лікуванні.

Слід взяти до уваги слушну ідею щодо профілактики та усунення девіантних проявів у поведінці працівників міліції, суть якої полягає в активному застосуванні психодіагностики на проєктивних методиках і апаратурних методах (поліграф), особливо під час професійного відбору кандидатів. Запропонована методика дозволяє діагностувати наявність деформуючих впливів ще на початковій стадії, що дає змогу здійснювати

психологічну профілактичну роботу на ранньому етапі.

У кадровій політиці важливу роль відіграє профілактика серед особового складу органів і підрозділів. Ефективним профілактичним засобом виховання в особового складу високої дисциплінованості і дотримання законності є заохочення за сумлінне виконання і службову старанність ( ретельність). *Виконання – це поєднання високої дисциплінованості, організованості, відповідальності, морально-психологічної готовності до виконання своїх службових обов'язків, наказів і розпоряджень керівництва.*

*Службова старанність (ретельність) – це якості, які поєднують в собі елементи високої вимогливості до себе, любов і повагу до професійної діяльності.* Значимість заохочення посилюється тим, що в очах сім'ї, родичів і близьких працівник міліції підвищує свій авторитет та імідж. Цей фактор застерігає і стримує від правопорушень з його боку, а також може стимулювати інших членів колективу.

Водночас із заохоченням статут надає право начальнику застосовувати і заходи покарання до порушників дисципліни і законності. Суворі вимоги щодо порушень поліцією законності і дисципліни існують у США. Так, підлягають звільненню офіцери за зв'язок з кримінальними елементами; за нетерпимість у ставленні до представників інших релігійних конфесій; нечесність; бійку; низьку виконавчість і безвідповідальність; зловживання алкоголем; вживання наркотиків; словесну образу громадян або колег [51, с.89 ].

МВС України в своїй діяльності шукає найбільш оптимальні і раціональні шляхи щодо формування такого міліцейського корпусу, що відповідав би суворим реаліям сьогодення. Отже, стратегічним завданням всієї кадрової політики повинна бути підготовка працівників нової генерації, здатних, окрім професійного виконання службових обов'язків, володіти знаннями з педагогіки і психології, об'єктивно враховувати сучасні реалії, все більше спрямовуючи свої зусилля на виконання соціальних функцій.

Передбачається продовжити реформування системи МВС України з метою проведення його структури і функцій у відповідності до усталеної практики Європейських держав. Підкреслюється в рішенні колегії МВС України від 11.03.2006 р. № 1 Км/2.

Політика соціальної допомоги громадянам з боку правоохоронців має міцні традиції у найбільш розвинених країнах світу. В останній час стає доброю практикою спілкування керівників міліції усіх рівнів з громадськістю. Повсюдно створюються громадські приймальні, як надійний засіб отримання інформації про службову діяльність міліції, а також співпраці з населенням.

Це один з елементів профілактики попередження правопорушень працівниками органів внутрішніх справ. Курс на посилення зв'язків з громадськістю став стратегічним.

Важливу роль у зміцненні законності і профілактиці правопорушень відіграє атестація особового складу. Мета атестування особового складу – підтвердження професійного рівня і кваліфікації працівників, удосконалення діяльності органів і підрозділів, підвищення ефективності їхньої службової

діяльності, розстановки та виховання кадрів, очищення міліції від працівників, що своїми діями компроментують правоохоронців; допомога тим працівникам міліції, які відчують труднощі в службовій діяльності.

Діяльність атестаційних комісій повинна будуватися на суворому дотриманні принципів законності, об'єктивності, гласності, позапартійності, комплексності та колективної оцінки, обґрунтованості прийнятого рішення. У процесі атестації особлива увага звертається на оцінювання службово-професійних, особистих, інтелектуальних, морально-психологічних якостей особового складу, освітньо-кваліфікаційного рівня працівників, стану здоров'я і сімейно-побутових проблем. Повинен бути чітко визначений рівень потенційних можливостей кожного працівника та перспективи його просування по службі, внесок у вирішення покладених завдань, забезпечення законності та дисципліни. Обов'язково слід враховувати думку колективу.

Процес атестації вимагає, насамперед, суворого дотримання законності, чіткої вимоги інструкції щодо проведення атестування, врахування як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників, що впливають на стан службової діяльності правоохоронців.

Наукового підходу потребує і вирішення проблеми ротації кадрів. Сьогодні значно посилено вимогливість до кандидатів на керівні посади, практикується ротація начальників органів та підрозділів внутрішніх справ, які перебувають на займаних посадах понад п'ять років.

Одним із важливих елементів і оптимальною організаційно-правовою формою заміщення посад, під час проходження служби в міліції повинен стати конкурс, здатний забезпечити призначення на посади і просування по службі працівників міліції, які своєю професійною діяльністю і високими морально-психологічними якостями об'єктивно заслуговують на таке підвищення.

Останнім часом особливо загострилася ситуація із скороченням кадрів. Прикро, що не враховуються наслідки безпідставних скорочень. Звільнення досвідчених, сумлінних, дисциплінованих кадрів призводить до негативних результатів. Тому вирішуючи питання, у кожному конкретному випадку, важливо завжди керуватися науковим підходом, який вимагає постійної турботи про створення резерву кадрів, які могли б замінити тих, хто вибув з певних причин. Кадри резерву повинні набувати спеціальної підготовки, необхідної для роботи на тій чи іншій посаді (згідно з прогнозом щодо ділових і особистісних якостей, організаторських здібностей тощо). Причому персональний склад резерву кадрів повинен широко піддаватися корекції.

Формування резерву для рекомендації на певні керівні посади доцільно проводити в три етапи: відбір кандидатів, стажування, робота дублером.

Важливе місце у кадровій політиці займає проблема звільнення працівників з органів і підрозділів, які сумлінно виконували свій обов'язок. Ця процедура вимагає з боку кадрових апаратів суворого дотримання законності, культури, такту і гуманності, організації проведів на заслужений відпочинок. Але працівник міліції, якого, на його думку, звільнено з порушенням законності, має право оскаржити рішення кадрового органу, керівництва у

суді. Варто відзначити, що вихід на пенсію означає звуження соціально-професійної сфери діяльності та контактів, зниження фінансових і матеріальних можливостей. Особливий емоційний стан переживає та частина працівників міліції, які в своїй службовій діяльності не змогли реалізувати себе. «Такий стан, – підкреслює О.В. Шапар, – виникає у людей, які помилилися у професійному виборі, але тривалий час не усвідомлювали своїх дійсних потреб» [209, с.223].

На жаль, позабуті традиції провладу на пенсію тих правоохоронців, які чесно і віддано служили державі, закону та суспільству, а також використання їх досвіду і знань в професійному і патріотичному вихованні нової генерації працівників міліції.

Однією із найважливіших складових соціального забезпечення є пенсійне забезпечення працівників міліції. У наш час існує нагальна потреба в переоцінці та перегляді окремих норм законодавства щодо вирішення питання забезпечення пенсіями своєчасно і в належному розмірі. Побудова ефективно діючої сучасної системи підготовки фахівців для органів міліції можлива за різними, в тому числі й різновекторними моделями, з урахуванням передових педагого-технологічних технологій, в тому числі висококваліфікованих педагогічних кадрів.

Отже, враховуючи вище викладене, з метою ефективної підготовки фахівців для органів і підрозділів міліції, забезпечення дотримання законності і дисципліни особовим складом, необхідно розробити науково-обґрунтовану модель і професіограму проходження служби в органах і підрозділах. Концепція створення нової моделі міліції у процесі її реформування передбачає формування нової ідеології і світогляду, заснованих на принципах законності, гуманізму, загальнолюдських соціальних цінностях.

### **3.2. Партнерські відносини міліції з населенням і їх роль у зміцненні законності та профілактики правопорушень**

Проблема взаємовідносин міліції і населення належить до числа актуальних, бо від її успішного вирішення великою мірою залежить ефективне забезпечення стабільного правопорядку, охорони прав і свобод громадян, результативна профілактична робота як у середовищі громадянства, так і правоохоронців. Науковий підхід до аналізу проблем партнерських взаємин вимагає неупередженого вивчення досвіду радянської історії, сучасних розвинутих країн світу. Адже максимальне використання позитивних форм і методів партнерських зв'язків населення і міліції можна з повною підставою вважати важливим підґрунтям для подолання негативних протиправних явищ у суспільстві.

Вивчення проблем взаємовідносин міліції і населення повинно базуватися на дотриманні всезагальних методологічних принципів пізнання вимог об'єктивності і всебічності в її аналізі, спрямованості на розкриття її суті та історизму, зв'язку науки з практикою. Вітчизняні правоохоронні органи від початку проголошення незалежності Української держави

перейняли в своїй діяльності форми та методи, традиції і психологію роботи радянської міліції. А як відомо, відносини між міліцією і населенням в радянські часи були складними і суперечливими: вони ґрунтувалися в основному на владно-репресивних засадах. Партійно-політичне керівництво колишнього СРСР проводило політику, спрямовану на безумовне підтримання народом силових структур держави (армії, міліції, органів безпеки), які декларувалися як народні захисники Батьківщини від її зовнішніх і внутрішніх ворогів, тобто захисники соціально-політичного устрою, влади робітників і селян.

Керівники велетенської держави протягом всього історичного періоду її існування розуміли, що виконання завдань, пов'язаних із гарантуванням внутрішньої безпеки, лише одній міліції без підтримки широких народних мас не під силу, на чому неодноразово наголошував В.І. Ленін. Вже з перших днів радянської влади активно проводилася пропаганда ідеї так званої монолітної єдності міліції і народу, який розглядався як безлика маса гвинтиків, котрою можна як завгодно маніпулювати. На усьому етапі соціалістичного будівництва радянська пропагандистська машина втовкмачувала, що на відміну від Країни Рад, де міліція і народ перебувають у морально-політичній єдності, у світі капіталу між поліцією і населенням існують гострі антагоністичні суперечності [133, с.5]. Керівна спрямовуюча сила у тоталітарній державі робила все можливе для того, щоб формувати з міліції такого типу силову структуру, яка б віддано служила владному режиму.

У засобах масової інформації регулярно публікувалася інформація про діяльність міліції. Через газети органи влади закликали громадян виконувати законні розпорядження і вимоги працівників міліції, подавати їм усіляку допомогу в їхній роботі.

З метою підвищення авторитету міліції й організації належної співпраці з населенням керівництво органів внутрішніх справ центру й республік у своїх наказах, директивах та інструкціях звертало увагу не тільки на політичну і правову свідомість, а й на загальну і професійну культуру працівників міліції. Так, у Наказі «Про ввічливе звернення працівника міліції до громадян» ( жовтень 1923 р.) зазначалося, що «працівник міліції стосовно населення повинен бути уважним, ввічливим, особливо до робітників і селян, на сторожі інтересів яких стоїть радянська міліція» [71, с.32]. Такі вимоги були закладені і в Дисциплінарному статуті Робітничо-селянської міліції. Дбаючи про авторитет міліції, у квітні 1936 р. Постановою ЦВК РНК СРСР для міліції встановлюються спеціальні звання, що сприяло посиленню дисципліни серед особового складу. 25 травня 1931 р. РНК СРСР приймає Положення про робітничо-селянську міліцію, в якому особлива увага зверталась на те, що у своїй діяльності міліція спирається на широкі трудящі маси і залучає їх до безпосереднього виконання завдань, покладених на неї. З цією метою вона організовує добровільні товариства сприяння міліції та керує їхньою діяльністю.

У період масових репресій (30-40-і рр. ХХ ст.) органи внутрішніх справ України залучалися до боротьби з «ворогами народу». Так, у зверненні до всіх

виборців ЦК ВКП(б) особливу увагу звертав на необхідність забезпечити охорону Батьківщини від зовнішніх і внутрішніх ворогів, а для цього, зазначалось у документі, необхідно мати добре організовані караючі органи, здатні обеззброїти шпигунів, шкідників, диверсантів та інших ворогів народу [138, с.422]. Працівники міліції проводили необґрунтовані затримання, обшуки, арешти та інші порушення прав і свобод людини. Зрозуміло, що масові репресії підривали віру громадян у справедливість радянської влади та її законів, а у міліції – авторитет серед населення. Документи тих років підтверджують, що в діяльності міліції було багато недоліків, серед яких – бюрократизм, «тяганина», байдуже ставлення до скарг і заяв громадян.

Відразу ж після проголошення незалежності України у внутрішньополітичній сфері важливого значення для розвитку і поглиблення демократичних процесів, забезпечення стабільності у суспільстві набуло прийняття Закону «Про міліцію» та інших нормативно-правових документів. Соціально-політичні, економічні, культурні і релігійні процеси, що відбулися за десяток минулих років, стали причиною кризових явищ, соціального розшарування суспільства, політичного протистояння серед гілок влади, а, як наслідок, – зростання злочинності. Віддаючи належне у забезпеченні політичної стабільності та громадянського миру, підтримання правопорядку, в Україні правоохоронним органам, державна влада у центрі і на місцях, впливові партійні, громадські об'єднання докладають чимало зусиль для зміцнення взаємозв'язків, організації співпраці міліції з населенням.

Зроблені важливі кроки на шляху законодавчого регулювання, про що свідчать ухвалення Закону України «Про участь громадян у охороні громадського порядку та державного кордону», підписання Указу Президента України від 18 лютого 2002 р. №143 «Про заходи щодо подальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян». Розроблено і схвалено ряд відомчих нормативно-правових документів, до яких слід віднести «Програму: міліція і населення партнери», затверджену рішенням колегії МВС України від 28 грудня 1999 р., «Комплексну програму удосконалення роботи з кадрами і підвищення авторитету міліції на 1999-2005 рр.», Наказ МВС України від 15 березня 2001 р. №197 «Про затвердження інструкції щодо організації роботи ОВС України в забезпечення взаємодії з громадськими формуваннями по охороні громадського порядку» та ін., де закріплено засади партнерських відносин між міліцією і населенням, ділового співробітництва між ними, передбачено створення передумов для ширшого залучення населення до охорони громадського порядку та профілактичної роботи. У цьому напрямку політика держави та її правоохоронних органів спрямована на пошук нових форм і методів, які сприяли б створенню надійного підґрунтя єдності народу і його правозахисників. Отже, партнерство, на думку В.О. Соболева, – «процес впливу міліції та населення один на одного, їхня взаємна обумовленість, зміна стану їхніх стосунків, які передбачають реалізацію очікувань, заснованих на співробітництві» [178, с.200].

У поліпшенні роботи міліції, скерованої на боротьбу зі злочинністю, на захист прав і свобод громадян важливу роль відіграє вивчення громадської



думки, яка є ефективною формою висвітлення і подальшого аналітичного осмислення всіх негативних тенденцій у діяльності міліції.

Нами проведено соціологічне опитування 170 офіцерів-випускників Львівського державного університету внутрішніх справ. На запитання: «Які фактори негативно впливають на співпрацю між міліцією і громадянами, спрямовану на зміцнення законності і правопорядку», їхні відповіді дали дуже несподіваний результат: саме такими чинниками вони назвали:

- 1) низьку правову свідомість і культуру громадян (82 чол.) – 48,0%;
- 2) грубість, черствість, бюрократизм з боку міліції у ставленні до населення (26 чол.) – 15,0%;
- 3) недостатню допомогу та підтримку населенням міліції (24 чол.) – 14,0%;
- 4) байдужість органів влади щодо підтримки населенням міліції (24 чол.) – 14,0%;
- 5) вплив ЗМІ (14 чол.) – 9,0%.

Отже, які б найрішучіші заходи не вживалися правоохоронцями у боротьбі зі злочинністю, вони не забезпечать очікуваного ефекту доти, поки працівники міліції не отримають широкої підтримки з боку головного носія суверенітету і єдиного джерела влади – українського народу.

Українські правоохоронці шукають найбільш ефективні методи вивчення громадської думки і найбільш ефективні методи шляхів співпраці з населенням. Міністерством внутрішніх справ розроблено Комплексну програму, в якій значну увагу приділено діяльності міліції, її служб і окремих працівників. Програму зорієнтовано на постійний системний аналіз громадської думки, в тому числі за матеріалами звернень людей до органів державної влади і управлінь МВС з приводу різних причин і обставин конфліктів між працівниками міліції і населенням [88, с.16]. Спираючись на кращий досвід підтримування зв'язків міліції з населенням, керівництво МВС України взяло курс на спілкування керівників усіх рангів з населенням, трудовими колективами шляхом використання «прямих телефонних ліній довіри».

Важливе значення в активізації населення у співпраці з міліцією має його інформування через ЗМІ про роботу міліції, про ті проблеми, які доводиться їм вирішувати. З цією метою широко використовуються такі форми, як прес-конференції, зустрічі з різними соціальними групами населення, так звані «гарячі лінії» безпосередніх контактів керівництва різних рангів з громадянами, на запитання яких їм доводиться відповідати.

Ефективною формою співпраці органів внутрішніх справ і населення, зміцнення їх морально-політичної єдності є інформування про діяльність міліції, звіти її керівників. Ще рішенням колегії МВС від 15.05.2001 р. №1 КМ/1 було зобов'язано щомісячно проводити звіти керівників ГУМВС, УМВС, міськрайлінорганів та їх структурних підрозділів перед трудовими колективами та населенням. Надавати діяльності міліції більшої відкритості та гласності. Запровадити та постійно проводити спільні рейди представників масової інформації з патрульними нарядами ДАІ, ППСМ, «Беркута». Набуває

поширення така форма, як юридична допомога громадянам з боку правоохоронних органів. Так, у Наказі МВС України від 21 лютого 2001 р. №129 перед міліцією разом з іншими державними установами поставлене завдання «проведення обліку житла, де проживають особи похилого віку, самотні, визнані недієздатними, психічно хворі, які потребують опіки, з метою запобігання фактам знуцання з них, незаконного відчуження житла». Подібні акції з боку держави та її правоохоронних структур є гуманними, оскільки ці соціальні прошарки потребують не тільки правового захисту, а й морально-психологічної підтримки.

В останні роки набуває поширення тенденція соціального захисту населення, яка в передових країнах Заходу має значні досягнення і відіграє суттєву роль у зміцненні зв'язків громадян з правоохоронцями, а в цілому, створює міцне підґрунтя для авторитету поліції. Як відзначає американський професор Р.Д. Свон, служба суспільству з боку поліції включає надання послуг і допомоги тим членам громади, які з особистих економічних, соціальних або інших причин чекають термінової допомоги [170, с.53]. У різних поліцейських департаментах США 80,0% службового часу поліцейські витрачають на виконання функцій, пов'язаних з обслуговуванням населення, тобто здійснюючи функції громадських зв'язків. Таким чином, як вважає Р.Д. Свон, тільки 10,0%-20,0% службового часу офіцер поліції займається виконанням службових обов'язків, 80,0%-90,0% його часу витрачає на служіння громадянам [170, с.53].

Результати соціологічного опитування у м. Севастополі показали, що за останні роки імідж міліції певною мірою зріс. Більшість опитаних готова, в тій чи іншій формі, співпрацювати з органами внутрішніх справ (у 1999 р. – 61,0%, у 2000 р. – 65,0%). 30,0% респондентів вважають своїм громадянським обов'язком повідомляти про підготовку до злочину, якщо їм про це стало відомо (у 1999 р. цей показник становив лише 8,0%). «Телефон довіри» функціонує у Севастополі вже п'ять років. Тут приймають повідомлення, які не потребують оперативного виїзду слідчо-оперативної групи.

Загалом в Україні 60,0% опитаних громадян виявили готовність сприяти міліції у боротьбі зі злочинністю. Найбільш сприятливою для них формою співробітництва залишається інформування міліції про факти злочинної діяльності.

Суттєву допомогу правоохоронцям надають добровільні народні дружини, а також ветерани міліції, діяльність яких спрямована не тільки на передачу досвіду, а й на патріотичне виховання.

Історія взаємовідносин поліції (міліції) у всьому світі свідчить, що між населенням і стражами порядку постійно виникають конфлікти, які є наслідком існуючих суперечностей в суспільстві, що, як вважав Гегель, є джерелом всякого розвитку. Філософ підкреслював, що не всі члени громадянського суспільства є законослухняними і що у суспільстві постійно виникають протиріччя і конфлікти. Тому охороняти власність і спокій громадян повинна спеціальна організація – поліція. «Поліція може діяти надзвичайно педантично і утискати щоденне життя індивідів» [36, с.264].

Гегель визнавав, що не всі члени суспільства добре усвідомлюють необхідність існування цього державного органу, для деякого поліція стає чимось ненависним [36, с.266]. Щоб виправдати дії поліції, Гегель наводив два аргументи. Перший: дуже проблематично об'єктивно провести кордон, де поліцейське втручання відповідає, а де не відповідає інтересам охорони особистості та власності громадян. Другий: поліцейський наряд і поліцейська опіка мають завдання створювати найбільш сприятливі умови для задоволення окремою людиною її індивідуальних цілей. Взаємовідносини між правоохоронцями і громадянами можуть відбуватися у формі конфліктів. На наш погляд, це – конфліктні ситуації, причиною яких є: 1) незадоволення населення вирішенням соціально-економічних проблем; 2) політична боротьба й інтереси; міліція, як орган державної влади, повинна захищати існуючий соціально-політичний устрій і правопорядок; 3) безпорядки, спровоковані хуліганськими діями; 4) непорозуміння між окремими групами громадян і, наприклад, нарядом ППСМ; 5) конфлікти між окремим громадянином і міліціонером.

Пояснити поведінку особистості, зокрема й конфліктну поведінку неможливо без аналізу соціального оточення, системи суспільних відносин, груп, з якими особистість взаємодіє, а також без вивчення ціннісно- нормативної структури суспільства, що суттєво впливає на ієрархію цінностей, ціннісних орієнтацій, мотивів та установок особистості. У кожному конфлікті беруть участь конкретні люди зі своєю системою поглядів на добро і зло, щастя і сенс життя [46, с.26]. Слід погодитись з ідеєю О.М. Лисенка про те, що сама логіка конфлікту розвивається від економічної, соціокультурної структур суспільства до соціальних спільнот і груп, їхніх цінностей та норм, а після цього – до особистості та її поведінки [106, с.7].

Аналізуючи причини конфліктів, що виникають між населенням і міліцією при виконанні нею службових обов'язків, відзначимо, що в їх основі лежать порушення чинного законодавства і законності як з боку правоохоронців, так і громадян. Найчастіше це трапляється в адміністративній сфері через неправомірне або незаконне застосування засобів адміністративного примусу, особливо, через безпідставне затримання особи в адміністративному порядку. Нерідко працівники міліції під час адміністративного затримання особи, огляду її речей, перевірки документів, їх вилучення, можуть вчинити протиправні дії, пряме порушення законності. Це стається з різних причин, зокрема і через неналежне дотримання процесуального порядку. Незважаючи на законодавче закріплення такого заходу, як порушення (ст.259 КУпАП) [83, с.219-221], сама процедура потребує певного процесуального вдосконалення. На думку С.М. Тараненка, для уникнення конфліктів між громадянами і міліцією, дотримання нею чинного законодавства і законності необхідно забезпечити «права доставлених осіб, процедуру оскарження ними протизаконних дій посадових осіб, межі втручання з боку міліції у права громадян і процесуальний порядок такої діяльності, конкретизацію строку обмеження прав особи при доставленні» [190, с.14].

З метою запобігання адміністративним правопорушенням працівники міліції зобов'язані, захищаючи правопорядок, застосовувати адміністративний примус, що часто спричиняє конфлікти між міліцією і громадянами. За умов зростання злочинності, поширення інших негативних чинників виникатимуть ситуації, коли тимчасове обмеження прав та свобод громадян стає об'єктивною необхідністю. «Такі заходи, – підкреслює М. Курочка, – повинні бути мінімальними, мати винятковий та тимчасовий характер, застосовуватися лише на підставі конституційних положень, закону, відповідати принципам демократичної держави, допускатися лише в інтересах захисту державного суверенітету, конституційного ладу, охорони державної та громадської безпеки...» [100, с.23].

Працівники міліції здійснюють значну кількість актів адміністративного примусу для попередження і припинення правопорушень, а також притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Слід погодитись з думкою Д.А. Іванова про те, що найчастіше вступають у конфлікт з правоохоронцями психічно неврівноважені особи, а також особи в стані алкогольного сп'яніння. Згідно з науковими дослідженнями «близько 50, 0% агресивних дій вчиняють особи, які зловживають спиртними напоями» [69,с.16].

Діяльність працівників міліції постійно перебуває у полі зору всього населення. Під час соціологічних досліджень одержано цінну інформацію, яка стосується думки громадян про діяльність міліції. Так, на запитання: «Що Ви вважаєте найбільшим недоліком у роботі міліції?», відповіді розподілилися таким чином: корупція (хабарництво) – 66,0%, небажання захистити «звичайну» людину – 52,0%, низький професіоналізм – 47,0%, зв'язки з кримінальним світом – 42,0%, невисокий культурний рівень особового складу – 39,0%, грубість, черствість – 31,0% [11, с.13]. Враховуючи ці негативні чинники, МВС України здійснює послідовну кадрову політику, спрямовану на суттєве зміцнення дисципліни й законності серед особового складу [11, с.13]. Цікавим, на нашу думку, є аналіз ставлення росіян до своїх правоохоронців. Так, 59,0% москвичів бояться стати жертвами свавілля з боку міліції, 41,2% мешканців Москви вважають, що їх рівень професійної підготовки і морального забезпечення – низький, 28,8% – середній і тільки 16,0% вважають, що він – високий [128, с.135-146]. Від 60,0% до 70,0% мешканців Москви не знають свого дільничного інспектора міліції. Для гарантування безпеки жителів російської столиці 75,6% респондентів вказало на необхідність зміцнення служби дільничних інспекторів, 68,0% на зміцнення матеріальної бази, поліпшення умов роботи міліції, 61,7% на підвищення заробітної плати працівникам міліції і 53,3% на поліпшення їх житлових умов [19, с.147].

Слід відзначити, що порушення законності працівниками міліції у стосунках з населенням – проблема з певними історичними традиціями. Варто згадати практику поліції Російської імперії, чий досвід, певним чином, був успадкований радянською міліцією.

Як відомо, працівники міліції у процесі здійснення своїх повноважень вступають у різні правові відносини, переважно між владою і населенням.

Особа, яка вчинила правопорушення, конфліктує з існуючими правовими нормами і приписами, з адміністративними або кримінально-правовими відносинами у державі.

Специфічна ознака конфліктів між міліцією і громадянами полягає у тому, що працівники міліції, вступаючи у конфлікт, мають статус представника влади, діють від імені закону, захищають інтереси суспільства, а тому наділені рядом переваг, порівняно з правопорушниками, які переслідують особисті, часто протиправні корисливі цілі та інтереси. Але ж трапляється і таке, що особа відстоює законні права і гідність, а працівник міліції свідомо чи несвідомо їх порушує. Тоді між ними виникає конфлікт.

Одна з причин подібних конфліктів і порушень законності – правовий нігілізм.

У Російській імперії для правового нігілізму існував дуже сприятливий ґрунт: по-перше, його базою було самодержавство і притаманні йому форми правління; по-друге, через кріпацтво, століттями, великі маси людей були позбавлені елементарних прав і свобод; по-третє, існувало репресивне законодавство і недосконале правосуддя. О.І. Герцен писав, що у зв'язку з «існуючою соціальною несправедливістю у російському суспільстві, де простий люд фактично перебував у рабстві», «повна нерівність перед судом знищила в ньому всяку повагу до законності. Руський, якого б він звання не був, обходить або порушує закон скрізь, де тільки це можна вчинити безкарно ... і так само чинить уряд» [40, с.251].

У боротьбі з правовим нігілізмом, як антиподом законності і гальмом соціального прогресу, важливу роль відіграє правова свідомість та правова культура правоохоронців і громадян. У зв'язку з цим цікаві факти наводить І. П. Руценко. На питання: «За яких умов, на Ваш погляд, людина має право порушувати закон?» – респонденти відповіли таким чином: ніколи – 25,0%; тільки за виняткових обставин – 35,3%; якщо не сплачують зарплату – 13,6%; якщо закон порушують інші люди – 8,1%; якщо є користь, а покарання не буде – 10,6%; не визначилися – 6,7%. Тобто лише четверта частина опитаних відстоює «категоричний імператив права, абсолютність закону» [163, с.307]. Переорієнтація суспільної свідомості у бік осуду правопорушення – проблема прямо скажемо, не з простих.

У контексті поставлених завдань неможливо обминути й такий аспект, як робота з громадськістю, що передбачає толерантне ставлення працівників міліції до населення. Ця проблема нині дуже актуальна, оскільки від її вирішення залежатиме кінцевий результат реалізації програми «Міліція і народ – партнери». Таким чином, культура спілкування працівників міліції і громадян стає вагомим фактором взаємовідносин, взаємозв'язків і взаєморозуміння між правоохоронцями і населенням.

Хоча ця тема має чималу теоретико-практичну вагу, проте досі ще не стала об'єктом серйозного наукового аналізу. Деякі її аспекти розглядають М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, І.М. Воробйова, В.С. Барко, О.С. Губарева, А.В. Корж, І.П. Петрова, Н.Є. Таран, А.С. Токарська та ін. До речі, проблема загальної та професійної культури поведінки працівників міліції вважалася злободенною і для радянської міліції. Слід віддати належне, дещо робилося

для її вирішення, однак чимало негативних рецидивів, на жаль, успадковані. Тому як у керівництва МВС України, так і широкого громадського загалу викликають занепокоєння непоодинокі факти нетолерантності працівників міліції, байдуже, а нерідко грубе ставлення до громадян.

Діяльність міліції громадської безпеки відбувається на очах спільноти, вони працюють під гострим і пильним поглядом людей. Їх діяльність є специфічною, оскільки представляє вимоги до рівня комунікативних здібностей, соціального інтелекту, самоконтролю й емоційної стійкості. У цьому аспекті суттєву роль відіграє культура спілкування, яка в суспільстві і житті людини виступає як «систематизація й реалізація ... цінностей та установок» [110, с.213]. У спілкуванні з громадянами працівник міліції повинен вміти встановлювати та підтримувати психологічний контакт, тобто проявляти «уміння розуміти внутрішній світ співрозмовника, його особливості

, мотиви, психологічний стан й уміння слухати, симпатію, вільне володіння вербальними засобами спілкування, самоконтролю; широкий спектр стилів поведінки в конфліктних ситуаціях; організаційні якості; почуття гумору; наполегливість та принциповість у відстоюванні рішень» [127, с.392].

Проблема професійного спілкування працівників міліції з населенням, у наш час, є актуальною. Вони в межах своєї компетентності повинні найефективніше використовувати можливості спілкування з громадянами, бути підготовленими до спілкування, як з чоловіками, так і з жінками, неповнолітніми та молоддю, підозрюваними, потерпілими від вчиненого злочину, і тим, хто має інформацію про цей злочин або про злочинця.

Реалізація визначальних принципів діяльності міліції, повною мірою, неможлива без високого рівня правової свідомості правоохоронців і культури їх професійного спілкування з громадянами. Без вирішення цієї проблеми правоохоронцям не вдається протиставити кримінальному свавіллю і беззаконню не тільки авторитет і силу права, а й переконати громадян у необхідності зміцнення законності і правопорядку. «Культура співробітників ОВС, – підкреслює В.М. Плішкін, – виявляється у вмінні культурно боротися за законність..., культура виявляється у ввічливості, уважності, коректному ставленні співробітників до громадян, правопорушників, навіть якщо останні не відповідають тим же» [154, с.613].

Спілкуючись щоденно з представниками цих трьох служб, населення загалом виробило певні стереотипи оцінки їхньої діяльності. Узагальнене ставлення населення до міліції можна умовно визначити як: 1) позитивне, доброзичливе (сприймає міліцію як соціальний інститут, котрий забезпечує законність і правопорядок у суспільстві); 2) негативне (виражає контингент з кримінальним минулим або той, який негативно ставиться до держави та її правоохоронних органів); 3) нейтральне (через відсутність особистого досвіду взаємин з працівниками міліції). «Але навіть при негативному ставленні громадян до правозахисника, – підкреслює О. Бандурка, – останній повинен будувати спілкування таким чином, щоб нормалізувати стосунки з людьми, встановити необхідний рівень порозуміння та виконати свій службовий обов'язок» [17, с.71].

Спілкування – особлива форма людської взаємодії, міжособистісних взаємин і комунікативна діяльність – посідає одне з важливих місць у службовій діяльності працівника міліції. Воно може відбуватися в конфліктних ситуаціях, коли між сторонами виникають різноманітні правові, моральні, особисті претензії [58, с.172].

Слід відзначити, що на всіх рівнях спілкування важливо не лише дотримуватися мовних норм, а й уміти встановлювати зворотній зв'язок, відгукнутися на думки, почуття, проблеми іншої людини. «Тільки за таких умов, – вважає Н.С. Таран, – можна говорити про наявність певної культури спілкування» [189, с.125].

Результати досліджень, проведених у різних країнах, свідчать, що чимало арештів і затримань здійснюється без застосування сили. Це – перемога, здобута з допомогою слів і поваги до людини. Наприклад, в етичному кодексі поліції Великої Британії сформульовані вимоги, перший пункт яких гласить: «Ставитися до кожного з повагою, підтримувати фундаментальні права людини відповідно до закону» [193, с.27]. У професійній діяльності правоохоронця дуже важливо вміти висловлювати думки професійно, використовуючи професійні терміни, зрозумілі мовні звороти. При цьому треба дбати про чіткість вимови, прагнути бути небагатослівним, не засмічувати мову словами паразитами. У працівників з великим стажем роботи в міліції спостерігається професійна деформація мови, що проявляється у використанні кримінального жаргону, перевантаженості юридичною термінологією. На жаль, часто вона базується на «вуличній лексиці», а іноді – на кримінальній субкультурі, що негативно впливає не тільки на рівень комунікативної культури самих працівників міліції, а й на громадян, що беруть участь у такому спілкуванні, особливо на тих, хто вперше опинився у подібній ситуації. Слід погодитися з О.С. Губаревою, що «один грубий вислів або недостатній прояв уваги до громадянина може накласти відбиток на всіх працівників міліції та викликати неприязнь, спровокувати небажання співпрацювати». «Уміння викликати довіру до себе, – пише ця вчена, – забезпечити необхідні умови спілкування для отримання належного результату, володіти ситуацією – усе це та багато інших аспектів ефективної комунікації формують імідж працівника міліції та створюють ефект його психологічної привабливості чи неприйняття» [48, с.51]. Слід підкреслити, що серед причин відмови в прийнятті на роботу в поліцію США є «невміння добре говорити: слабкий голос, погана дикція, помилки у вимові і наголосі» [13, с.25].

Будучи на державній службі, працівник міліції повинен спілкуватися винятково державною мовою (ст.10 Конституції України). Ст.2 Закону України «Про мови ...» регламентує розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя, а ст.6 «Обов'язок службових осіб володіти мовами роботи органів і організацій» прямо вказує, що «після прийняття на роботу службова особа повинна оволодіти мовою роботи органу чи організації в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків» [62].

Володіння державною мовою – показник професійної та загальної культури. Усе це вимагає від кожного працівника міліції дбайливого ставлення до мови, найефективніше використовувати її необмежені можливості висловлювання, постійно дбати про підвищення культури усного і писемного мовлення. Грамотне володіння державною мовою, вміння користуватися її засобами в різних умовах спілкування з громадянами дає можливість переконувати їх у необхідності тісної співпраці і партнерства. А для цього, по-перше, правоохоронець повинен бути переконаним у своїй правоті, а по-друге, володіти основами педагогіки і психології, культурою мови (емоційно і психологічно впливати на співрозмовника). У цьому аспекті суттєву роль відіграє готовність і вміння працівників міліції вступати у діалог з громадянами, володіти методом переконання.

У свідомості більшості громадян, міліція постає як соціальний інститут примусу і покарання, своєрідний «батіг» у руках влади. Сучасна філософія державотворення ґрунтується на засадах не обмеження прав і свобод громадян України, а навпаки на суворому їх забезпеченні правоохоронними органами.

Діяльність органів внутрішніх справ перебуває під все більшим громадським контролем. Отже, необхідно розвивати комунікативні вміння у працівників, орієнтацію на співпрацю, колективізм, відповідальність у виконанні професійного обов'язку [9, с.255]. Таким чином, у взаємовідносинах адміністративної служби міліції і громадян пріоритетними є методи співпраці, взаємопорозуміння, взаємоповаги, толерантності і переконання. У спілкуванні міліції з населенням важливо використовувати метод переконання.

Переконання у службовій діяльності працівників міліції – це послідовні, логічно побудовані дії у процесі спілкування, спрямовані на формування у громадянина думок, поглядів та ідей, що спонукають його до необхідності дотримуватися нормативно-правових документів і приписів держави і правомірної поведінки. «Переконання, – відзначає В.Н. Гладунський, – це влада над розумом і це явище тривале, стійке, а часто й постійне, з яким людина живе усе життя, відстоює його, бореться за нього» [41, с.198].

Слід підкреслити, що правове виховання громадян, як метод переконання у необхідності взаємодопомоги і партнерства, є обов'язком кожного працівника міліції. Добровільне дотримання законності можливе за умови, що у громадян формується внутрішнє переконання в необхідності дотримання правових норм і приписів. Отже, з цією метою під час спілкування працівники міліції повинні систематично проводити профілактичну роботу з різними категоріями населення. Така робота може проводитися як індивідуально, так і під час публічних виступів перед громадянами. Це вимагає від працівника міліції високої інтелектуально- професійної підготовки, морально-психологічної готовності до виступу перед аудиторією. Як засвідчують соціологічні опитування особового складу органів і підрозділів міліції, окремі респонденти утримуються від активного спілкування з громадянами через скутість, невпевненість у своїх силах у спроможності вирішити окремі проблеми та завдання, страх не виправдати довіру керівництва. Тому надійна, систематична підтримка авторитетних



колег і керівників є суттєвим підґрунтям для оволодіння культурою поведінки і спілкування.

Щоб досягти ефективніших результатів на шляху поглиблення взаєморозуміння міліції і населення, потрібно докорінно поліпшити роботу з персоналом. По-перше, під час навчання та підготовки до служби в ОВС надавати перевагу новим активним формам засвоєння знань і вмінь (тренінгам спілкування, діловим іграм), які дають можливість відпрацювати навички позитивної взаємодії, що є запорукою гуманного і прогнозованого ставлення працівників міліції до населення. По-друге, у відомчих вищих навчальних закладах треба активніше запроваджувати навчання з елементами комунікативного тренінгу, збільшуючи вивчення курсу «Ділова українська мова», увести спецкурс «Культура і етикет взаємовідносин і спілкування працівників міліції і громадян». По-третє, активно вивчати досвід співпраці поліції і населення в розвинених демократичних країнах, демонструвати міжнародному співтовариству рівень роботи правоохоронних органів України, проводити активну діяльність, спрямовану на розширення і поглиблення міжнародного співробітництва.

Важливою проблемою, яка нині стає все більш актуальною, є забезпечення законності і правопорядку працівниками міліції в екстремальних ситуаціях при проведенні масових заходів. Демократичний розвиток суспільства відкриває широкі можливості для волевиявлення громадян, боротьби за соціальні права. Вони відбуваються в формі масових заходів, в яких бере участь велика кількість людей. Слід відзначити, що проблема аналізу діяльності органів і підрозділів міліції за особливих (екстремальних) умов стала об'єктом дослідження О.М. Бандурки, М.В. Корнієнка, С.О. Кузніченка, М.І. Логвиненка, І.Б. Омелаєнка, Ю.Б. Оболенського, В.Г. Поліщука та ін. Їх праці – суттєвий внесок у дослідження проблеми. Водночас

, забезпечення, шляхом дотримання законності, міліцією конституційних прав і свобод громадян в екстремальних умовах вимагає спеціального, більш поглибленого аналізу. Слід врахувати існуючу об'єктивну закономірність, характерну для всього соціуму – постійного зростання масових заходів, а також аномальних явищ техногенного і природного характеру. Стосовно масових заходів різного характеру, то тільки в м. Києві протягом 1998 р. їх за участю громадян відбулося 2286 [93, с.11].

Взагалі, в середньому, по Україні відбувається понад 10000 масових заходів на рік, у тому числі з порушеннями встановленого порядку їх проведення – близько 100. Щорічно беруть участь у таких заходах майже 20млн. громадян, у тому числі страйкують понад 50000 працівників різних галузей [3, с.410]. Це накладає величезну правову, службову і моральну відповідальність на працівників міліції за забезпечення законності, правопорядку.

Підкреслимо, що в сучасних умовах, по-перше, постійно зростає службове навантаження і обсяг функціональних обов'язків, в той час, як відбувається скорочення кадрового потенціалу; по-друге, заходи стають більш масовими і політизованими, втягують в свою орбіту різні політичні сили, в

тому числі і екстремістського характеру. Це викликає значні фізичні і морально-психологічні навантаження (тривалість робочих змін по 16 годин на добу), відсутність умов для відпочинку зумовлюють несприятливий зріст емоційного компонента в поведінці особового складу. В окремих працівників знижується спроможність до самоуправління, підвищується нервово-психічна напруга [56, с.10-20]. Таким працівникам стає складніше контролювати свою поведінку, з'являються почуття страху, безнадійності, гніву. За таких умов існує вірогідність порушень вимог чинного законодавства, наказів МВС, інструкцій, розпоряджень тощо.

Процеси демократизації сучасного українського суспільства, формування правової держави пробуджують високу політичну активність громадян. Досить поширеними стали мітинги, збори, вуличні походи, демонстрації. Конституція України визнає свободу проведення мітингів, зборів, вуличних походів і демонстрацій, надає гарантії їх учасникам. Відомо, що масово-політичні заходи при політичному протистоянні можуть призвести до конфліктів між міліцією і учасниками мітингів. Яскравий приклад такого протистояння – події 9 березня 2001 р. у Києві під час урочистостей з нагоди вшанування пам'яті Т.Г. Шевченка. У складних екстремальних умовах працівники міліції, виконуючи свій службовий обов'язок, виявили належну витримку, професіоналізм та діяли згідно з чинним законодавством України.

Ще одним яскравим прикладом високопрофесійних дій правоохоронців і їх високої політичної і правової культури є службова діяльність під час виборів Президента України. До охорони громадського порядку було задіяні 147 тис. працівників міліції. Багатьом працівникам довелося пройти справжнє випробування на професійну зрілість, витриманість та фізичну загартованість. Основні зусилля органів і підрозділів МВС у день виборів були спрямовані на підтримання належного правопорядку в місцях голосування громадян, своєчасне виявлення і недопущення можливих терористичних та екстремістських актів та інших протиправних дій.

Завдання, що стоять перед органами внутрішніх справ щодо подальшого зміцнення законності і забезпечення громадської безпеки, вимагають від працівників кваліфіковано, вміло і оперативно діяти за різних умов, в тому числі і під час забезпечення масових заходів. У сучасному розумінні свобода зборів, мітингів, вуличних походів і маніфестацій – це цивілізовані форми висловлення народом свого ставлення до дій державних органів влади, органів місцевого самоврядування, окремих посадових осіб, своєї думки з приводу суспільно-політичних явищ, привернення до них уваги громадян.

Основними формами і методами забезпечення законності і правопорядку щодо реалізації громадянами свободи зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій є забезпечення охорони прав і свобод громадян від будь-яких порушень, з чієї б сторони вони не виходили; дотримання законності у випадку наявності фактів їх порушення; забезпечення відновлення порушених прав і свобод громадян, на що акцентує увагу Наказ МВС України від 17.04.006 р. «Про додаткові заходи щодо недопущення порушень конституційних прав і свобод громадян».

Основними формами діяльності міліції із забезпечення соціально-юридичного механізму реалізації громадянами свободи зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, на думку М.І. Логвиненка, є: правозастосовна, організаційна і правова [108, с.13-14].

Окрім громадсько-політичних заходів слід виділити: 1) спортивні; 2) культурно-масові; 3) релігійні. Всі вони наділені специфічними змістом і формою, і накладають відповідальність щодо забезпечення безпеки і правопорядку міліцією.

Суттєву роль в дотриманні законності правоохоронцями і населенням відіграє їх взаємодія з громадськими формуваннями. Залучення громадськості до охорони громадського порядку, при проведенні цих заходів, блокує переростання деяких незначних рецидивів у серйозніші правопорушення, зокрема такі, як групові прояви хуліганських дій, масові безпорядки тощо.

Основним завданням міліції у таких надзвичайних умовах є забезпечення громадського порядку, ефективна боротьба зі злочинністю, зокрема, з мародерством, попередження паніки, безладдя. Існує об'єктивна необхідність з боку міліції вести активний пошук форм і методів регулювання конфліктів, що можуть виникати між полярними масовими угрупованнями під час політичних акцій. У цьому аспекті велике значення має координація діяльності міліції з місцевими державними адміністраціями і всіма силовими структурами. Важливу роль відіграє взаємодія, у першу чергу, з добровільними громадськими формуваннями під час проведення масових заходів [93, с.13].

Слід мати на увазі, як підкреслює І.В. Ващенко, що під час несанкціонованих мітингів, пікетування адміністративних будинків працівники міліції повинні, по-перше, не стати об'єктом нападу учасників конфлікту (порушників громадського порядку), а, по-друге, запобігти розвитку не прогнозованих і некерованих дій з їх боку, бо кількість порушників громадського порядку може дуже швидко збільшитися, а це загрожує їх перетворенням в агресивний стихійний натовп. «Характер і спрямованість агресивних дій учасників соціального конфлікту бувають різними: від подання жорстких вимог, заподіяння шкоди державному та особистому майну, загрози насильства стосовно конкретних осіб до погромів, підпалів, збройного опору. Усе це вимагає адекватних дій від працівників міліції» [27, с.14].

Враховуючи ряд негативних факторів соціально-економічного та політико-правового характеру, розвиток психогенних нервово-психоматичних захворювань, слід мати на увазі, що дуже небезпечними стають дії міліції під час різних політичних акцій. В умовах нинішнього соціально-економічного стану та загострення соціальних конфліктів в Україні, як зазначає І.Б. Омелаєнко, близько 55,0%-60,0% громадян страждають на різні «нервові розлади, внаслідок гострих та хронічних стресів, і понад 70,0% громадян постійно відчують різноманітні невротичні стани: втому, невпевненість, тривогу, депресію тощо» [142, с.1].

Правоохоронцям особливо слід враховувати реакцію і психологію натовпу під час масових акцій. Як відзначав у свій час З. Фрейд, «в натовпі всяке почуття, всяка дія є заразливою», а індивід у натовпі «...піддається таким інстинктам, яким він ніколи на дає волю, коли він був би один» [198, с.106].

На подібні застереження, висловлені такими відомими вченими, як Г. Тард, Г. Лебон, У. Макдугалл та ін., необхідно зважати правоохоронцям, коли доводиться діяти в екстремальних ситуаціях. Відповідно до законодавчих актів, тимчасово, підрозділи міліції мають право вилучати індивідуальний і державний транспорт, засоби зв'язку, заходити до приватних приміщень з метою врятування життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей. В окремих випадках (в інтересах національної безпеки і громадського порядку) можливі тимчасові обмеження прав громадян в межах чинного законодавства [64, с.336].

Слід підкреслити, що в ситуаціях, коли працівники міліції застосовують грубі, неправильні методи, це може викликати різку відповідну реакцію не тільки окремих осіб з негативними нахилами, а й законослухняних громадян. Яскравим прикладом таких проявів можуть служити події, які мали місце у м. Луганську в серпні 1998 р. під час пікетування шахтарями об'єднання «Краснодонвугілля» приміщення обласної держадміністрації і обласного управління МВСУ, коли працівники міліції застосували силу. Ця подія викликала серйозний суспільний резонанс, змусила звернути увагу на дану проблему, як лідерів політичних кіл, так і законодавців [137, с.164].

Забезпечення законності працівниками міліції тоді ефективно, коли з населенням, учасниками акцій буде проводитися роз'яснювальна робота, як основний метод переконання громадян у необхідності свідомого й добровільного виконання правових вимог. «Правовим переконанням, – вважає О.М. Бандурка, – повинні займатися працівники органів внутрішніх справ, які самі добре знають законодавство, відомі учасникам правопорушення, користуються авторитетом і повагою серед населення» [18, с.357].

Слід відзначити, що дії учасників групових порушень часто відзначаються жорстокістю, нахабством і цинізмом, безконтрольністю поведінки й безвідповідальністю. Відомий американський вчений Нейл Смелзер описує і наводить приклади такої поведінки [175, с.576-577].

Для припинення кримінально-протиправних діянь у випадках вчинення адміністративних правопорушень міліції надається право вдаватися до таких крайніх заходів адміністративного припинення, як застосування зброї, спеціальних засобів, фізичного впливу. У Законі України «Про міліцію» підкреслюється, що вони використовуються для забезпечення громадського порядку, громадської безпеки і боротьби зі злочинністю. У розділі III Закону України «Про міліцію» містяться статті, що стосуються умов і меж застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї (ст.12, 13, 14, 15, 15-1). До заходів фізичного впливу відносять прийоми рукопашного бою (ст.13). У ряді випадків, наприклад, для захисту громадян і самозахисту від нападу, для припинення масових безладів, для відбиття нападу на помешкання і транспортні засоби, для затримання і доставки в

міліцію осіб, що учинили правопорушення, й ін. (ст.14) працівники міліції мають право застосовувати наручники, гумові палиці, засоби зв'язування, сльозогінні речовини, водомети, бронежилети й інші спеціальні технічні і транспортні засоби, використовувати службових собак. У випадку неможливості уникнути застосування сили, ці дії не повинні перевищувати межі, необхідні для виконання міліцією своїх обов'язків і повинні зводитися до мінімуму.

Таким чином, на основі вище викладеного є підстави зробити ряд висновків. По-перше, проблеми забезпечення законності міліції за особливих (екстремальних) умов зачіпають процес функціонування соціально-правових відносин та їх стабільний розвиток, а це накладає велику відповідальність на правоохоронців. По-друге, особливі (екстремальні) умови та їх детермінанти включають в свою орбіту не тільки велике коло учасників акції, а й офіційно адміністративні владні установи, накази і розпорядження яких можуть суперечити чинному законодавству і підштовхують міліцію до неправомірних дій. По-третє, за цих умов перевіряється координація дій усіх силових структур держави, рівень управлінського мистецтва влади, вміння приймати раціональні, адекватні рішення. По-четверте, екстремальні ситуації вимагають від працівників міліції високої фахової підготовки, правової культури і поведінки, готовності до серйозних морально-психологічних навантажень. По-п'яте, як засвідчує світовий досвід, великого значення в особливих (екстремальних) умовах набуває взаємозв'язок і співпраця міліції з громадськими формуваннями, засобами масової інформації, вивчення і аналіз досвіду поліції зарубіжних країн.

Взаємодія і партнерство органів міліції і населення має суттєвий вплив на профілактику правопорушень з боку правоохоронців. Практика політики партнерства окреслює основні напрямки і пріоритети службової діяльності працівників міліції. Тісна співпраця і взаємодія з громадськістю дає можливість виявити існуючі проблеми і вузькі місця в службовій діяльності особового складу органів і підрозділів. Партнерський взаємозв'язок міліції з державними і комерційними структурами і громадськістю сприяє у вирішенні існуючих соціально-економічних проблем в ОВС. Тісна співпраця міліції і населення є важливим чинником морально-психологічного впливу, формування в особового складу відповідальності за забезпечення законності і дисципліни. Взаємодія і партнерство міліції і населення сприяє формуванню у суспільстві високої правової культури і свідомості, необхідності боротьби з рецидивами правового нігілізму.

Пошук нових форм і методів співпраці з громадськістю – важливий фактор удосконалення кадрової політики міліції. Аналіз розглянутих проблем дає підстави для узагальнень.

Для зміцнення законності і попередження конфліктів між міліцією і населенням потрібно враховувати ряд факторів. Серед них, по-перше, особливе значення має високий професіоналізм, морально-психологічна готовність до виконання своїх службових обов'язків працівників адміністративної служби міліції; з історичного досвіду відомо, що вона під

силу лише найвитривалішій і найзагартованішій категорії правоохоронців – міліціонерам (поліцейським) «зовнішньої служби». По-друге, оскільки міліція – каральний орган держави, який забезпечує виконання її приписів методом примусу, то в умовах розбудови правової держави необхідно вести пошук шляхів демократизації виконавчо-розпорядчої діяльності в адміністративно-правовій сфері. Соціальна дійсність вимагає переходу від кримінальних до соціальних функцій, а це потребує значних зусиль у вирішенні ряду соціально-правових і морально-психологічних проблем. По-третє, спираючись на існуючі нормативно-правові документи, працівник міліції повинен переконати конфліктуючу сторону у правомірності своїх дій і неправомірності вчинку правопорушника. По-четверте, з метою попередження виникнення конфліктів необхідно вивчати і втілювати в практику досвід взаємодії і взаємовідносин поліції і населення найбільш розвинутих зарубіжних країн, зокрема США, Великобританії, Франції, Німеччини, Японії та ін. По-п'яте, у відомчих навчальних закладах системи МВС слід ввести спецкурс «Форми і методи співпраці міліції і населення. Міліція і громадяни – партнери», під час опрацювання якого розглянути, насамперед, теми, присвячені діям працівників міліції у різних конфліктних ситуаціях з населенням, при виконанні різних оперативно-слідчих і адміністративних дій, а також взаємодії органів внутрішніх справ в екстремальних ситуаціях (стихійного лиха, епідемії, епізоотій, масових безпорядків); взаємодій міліції з трудовими колективами і громадськістю.

Історія співробітництва поліції (міліції) з громадянами свідчить, що там, де цій проблемі приділяється належна увага з боку політичного керівництва країни, органи внутрішніх справ ефективніше виконують свої обов'язки із захисту Конституції, прав і свобод громадян.

### **3.3 Громадська думка і ЗМІ та їх вплив на забезпечення законності та профілактики правопорушень у службовій діяльності працівників міліції**

Важливим джерелом зміцнення законності в органах і підрозділах міліції є соціальна інформація, що містить оцінку їх службової діяльності. Основні вимоги, які пред'являються до них щодо забезпечення законності, сформульовано і викладено в Основному Законі, де у кожній статті наголошено на правах і обов'язках громадян України. Конституційні положення деталізовано у Законі України «Про міліцію» та інших нормативних документах.

Проблема забезпечення законності у діяльності міліції, спрямованої на захист прав і свобод громадян, їх безпеки, вимагає обґрунтованого наукового аналізу, нових підходів до здійснення організаційно-управлінської стратегії МВС. У цьому аспекті суттєву роль відіграє громадська думка, зокрема орієнтована на шляхи вирішення багатьох проблем, що існують в адміністративно-управлінській діяльності міліції. Управління процесом боротьби з адміністративними правопорушеннями передбачає постійне вивчення громадської думки про роботу органів і підрозділів адміністративної

служби міліції з метою прийняття своєчасних і ефективних управлінських рішень, удосконалення їх службової діяльності, виявлення і усунення причин, що сприяють існуванню та поширенню негативних суджень про роботу міліції та її окремих представників.

У цьому аспекті в полі зору громадськості перебуває службова діяльність ДІМ. Слід сказати, що саме дільничний здійснює самостійно або бере участь у реалізації, на закріпленій за ним адміністративній дільниці, практично, усіх функцій міськрайоргану внутрішніх справ (на нього покладено 86 функціональних обов'язків і 276 видів робіт) [131, с.58]. Свої функції, на адміністративній дільниці, інспектор здійснює за допомогою громадських формувань – вуличних і домових комітетів, ДНД, спілкуючись з ними, отримує не тільки цінну оперативну інформацію, а й реальну допомогу і підтримку [150, с.237].

Окрім служби ДІМ, сутність міліції багато в чому визначає ППСМ. МВС України приділяє постійну увагу вдосконаленню її діяльності, підвищенню результативності роботи цих підрозділів, поліпшенню професійної підготовки міліціонерів, впровадженню прогресивних форм і методів роботи, оскільки саме ця служба репрезентує міліцію у безпосередніх стосунках з громадянами. Нині акцент у поведінці міліціонера ППСМ зміщується у бік зближення взаємодії з населенням, формування у людей впевненості у тому, що патрульний міліціонер завжди готовий прийти на допомогу. Служба патрульного організована так, щоб 50,0%-70,0% робочого часу витрачалось ним на контакти з населенням у місцях патрулювання. У процесі патрулювання міліціонери ППСМ, спілкуючись з населенням, надають йому різні послуги і допомогу, а від нього одержують необхідну інформацію.

Якщо представники цих двох служб мають для спілкування досить широкий контингент, то у працівників ДАІ – «аудиторія», певною мірою, специфічна і спеціалізована, адже йдеться про учасників дорожнього руху, передусім водіїв транспортних засобів.

Для забезпечення безпеки дорожнього руху службою активно залучаються громадські формування. Державтоінспекцією здійснюється подальший пошук та впровадження нових форм і методів роботи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам та протидії злочинності. МВС України орієнтує їх на проведення профілактичної роботи. З метою забезпечення законності, організації і проведення профілактичної роботи серед особового складу ДАІ, в останні роки, керівництво МВС посилило контроль за їх службовою діяльністю. Так, у 2003 р. (з січня по березень) проведено понад 10 тис. перевірок несення служби, у ході яких виявлено 12 тис. недоліків, винні понесли дисциплінарні покарання [94, с.14].

Немає сумніву, що без урахування громадської думки, умов її формування не можна завоювати довіру людей, привернути громадськість до профілактики злочинності та боротьби з нею. Громадська думка – реакція членів суспільства на соціальні, політичні і духовні процеси, на події та ставлення до них.

Ставлення значної кількості громадян до органів і підрозділів міліції визначається, у першу чергу, тим, як вони усвідомлюють роль міліції у суспільстві. Узагальнене ставлення до міліції можна умовно визначити, як:

- 1) позитивне, доброзичливе (сприймає міліцію як соціальний інститут, котрий забезпечує законність і правопорядок у суспільстві);
- 2) негативне (виражає в основному контингент з кримінальним минулим або той соціальний прошарок, який негативно ставиться до держави та її правоохоронних органів);
- 3) нейтральне (через відсутність особистого досвіду і взаємин з працівниками міліції).

У процесі формування громадської думки про діяльність міліції має значення не тільки зміст цієї діяльності, а й її форма, стиль поведінки працівників міліції. Про це свідчить соціологічне дослідження, проведене у січні – лютому 2001 р., коли було опитано 3500 осіб – жителів Харківської області, одержано такі результати: 31,0% респондентів висловили недовіру міліції, ще 24,0% – охарактеризували своє ставлення формулою: «швидше за все не довіряю», 19,0% – «швидше за все довіряю», 5,0% – «довіряю», 21,0% – «важко відповісти»; а в сусідній Білгородській області на питання відповіли: 17,0% – «не довіряю», 20,0% – «швидше за все не довіряю», 31,0% – «швидше за все довіряю», 6,0% – «звичайно довіряю», 26,0% – «важко відповісти» [171, с.189]. Як бачимо, ставлення до міліції у Харківській області переважно негативне, а це відображає реалії сьогодення. Оцінка міліції – загальний показник діяльності, який свідчить про становище та статус міліції в суспільстві та готовність громадян надавати допомогу правоохоронцям органам у боротьбі зі злочинністю та у профілактиці правопорушень.

«Головна ж мета, – підкреслює О.М. Бандурка, – в діяльності органів внутрішніх справ полягає в забезпеченні громадського порядку на всій території держави» [18, с.7]. Громадська думка про діяльність міліції може розглядатися під впливом таких чинників, як: 1) політика держави, політичних партій, рухів і організацій, депутатського корпусу щодо службової діяльності міліції; 2) формування громадської думки населення про їх службову діяльність; 3) формування думки працівників міліції про їх діяльність; 4) роль ЗМІ у формуванні громадської думки щодо службової діяльності; 5) рівень правової культури, свідомості громадян відносно права, законності і правопорядку в службовій діяльності міліції.

Із вітчизняних і зарубіжних науковців суттєвий внесок у дослідження проблеми ролі і місця громадської думки та засобів масової інформації в діяльності міліції зробили О.В. Джафарова, Г.Х. Єфремова, І.Д. Казанчук, В.І. Каменська, В.В. Клочкова, А.Я. Малигіна, А.Р. Ратінов, Р.А. Сафарова, С.С. Стрельнікова, В.Т. Томіна, В.С. Чернявський. Проте ця тема, в наш час, настільки актуальна, що до її вивчення необхідно залучати фахівців різних наукових профілів.

Рівень наукового аналізу громадської думки значною мірою залежить від методики і техніки дослідження. Існує два методи виявлення і вивчення громадської думки. Юридичний метод передбачає вивчення пропозицій, заяв,



скарг громадян, особисте спілкування з людьми в трудових колективах, наукових установах, вивчення матеріалів у засобах масової інформації. Соціологічний метод – сфокусоване групове інтерв'ю, аналіз документів, анкетне опитування, соціологічне інтерв'ю, соціологічне спостереження, соціологічний експеримент і т.д. [151, с.186]. Удосконалення і взаємозв'язок юридичного і соціологічного методів, виявлення і вивчення громадської думки важливі не тільки для аналізу стану законності, а й для зміцнення організації та дисципліни особового складу, для підвищення якості управлінських рішень.

У наш час ця проблема вирішується не на достатньому рівні. Для цього є об'єктивні і суб'єктивні причини. Серед об'єктивних причин слід назвати дефіцит підготовлених кадрів, їх матеріальне і фінансове забезпечення, відірваність теоретичних розробок від практичної діяльності міліції, що не сприяє досягненню очікуваного кінцевого результату [15, с.144]. Серед суб'єктивних причин – небажання деяких керівників органів і підрозділів міліції «виносити сміття з хати», тобто оприлюднювати ті чи інші незаконні дії своїх підлеглих, їх віра в те, що вони і без врахування громадської думки володіють достатньою інформацією про об'єкт управління і стан справ, а також на своїй ділянці роботи; крім того, за результатами вивчення громадської думки необхідно приймати додаткові заходи задоволення суспільних потреб та інтересів, що викликає певні незручності.

Вивчення та реалізація громадської думки необхідні для розробки стратегічних і тактичних дій, для зміцнення законності і правопорядку. Як справедливо підкреслює К.В. Балабанов, «необхідно враховувати всю інформацію, яка має значення для органів внутрішніх справ. Часто, другорядна інформація у подальшому має важливе значення для правильної організації управлінських рішень» [15, с.144]. Інформаційною основою виявлення громадської думки слугує принцип зворотного зв'язку. Це означає, що ефективне управління, діяльністю міліції може здійснюватися завдяки одержанню суб'єктом управління інформації про стан об'єкта управління, проті процеси, які відбуваються в суспільних відносинах, в першу чергу – в правовій системі держави. Постійний обмін повною правдивою оперативною інформацією між міліцією і населенням дає можливість поліпшити захист громадян від злочинних елементів.

Активність громадян щодо співпраці з міліцією громадської безпеки в районах, де вищезазначені показники високі, є більш плідною і перебуває у прямій залежності від результатів їх службової діяльності. І навпаки, там, де міліція вищезгадані проблеми не вирішує (наприклад, багато заяв залишаються без відповідного реагування, даються необґрунтовані відмови у притягненні до кримінальної відповідальності, мають місце ухиляння, від обліку та інші порушення законності), там не слід розраховувати на позитивну громадську думку про діяльність працівників міліції.

Авторитет будь-якого органу і підрозділу міліції складається із авторитету його працівників, отже, престиж їх в цілому залежить від того, як кожен працівник забезпечує права та інтереси громадян [180, с.9]. В цьому

аспекті слід мати на увазі, що у наш непростий час, працівник міліції, який « діє в умовах поширеної у суспільстві брехні та нечесності, поступово втрачає здатність вірити людям, з якими він спілкується у вільний від служби час.

Постійне спілкування з правопорушниками може негативно позначитись і на спілкуванні працівника з іншими людьми, призводить до деформації поведінки». Таким чином, громадська думка має значний вплив на формування свідомості і світосприйняття особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ. З цією метою О.М. Бандурка пропонує проводити комплекс організаційно-правових заходів [18, с.237].

Громадська думка значно впливає не тільки на імідж сучасних правоохоронців, а й на їх морально-психологічний стан. Чим вища соціальна оцінка населення службової діяльності міліції, тим вищий їх соціальний престиж, а також морально-психологічний комфорт, роль у суспільно-правових відносинах.

Громадська думка може позитивно відображати правотворчі акції держави і владних структур. Ця підтримка дуже важлива в умовах перехідного періоду із однієї соціально-політичної і економічної структури в іншу, більш передову і демократичну. Громадська думка може підтримувати і законодавчі акти, які приймаються авторитарними режимами, але для цього необхідно активно формувати правовий світогляд, і тут важливу роль відіграє вся система політико-ідеологічної і психологічної, агітаційно-пропагандистської діяльності [164, с.100-104].

Досвід правоохоронної діяльності США свідчить про те, що поліція має тісні зв'язки з населенням. І поліція, і громадяни зацікавлені у співпраці, яка, в кінцевому результаті, є взаємовигідною.

Починаючи з 90-х рр. з участю науковців розроблено спеціальну «Програму співпраці з населенням». Стало зрозуміло, що для досягнення успіху необхідно сконцентрувати зусилля у двох напрямках. По-перше, підвищити рівень інформованості населення про роботу поліції та рівень його правової культури. По-друге, у зв'язку із формуванням нової філософії правової діяльності постало питання створення програм для поліцейських академій, які б навчали офіцера приймати правильне рішення у тій чи іншій ситуації, а також прищепити навички співпраці з населенням. Тобто майбутній поліцейський повинен усвідомити, що ефективність його діяльності, значною мірою, залежатиме від рівня взаємодії та зв'язку з населенням [143, с.123].

Важливу роль у формуванні громадської думки про службову діяльність органів міліції, спрямованої на забезпечення законності та правопорядку і боротьби зі злочинністю, відіграють ЗМІ. Це особливо відчутно тепер, у час активної динаміки і соціальних змін, коли суттєво підвищується роль ЗМІ. Оперативність і тотальна їх розповсюдженість, доступність, високий авторитет і постійне технічне удосконалення – саме ці чинники є визначальними в їх впливі на процеси, що відбуваються у суспільстві.

Інформація (масова комунікація) розглядається як «інституціонально-опосередкована взаємодія між соціальними суб'єктами», що складається із діяльності з вироблення і розповсюдження, сприйняття та масового

поширення актуальних повідомлень. Характерною рисою сучасної цивілізації, як підкреслює І.Д. Казанчук, є «розвиток процесу паблік рілейшнз, завдяки можливостям якого в демократичних країнах світу досягається порозуміння і тісна співпраця між поліцією та соціальним оточенням» [73, с.1]. Наприклад, у США уряд проводить політику, спрямовану на посилення ролі та підвищення соціального статусу поліцейського. На його авторитет працюють ЗМІ, в американських кінофільмах пропагується образ полісмена – охоронця прав і свобод громадян, гаранта Конституції. Морально-політична і психологічна атмосфера у суспільстві формує у населення повагу до стражів порядку, а у молоді – бажання стати поліцейським.

Цікавий досвід співпраці поліції і населення є у Великобританії.

Громадяни виступають з ініціативою створення груп допомоги поліції, але при цьому до цих груп залучаються усі бажаючі, незалежно від раси і національності. Співпраця з правоохоронними органами сприяє ефективнішій діяльності поліції.

Аналізуючи відносини між міліцією та засобами масової інформації, як суб'єктом так званої “четвертої влади” і одночасно членом громадянського суспільства, слід підкреслити, що вони потребують серйозних наукових досліджень, практико-правового і організаційного реформування. Принципові засади взаємовідносин правоохоронних органів із ЗМІ сформульовані у законах України «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про звернення громадян», «Про державну таємницю» та ін.

Безперечно, паблік рілейшнз мають величезні можливості у формуванні громадської думки про діяльність міліції в цілому, а зокрема про розслідування конкретних злочинів, про осіб правопорушників, потерпілих, свідків тощо.

Для вирішення проблем боротьби зі злочинністю і профілактики правопорушень органами внутрішніх справ доцільно проводити регулярні зустрічі з лідерами політичних партій, громадських рухів, а також зміцнювати ділові зв'язки з державними організаціями і підприємствами з метою створення спільних (комплексних) програм боротьби зі злочинністю [149, с.73].

Основним джерелом інформації для ЗМІ є повідомлення правоохоронців, у більшості випадків – через Центр громадських зв'язків МВС України. Центром та його підрозділами на місцях проводиться робота щодо зміцнення взаємодії із ЗМІ та населенням, підвищення авторитету міліції. Так, загальна кількість тематичних матеріалів, що вийшли у пресі, на радіо та телебаченні, становила 170 тис. Проведено 2,4 тис. «прямих телефонних ліній». За сприяння працівників ЦГЗ у центральних друкованих ЗМІ опубліковано понад 14 тис. тематичних матеріалів, показано тисячі сюжетів через ефір загальнонаціональних студій УТ-1, «1+1», «Інтер», «Новий канал», СТБ, ICTV та ін., постійно звучить інформація правоохоронної тематики у передачах Українського радіо. Практично в кожній центральній газеті запроваджено постійні рубрики з правоохоронної тематики. Щодня в інформаційних програмах «Новини», «Подробности», «Ситуація», «ТСН», «Вісті», «Вікна»,

«Репортер», «Факти» та інших транслюються репортажі з місця подій, відеоматеріали про конкретні результати роботи органів внутрішніх справ. На першому національному каналі Українського телебачення виходить щотижнева інформаційно-аналітична програма МВС України «Резонанс».

Спільно з телекомпанією «Магнолія-ТВ» постійно надавався матеріал про профілактику бродяжництва та жебракування серед неповнолітніх, їх розшук. При ЦГЗ акредитовано 350 представників ЗМІ. За їх участю проведено 35 брифінгів та прес-конференцій, де висвітлювалися найбільш актуальні питання боротьби зі злочинністю [184, с.26-27].

На необхідність більш активного впливу ЗМІ на формування правосвідомості і правової культури акцентує увагу Е.В. Мамонов [112, с.3-9].

Недостатньо якісно і професійно подана інформація про діяльність міліції охорони громадського порядку не сприяє її позитивному іміджу в очах громадськості. Інформація про правопорушення зі сторони міліції, інші негативні дії виносяться на шпальти газет, чим сприяють поширенню негативних поглядів на роботу працівників міліції. Деякі ЗМІ, виконуючи соціальні замовлення кримінальних і політизованих структур, поширюють заздалегідь продуману необ'єктивну інформацію про правоохоронні органи, спрямовану на їх дискредитацію, підрив довіри до них населення і, взагалі, на формування у нього негативного стереотипу про міліцію.

Певною мірою цьому сприяють деякі соціологічні дослідження. Так, за результатами анонімного анкетування близько 20 тис. респондентів віком від 18 років на території тринадцяти областей та м. Севастополя, проведеного у 2005 році Департаментом зв'язків з громадськістю, 24,0% опитаних вважають роботу міліції «незадовільною», у Донецькій та Запорізькій – 25,0%, Закарпатській – 30,0%, Черкаській – 41,0%, Луганській – 44,0% областях та м. Севастополі – 28,0% – підкреслюється в Рішенні МВС України від 11.03.2006 р. № 1 Км/1. Слід підкреслити, що такий вияв громадських оцінок, безумовно, залежний від змісту та стилю публікацій, коли переважають негативні матеріали, де безпідставно критикується міліція загалом, а не окремі служби і напрями її діяльності. Подібні факти, на думку А.П. Лимаренка і Д.Г. Ротмана, мають суттєві недоліки. Як правило, відсутня можливість суворого обґрунтування репрезентативності одержаної інформації, оскільки автори не дають репрезентативної вибірки соціальних груп і категорій населення [121, с.176]. Непоодинокі факти, коли журналісти надають читачам повну дезінформацію.

Для поліпшення співпраці зі ЗМІ, для встановлення толерантних, партнерських взаємин МВС України веде пошук нових нестандартних форм і методів. Щорічно проводиться всеукраїнський творчий конкурс на краще висвітлення в ЗМІ діяльності міліції. Слід поширити досвід тих служб, які практикують проведення своєрідних «брифінгів» для представників ЗМІ регіону, надсилають прайс-листи до різних газет, на студії телебачення [8, с.2].

Аналізуючи роль і місце громадської думки в службовій діяльності міліції, як соціального інституту, слід вказати на те, що її акцент, по-перше, спрямований на оціночну характеристику забезпечення законності і

правопорядку в суспільстві, захисту прав, свобод і безпеки громадян.

По-друге, громадська думка відіграє подвійну роль, вона може як позитивно оцінювати службово-професійну діяльність особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ, так і давати негативну оцінку їх діяльності. Таким чином, законність виступає як центральна категорія, навколо якої формується громадська думка про службову діяльність міліції.

По-третє, в епіцентрі громадської думки, яка оцінює службову діяльність органів внутрішніх справ, перебувають працівники міліції громадської безпеки. Їх діяльність щодо дотримання законності, правопорядку, високої загальної правової культури є тим важливим чинником, який сприяє довірі населення до міліції, зміцненню партнерських зв'язків.

По-четверте, вивчення і аналіз громадської думки керівним складом повинен будуватись на науково-теоретичному і методичному рівні, з урахуванням специфіки відносин, соціальної ролі й статусу соціальних класів, груп і прошарків.

По-п'яте, у зміцненні законності і правопорядку в суспільстві велике значення має політика держави, спрямована на соціальний і правовий захист правоохоронців та їх морально-психологічної підтримки. У цьому аспекті важливе місце посідають засоби масової інформації (ЗМІ), які справляють значний вплив на формування громадської думки про службову діяльність органів і підрозділів міліції.

По-шосте, сучасні публік рілейшнз володіють значним інтелектуально-емоційно-психологічним потенціалом впливу на формування не тільки громадської думки, а й на психологічний стан працівників. Їх інформація може бути як науково-обґрунтованою, об'єктивною і логічно-послідовною, що безумовно сприяє усуненню недоліків в управлінській діяльності органів і підрозділів міліції, так і протилежною.

По-сьоме, як підкреслюється в Програмі формування позитивного іміджу міліції України на 2003-2007 рр., в наш керівниками органів і підрозділів міліції ще не достатньо використовуються ЗМІ для формування позитивної громадської думки про діяльність міліції. «Внаслідок цього критичні матеріали в ЗМІ щодо службової діяльності органів внутрішніх справ нерідко сприймаються як наклепницькі, перевірка конкретних звинувачень здійснюється здебільшого поверхово. Водночас на відверту інформаційну «агресію» окремих ЗМІ, тенденційні та некомпетентні матеріали керівництво майже не реагують, чим нерідко дають громадянам підстави вважати розповсюджені відомості правдивими».

По-восьме, міліція України перебуває в інформаційно-морально-психологічному полі, яке суттєвим чином відрізняється від аналогічного, в якому виконувала свої службові обов'язки радянська міліція, на імідж та авторитет якої працювали всі державні структури, що проводили одностайну політичну та ідеологічну лінію, а радянські ЗМІ, якими керувала КПРС, морально і психологічно обґрунтовували діяльність міліції, як вірного захисника законності і правопорядку в суспільстві.

По-дев'яте, на стан зміцнення партнерських зв'язків між міліцією і громадськістю серйозно впливає загальна культура поведінки правоохоронців, особливо їх культура спілкування з населенням.

По-десяте, з метою забезпечення законності, правопорядку в суспільстві, подолання негативного стереотипу у пересічних громадян щодо діяльності міліції, розвитку і зміцнення партнерських відносин між органами внутрішніх справ і населенням доцільно вивчати і аналізувати досвід співпраці між громадянами і міліцією в колишньому СРСР, критично, з огляду на сучасні реалії, сприймати як негативні, так і позитивні елементи їх взаємовідносин.

Вельми корисним, на наш погляд, є вивчення і аналіз досвіду діяльності поліції США, Великобританії та інших країн, їх зв'язок і співпраця з населенням, форми і методи боротьби зі злочинністю, який може і повинен творчо використовуватися правоохоронними органами України.

Необхідно, з метою належної підготовки майбутніх працівників міліції, реалізації ними в своїй службово-професійній діяльності партнерських відносин між міліцією і населенням підготувати спецкурс «Взаємовідносини міліції і населення України: історія, проблеми, досвід».

*Висновки з третього розділу*

Підсумовуючи з'ясування та дослідження організаційно-управлінських аспектів профілактики правопорушень законності та дисципліни серед особового складу ОВС, переконується що важливим фактором підвищення рівня службової діяльності працівників міліції повинна стати виважена і прозора кадрова політика, головним завданням якої залишається добір, підготовка, виховання, розстановка кадрів правоохоронців. Важливу роль вона відіграє і в профілактиці правопорушень з боку працівників міліції.

Стратегічним завданням кадрової політики повинна бути підготовка кадрів нової генерації, здатних об'єктивно враховувати сучасні реалії, все більше спрямовувати свої зусилля на виконання соціальних функцій.

Важливим фактором у зміцненні законності і профілактики правопорушень стає об'єктивна атестація особового складу. У цьому аспекті важливо дотримуватись принципу професіоналізму, відданості справі. Як засвідчує практика безпідставне скорочення досвідчених, сумлінних, дисциплінованих кадрів призводить до негативних результатів.

Вагоме значення у кадровій політиці має вирішення проблеми звільнення працівників з органів і підрозділів, які сумлінно виконували свій обов'язок. Цілком раціонально і виправдано зберегти звільнених у запас і відставку найбільш досвідчених працівників для продовження роботи в органах на цивільних посадах.

Отже, враховуючи вище викладені міркування, з метою ефективної підготовки фахівців для органів і підрозділів міліції, забезпечення дотримання законності і дисципліни особовим складом, необхідно розробити науково-обґрунтовану модель і професіограму проходження служби в органах і підрозділах. Концепція створення нової моделі працівника міліції у процесі реформування ОВС передбачає формування нової ідеології і світогляду, які засновуються на принципах законності, гуманізму, загальнолюдських

соціальних цінностях.

Підготовка сучасного правоохоронця повинна базуватися на принципах державності, патріотизму, науковості, гуманності, професіоналізму. Тільки глибокосвідомий патріот і високо підготовлений фахівець здатний сумлінно виконувати свої службові обов'язки.

Для оптимізації правоохоронної діяльності необхідний новий погляд на процес реформаторських змін, ґрунтовний аналіз, заснований на науковому прогнозуванні. Це означає, що діяльність міліції повинна бути підконтрольною і прозорою. У цьому аспекті важливо залучати громадську думку і ЗМІ, що здатні відображати, оцінювати і впливати на весь правозахисний процес і службову діяльність працівників органів і підрозділів міліції.

Сучасний розвиток суспільства і держави вимагає добре спланованої і організованої виховної роботи в органах і підрозділах, завданням якої є довести до свідомості і внутрішнього переконання кожного працівника міліції, що дотримання законності є провідною умовою побудови правової держави, зміцнення авторитету органів і підрозділів міліції та довіри до них з боку населення. При порушенні працівниками міліції прав і законних інтересів громадян, керівники повинні негайно вживати заходів до відновлення цих прав, відшкодування завданих матеріальних збитків, а також, на вимогу громадянина, до публічного вибачення.

Діалектика взаємовідносин міліції і громадськості, а також міліції та ЗМІ вимагає більшої відкритості, пошуку найбільш ефективних та адекватних форм і методів співпраці. Гасло «Міліція і народ – партнери» повинно стати не тільки звичайним лозунгом, а й серйозним мобілізаційним закликом побудови стабільних взаємодовірливих стосунків, які сприятимуть налагодженню ефективної правоохоронної діяльності всіма працівниками міліції України.

## ВИСНОВКИ

У дисертації досліджено та здійснено теоретичне узагальнення і уточнення з метою нового розв'язання наукової проблеми, пов'язаної із забезпеченням законності і дисципліни та профілактикою правопорушень у службовій діяльності органів і підрозділів працівників міліції.

Підсумковим результатом проведеного комплексного дослідження є такі концептуальні висновки та пропозиції.

1. Реалізація законності в політико-правовій діяльності у повному обсязі неможлива без творчого осмислення реального стану і застосування науково обґрунтованої методології, фундаментальною основою якої є весь спектр філософсько-теоретичних категорій, концепцій сформульованих у різні історичні періоди існування людства. Цілком обґрунтованим заходом було б включення до програм навчальних дисциплін «Теорія держави і права» та «Історія держави і права», що викладаються у ВНЗ МВС України теми «Філософські теоретичні концепції законності в історії держави і права».

2. На стан законності і дисципліни в службовій діяльності органів міліції впливають об'єктивні та суб'єктивні фактори і детермінанти. Серед об'єктивних: державно-правова політика та чинне законодавство, багато нормативних правових норм якого є недосконалими, суперечливими, що негативно позначити на всій службовій діяльності працівників. Суперечливість між постійно зростаючими вимогами з боку держави і суспільства щодо забезпечення законності і належного громадського порядку та можливістю їх повної реалізації в умовах об'єктивних детермінант, морально-психологічного і фізичного перевантаження особового складу, надмірної тривалості робочого часу, недоліків у системі адміністративно- службового управління, постійного понаднормового залучення працівників для забезпечення громадської безпеки призводить до конфліктів, перевищень службових повноважень, а як наслідок – до неефективності в службовій діяльності, що викликає законне незадоволення населення та громадськості.

3. В організаційно-управлінській діяльності МВС України склалася ситуація щодо збільшення кількості відомчих правових актів управління, особливо відомчого характеру, в яких спостерігається тенденція вузькоспеціалізованого та поверхового аналізу існуючих проблем в міліції, розроблення у зв'язку з цим недосконалих науково-обґрунтованих рекомендацій, що призводить, в окремих випадках до дублювання функціональних обов'язків різних управлінь і служб. Цілком закономірним, на наш погляд, було б істотне скорочення таких приписів. Рішучим кроком у цьому плані стало б оперативне реагування на зміни в соціально-правовій сфері, відміна застарілих, нечинних норм. Доцільно з метою об'єктивного аналізу стану службової діяльності органів міліції, практикувати наприкінці року, поширення спеціального документа – Директиви МВС з поглибленим аналізом діяльності органів міліції за минулий рік та визначенням завдань на



наступний.

4. Сучасні об'єктивні реалії вимагають кардинального переосмислення ролі і місця міліції в суспільстві, її відповідальності за стан законності, правопорядку, охорони прав і свобод громадян. У зв'язку з цим необхідно прийняти Закон України «Про органи внутрішніх справ України», в якому слід: визначити загальні права й обов'язки осіб рядового і начальницького складу міліції; розширити обсяг соціально-правового захисту працівників; конкретизувати правовий статус жінок, умови проходження ними служби в органах і підрозділах, а також регламентувати ряд інших важливих аспектів їх функціонування. Чимало з них вдалося б вирішити з ухваленням Закону України «Про соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ і членів їхніх сімей», де слід передбачити спеціальну статтю під назвою «Право працівників міліції на судовий захист», а її зміст викласти у такій редакції: «Працівник ОВС має право на оскарження в суді прийнятих відносно нього будь-яких рішень посадовими особами органів внутрішніх справ й інших державних органів, якщо вважає, що вони ущемляють його права, законні інтереси чи гідність». Це певною мірою дозволило б розширити обсяг соціальних гарантій працівникам міліції у пільговому одержанні кредитів з метою індивідуального та кооперативного житлового будівництва з відтермінуванням на 20 років з погашенням 50,0 % наданої позики за рахунок відповідних фондів МВС України та місцевих бюджетів. Таке кредитування стало б ефективним стимулом підвищення професіоналізму і відповідальності за результати службової діяльності.

5. Вирішення проблеми соціального захисту істотно позначається на службовій діяльності працівників міліції, особливо в частині відшкодування моральних і матеріальних збитків, яких вони зазнають під час виконання службових обов'язків. У цьому зв'язку заслуговує на розгляд доповнення ст. 23 нині чинного Закону України «Про міліцію» таким положенням: *«Моральна шкода (приниження честі, гідності, престижу, а також нанесення шкоди здоров'ю, знищення майна та ін.), що призводить до морально-психологічних переживань і страждань. Матеріальна шкода заподіяна працівнику міліції у зв'язку з виконанням ним службових обов'язків, відшкодовується державою із статей витрат Бюджету в розмірі, що визначається з урахуванням у кожному конкретному випадку ступенем вини відповідача та інших обставин, передбачених законодавством України»*. При цьому в нормативних актах мали б знайти відображення і конкретні положення, щодо: а) посилення відповідальності як адміністративної так і кримінальної за вчинення протиправних дій відносно членів сім'ї працівника міліції, що були викликані виконанням ним службових обов'язків; б) надання переваги його свідченням перед свідченням цивільних осіб у випадку затримання останніх за порушення чинного законодавства; в) передбачення відповідальності громадян за зведення клевету на працівника міліції з метою уникнення відповідальності за протиправні дії.
6. Суттєвою проблемою в службовій діяльності особового складу органів і підрозділів міліції залишається її оцінка за так званими

«показниками». Важливим є досвід поліції в зарубіжних країнах, де критерієм вважаються не показники, а рівень правового захисту та соціальної допомоги громадянам. Доцільно з цією метою розробити *«Положення про службові обов'язки працівників органів внутрішніх справ»*, що дозволило б чітко визначити обов'язки, вимоги, мету, принципи, форми, методи, завдання, а також права конкретного працівника міліції. Це дозволить конкретизувати роботу працівників міліції на займаній посаді і здійснити оцінку результатів його службової діяльності. Існує об'єктивна необхідність створення спеціальних апеляційних служб при всіх обласних управліннях внутрішніх справ, метою яких став би захист конституційних прав і свобод, честі і гідності кожного правоохоронця.

7. Проблема зміцнення законності і дисципліни значною мірою залежить від відбору, виховання і розстановки кадрів. У цьому аспекті назріла необхідність розробити *«Основні концептуальні заходи щодо удосконалення відбору кадрів в ОВС»*. Серед цих заходів слід передбачити чіткий зворотній зв'язок між відомчими навчальними закладами системи МВС і практичними органами міліції. Створення програм з *аналізу службової діяльності випускників*, в якій передбачити скерування відгуку (характеристики) про роботу випускника після 1-2 років служби, до ВНЗ МВС України про рівень професійної придатності, морально-психологічної і фізичної готовності молодого офіцера міліції, з обґрунтуванням наявних упущень під час навчання, що призвело до порушення законності і дисципліни.

Враховуючи актуальність проблеми, доцільно у ВНЗ системи МВС України ввести спеціальний навчальний курс *«Проблеми законності і дисципліни та профілактики правопорушень в ОВС»*, в зміст якого включити питання нових сучасних ідей і педагогіко-правових технологій та позитивного практичного досвіду як вітчизняного, так і накопиченого в поліціях зарубіжних країн.

8. Важливу роль у функціонуванні органів і підрозділів міліції, забезпеченні законності і дисципліни відіграє рівень їх управління. Розроблені і ті, що впроваджені, методики висування працівників на керівні посади ще недостатньо ефективні. Одним із напрямів удосконалення цієї діяльності є проведення серед особового складу міліції опитування стосовно діяльності керівників органів і підрозділів, дотримання ними законності, формування здорового морально-психологічного клімату, гуманізму і справедливості в службовій діяльності.

Гуманізація діяльності органів міліції, посилення соціальної спрямованості в їх доповнення п. 4 *«Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України»* таким реченням: *«Рядовий і молодший начальницький склад ОВС комплектується на договірних засадах особами жіночої статі, які здатні за своїми особистими якостями, освітою і станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки»*.

9. Серйозним завданням слід вважати зміцнення на місцях матеріально-технічної бази, що дало б можливість забезпечувати: працівників службовими приміавтотранспортом, засобами зв'язку; створювати резерв службових квартир для

дільничних інспекторів міліції на дільницях обслуговування, які працюють 10 і більше років з подальшою приватизацією цього житла; матеріальне стимулювання діяльності громадських формувань та позаштатних співробітників за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, враховуючи їх активну участь в охороні громадського порядку, запобіганні правопорушень та розкритті злочинів.

Враховуючи плинність кадрів в органах міліції загалом і недокомплект вакантних посад у службах дільничних інспекторів міліції, патрульно-постової служби міліції, доцільно розробити нове Положення про проходження служби в ОВС з урахуванням службового навантаження, зростання соціальних суперечностей, ускладнення криміногенної ситуації, рівня соціально- правового захисту працівників.

Поліпшенню діяльності громадських формувань буде сприяти підготовка і затвердження *«Положення про роботу громадських формувань Рад зборів молодшого та середнього начальницького складу патрульно- постової служби міліції»*. Доцільно практикувати один раз в рік на рівні МВС України проведення нарад із кращими дільничними інспекторами міліції по обміну досвідом їх службової діяльності.

10. Слід вказати й на те, що суперечності і прогалини в чинному законодавстві, деякі положення в нормативно-правових актах є недосконалыми, незрозумілими, що створює проблеми в службовій діяльності працівників міліції.

З метою поглибленого вивчення нормативно-правових документів доцільно проводити з особовим складом в системі службової підготовки спеціальні психолого-правові тренінги нестандартних ситуацій в умовах оперативного прийняття рішення працівником міліції, коли закон недостатньо регулює певні суспільні відносини або таке врегулювання в ньому не передбачено.

Конкретно-практична діяльність профілактики правопорушень серед працівників міліції зводиться до вжиття заходів у трьох взаємопов'язаних напрямках: організаційно-адміністративному, соціально-психологічному, ідейно-виховному. Завдання першого напрямку – створення належних умов службово-професійної діяльності працівника. Завдання другого – соціально- правовий його захист, зміцнення фізичного, психофізіологічного потенціалу, підтримання його працездатності. Завданням третього – формування і розвиток індивідуально-особистісних характеристик, що сприяють внутрішньому переконанню працівників у необхідності чесно служити Закону протистояти свавілля і беззаконню, вести активну боротьбу зі злочинністю, захищаючи права і свободи громадян.

Проблема боротьби зі злочинністю та її профілактики повинна базуватися на всебічному науково-обґрунтованому аналізі і прогнозуванні соціальних процесів. Це вимагає підготовки низки нормативно-правових актів та програм, серед яких повинні бути розроблені *«Концептуальні заходи щодо профілактики правопорушень в органах, підрозділах внутрішніх справ»* і прийнятий Закон *«Про запобігання і профілактику правопорушень в Україні»*.

З метою профілактики правопорушень в органах і підрозділах міліції слід активно вивчати громадську думку з питань дотримання законності, рівня загальної та правової культури, комунікації та професійних якостей працівників. Для цього необхідно при МВС України створити Центр соціологічних досліджень і професійно-службового моніторингу, що дасть можливість володіти оперативною інформацією про стан законності і забезпечення громадського порядку в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Авер'янов В.* Забезпечення прав і свобод людини – пріоритетна орієнтація адміністративної реформи в Україні // *Юридический вестник.* - 2002. - №2. - С.68-72.
2. *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ України за 2000 рік.* Огляд. - К., 2001.
3. *Адміністративна діяльність міліції: Підручник /* За заг. ред. акад. АПрНУ, проф. О.М. Бандурки. - Харків, 2004. - 448 с.
4. *Алексеев П.В., Панин А.В.* Диалектический материализм (Общие теоретические принципы): Учеб. пособие. - М.: Высш. школа, 1987. –335 с.
5. *Алексеев С.С.* Философия права. - М.: НОРМА, 1999. - 336 с.
6. *Алтухов С.А.* Преступления сотрудников милиции (понятие, виды и особенности профилактики). - СПб.: Юридический центр пресс, 2001.-271 с.
7. *Антология мировой философии.* В 4-х т. - М., 1969. - Т.1. Философия древности и средневековья. Часть I. - 576 с.
8. *Ануфрієв М.* Визначено переможців журналістського конкурсу МВС // *Міліція України.* - 2001. - №1. - С.2.
9. *Ануфрієв М.І., Бандурка О.М., Ярмиш О.Н.* Вищий заклад освіти МВС України: Науково-практичний посібник. - Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. - 369 с.
10. *Ануфрієв М.І.* Кадрова політика, як засіб підвищення ефективності протидії злочинності // *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України,* 2001. - №1. - С.5-11.
11. *Ануфрієв М.І.* Органи внутрішніх справ на рубежі тисячоліть // *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України,* 2000. - №1. - С.12-13.
12. *Аристотель.* Политика // *Собрание сочинений: В 4 т. - Т.4. // Пер. с древнегреч. /* Общ. ред. А.И. Доватура. - М.: Мысль, 1983. - С.375-644.
13. *Ахтирська Н.М.* Класифікація психологічних та соціальних основ іміджу юриста // *Комунікативна компетентність правників і їх зв'язки з громадськістю. /* За ред. Токарської А.С.: Збірник наукових статей. - Львів, 2003. - 168 с.
14. *Бабенко А.* МВС: бюджет – 2004 // *Міліція України.* - 2004. - №05. - С.12-13.

15. *Балабанов К.В.* Учет общественного мнения – важное средство укрепления социалистической законности // Проблемы дальнейшего укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. - Межвузовский сборник научных трудов. - К., 1986. - С .142-145.
16. *Бандурка О.М.* Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Автореф. дис... канд.юрид. наук. - Харків, 1994. - 16 с.
17. *Бандурка О.М.* Професійна етика працівників органів внутрішніх справ: Навч. посібник. - Харків: Вид-во НУВС, 2001. - 220 с.
18. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. - Харків, 1998. - 480 с.
19. *Безопасность: люди, город, власть* // Вестник Московского университета. - 2001. - №2. сер.18. Социология и политология. - С.135-150.
20. *Берегиням роду українського* // Міліція України. - 2004. - №03. - С.1.
21. *Білий П.М.* Правова культура в адміністративній діяльності працівника міліції громадської безпеки: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - К., 1998. - 16 с.
22. *Блинська С.* Обставини, що виключають злочинність діяння в зарубіжному та українському законодавствах // Міліція України. - 2003. - №9. - С.20-21.
23. *Божович Л.И.* Личность и ее развитие в детском возрасте. – М., 1968. -159 с.
24. *Большая Советская Энциклопедия.* (В 30 томах). – М., 1972. - Т.28. - 592 с.
25. *Бюджетні видатки МВС у 2004 році* // Іменем закону. - 2005. - №12. - 25 -31 березня. - С.3.
26. *Васянович Г.П.* Морально-правова відповідальність педагога (теоретико-методологічний аспект): Монографія. - Львів, 1997. - 163 с.
27. *Ващенко І.В.* Конфлікти у діяльності працівників органів внутрішніх справ і шляхи їх подолання (соціально-психологічний аспект): Автореф. дис... д-ра психолог. наук. - К., 2003. - 36с.
28. *Введение в философию: Учебник для вузов.* В 2ч.Ч.2 / Фролов И.Т., Араб -Оглы Э.А., Арефьева Г.С. и др. - М.: Политиздат, 1989. - 639 с.
29. *Венедиктов В.С., Іншин М.І.* Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України: Наук.-практ. посібник. - Харків: Вид-во НУВС, 2002. - 164 с.
30. *Венедиктов В.С.* Стан соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ в сучасних умовах розвитку держави та суспільства //

Право і безпека. - 2004. - №3'2. - С.37-40.

31. *Венедиктов В.С.* Юридична відповідальність працівників ОВС України: Монографія. - Харків: Вид-во НУВС, 2003. - 269 с.
32. *Вопленко Н.М.* Теоретические проблемы режима законности в применении норм социалистического права: Автореф. дис... д-ра юрид.наук. - М., 1984. - 33 с.
33. *Воробей П.А., Коржанський М.Й., Щупаковський В.М.* Завдання і дія кримінального закону. - К., 1997. - 158 с.
34. *Воробей П.А.* Теорія і практика кримінально-правового ставлення в вину: Монографія. - К: Видавництво Національної академії внутрішніх справ України, 1997. - 184 с.
35. *Ворушило В.П.* Управлінські рішення щодо зміцнення законності та діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові питання): Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Ірпінь, 2003. - 16 с.
36. *Гегель Г.В.* Философия права / Пер. с нем.: Ред. сост. Д.А.Керимов и В.С. Нерсесянц; авт. вступит. ст. и примеч. В.С. Нерсесянц. - М.: Мысль, 1990. - 524 с.
37. *Гелетко М.* Чутки про ліквідацію ДАІ дещо перебільшені // Іменемзакону. - 2005. - №20. - 20-26 травня. - С.7.
38. *Гельвеций К.А.* О человеке // Сочинения в 2-х томах. Т.2 / Сост. и общ. ред. Х.Н. Момджян. - М.: Мысль, 1974. - 687 с.
39. *Герберт А. Саймон.* Адміністративна поведінка. Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції . / Пер. з англ. - К.: Арт ЕК, 2001. - 392 с.
40. *Герцен А.И.* О развитии революционных идей в России. Произведения 1851-1872 годов // Собрание сочинений в тридцати томах. Том 7. - М.: Изд-во Академии наук СССР, 1956. - С.137-258.
41. *Гладунський В.Н.* Логіка для студентів економічних спеціальностей: Навч. посібник. - Львів: Афіша, 2002. - 359 с.
42. *Гоббс Т.* Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. - М., 1936. - 503 с.
43. *Голосніченко І.* Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративні правопорушення // Право України. - 2003. - №7. - С.73-77.
44. *Горський В.С.* Історія української філософії: Курс лекції. - К., 1996. - 287 с.
45. *Гребенюк Г.С.* Мотиваційна готовність випускника вищого військового навчального закладу, спеціаліста пожежної безпеки // Індивідуальна психофізіологія людини та професійна діяльність. - Черкаси, 1997. - С.30

46. *Грушевська С.* Проблеми конфлікту: морально психологічний аспект: Автореф. дис... д-ра філософ. наук. - К., 2002. - 32 с.
47. *Грушевський М.С.* Велика Україна. На порозі Нової України (гадки і мрії) // Грушевський Михайло. Хто такі українці і чого вони хочуть. - К.: Т-во «Знання України», 1991. - 120 с.
48. *Губарева О.С.* Мова правника-професіонала і його імідж // Комуникативна компетентність правників і їх зв'язки з громадськістю./За ред. Токарської А.С. Збір. наук. статей. - Львів, 2003. - С.50-51.
49. *Гуменюк Л.Й., Ковальчук І.І.* Формування позитивного іміджу міліції через систему виховної роботи у вищому навчальному закладі МВС України (на прикладі Львівського інституту внутрішніх справ при НАВС України) // Комуникативна компетентність правників і їх зв'язки з громадськістю. / За заг. ред. Токарської А.С.: Збір. наук. статей. - Львів, 2003. - С.23-25.
50. *Джигга М.В.* Проблеми законності та доцільності при забезпеченні правового статусу обвинуваченого під час розслідування злочинів: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - К., 2002. - 22 с.
51. *Джурканин Т., Негодченко А., Сергєвнин В.* Кадровое обеспечение полиции США: Монография / Под ред. засл. юриста Украины, проф. А.В. Негодченко. - Х.: Изд-во НУВД; Д.: Лири ЛТД, 2003. - 360 с.
52. *Дмитрієнко В.* Соціальне забезпечення правоохоронців залишає бажати кращого // Іменем закону. - 2005. - №20. - 20-26 травня. - С.7.
53. *Дюбост М.* Пастир Миру. Християнські погляди на війну та армію. - Львів, 2000. - 104 с.
54. *Дюркгейм Еміль.* Самогубство: Соціологічне дослідження / Пер. з франц. Л. Кононовича. - К.: Основи, 1998. - 520 с.
55. *Дяченко С.* Належить посилити соціальний захист працівників органів внутрішніх справ // Право України. - 2001. - №3. - С.94-97.
56. *Дьяченко М.И.* Готовность к деятельности в напряженных ситуациях. Психол. аспект. - Минск, 1985. - 206 с.
57. *Енциклопедія законодавства (матеріали по спецкурсу) / С.І. Алаїс, С.В.Боровик, Д.Д. Лилак та ін.; за заг. ред. В.П. Самохфалова.* - К., 2003. - 228 с.
58. *Етика: Навч. посіб. / В.О. Лозовий, М.І. Панов, О.А. Стасєвська та ін.; За ред. проф. В.О. Лозинського.* - К.: Юрінком Інтер, 2002. - 224 с.
59. *Жуковська Ж.О.* Залучення населення до співробітництва з міліцією // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - 2000. - №1. - С.16-20.



60. *Журавський В.С.* Політична система України: Проблема становлення і розвитку (правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Харків, 2001. - 18 с.
61. *Закалюк А.П.* Общественное воздействие и предупреждение правонарушений. – К.: Наук. думка, 1975. - 263 с.
62. *Закон «Про мови в Українській РСР»* ( із змінами, внесеними згідно із законом № 75/95 від 28.02.1995р.).
63. *Законодавство України про адміністративну відповідальність фізичних осіб (за алфавітно-предметним покажчиком) / Упоряд. М.І. Хавронюк.* -К.: Атіка, 2002. - 288 с.
64. *Законодавство України про судову і правоохоронну діяльність.* - К.: Юрінком Інтер, 2001. - 352 с.
65. *Звіт перед Українським народом. Десять років на варті правопорядку //Міліція України.* - 2002. - №2. - С.2-24.
66. *Ігнатов О.* Кримінологічна характеристика насильницьких злочинів серед працівників міліції // *Право України.* - 2005. - №6. - С.71-74
67. *Ібрагімов М.М.* Філософія права як самостійна наукова дисципліна // Філософські проблеми права та правоохоронної діяльності співробітників органів внутрішніх справ. Збір. наук. праць. - К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. - С.5-9.
68. *Іванов В.В.* Морально-правові і процесуальні гарантії законності і притягнення до адміністративної відповідальності: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Х., 2001. - 19 с.
69. *Іванов Д.А.* «Детонирующая» роль алкоголя в суицидальных проявлениях // *Соционика, ментология и психология личности.* - 2000. - №4. - С.16-20.
70. *Іванов Д.А.* Суицидальные действия юношей при психическом инфантилизме // *Соционика, ментология и психология личности.* - 2000. - №3. - С.41-43.
71. *Из истории милиции Советской Украины.*- К., 1965. - 399 с.
72. *История теоретической социологии.* В 5 т. / Отв. ред и сост. Ю.Н. Давидов; РАН, Ин-т социологии. - М.: Наука, 1955. - Т.1. От Платона до Канта. Предыстория социологии и первые программы науки об обществе. – 269 с.
73. *Казанчук І.Д.* Управління процесом «паблік рілейшнз» в діяльності органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Харків, 2001. - 20 с.

74. *Калмик В.* Діяльність міліції має базуватись на міцній законодавчій основі // Міліція України. - 2004. - №11. - С.11-13.
75. *Калюжний Р.А.* Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов / АН УССР. Ин-т государства и права; Отв. ред. В.Ф. Сиренко. – К.: Наук. думка, 1990. - 160 с.
76. *Кант И.* Метафізика нравов в двух частях 1797. Часть первая. Метафизические начала учения о праве // Кант Иммануил. Сочинения. В 6 т. - Т.4(2). / Под общ. ред. В.Ф.Асмуса, А.В. Гулыги, Т.И. Ойзермана. - М.:Мысль. - 1966. - С.109-303.
77. *Каплунов А.И.* Применение и использование сотрудниками милиции огнестрельного оружия: Теория и практика. Санкт-Петербургский университет МВД России, Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности / Под ред. В.П. Сальникова. - СПб.: Фонд «Университет», 2001. - 448 с.
78. *Капустин М.П., Лазарев В.В.* Есть ли законность «калужская» и «казанская»? // Знание. - М., 1990. - Вып.1. - 64 с.
79. *Кемеров В.Е.* Проблема личности: методология исследования и жизненный смысл. - М.: Политиздат., 1977. - 156 с.
80. *Кикоть Г.* Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. - 2003. - №7. - С.29-33.
81. *Классификация* в современной науке. - Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1989. - 168 с.
82. *Кобзін Д.О.* Соціальні зміни як детермінанта дисципліни в ОВС. Автореф. дис... канд. соціолог. наук. - Харків, 2000. - 19 с.
83. *Кодекс України про адміністративні правопорушення.* - Харків: ТОВ «Одісей», 2003. - 256 с.
84. *Козачок М.* Не годиться міліції бути жебрачкою // Іменем Закону. - 2003. - №17. - 25 квітня-7 травня.
85. *Козюбра Н.И.* Понятие и структура юридической науки // Методологические проблемы юридической науки: Сб. науч. тр./ АН УССР. Ин-т государства и права: Отв.ред.Н.И. Козюбра. - К.: Наук. думка, 1990. - С.5-19.
86. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. - 736 с.
87. *Комзюк А.Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. - Харків, 2002. - 336 с.

88. *Комплексна програма кадрової політики в органах внутрішніх справ та забезпечення законності і дисципліни на 2001-2005 роки.* - К., 2001.
89. *Кон И.С.* Социология личности. - М.: Политиздат, 1967. - 386 с.
90. *Корж А.В.* Юридичне документоведення: Навч. посібник для студентів вищих закладів освіти Міністерства внутрішніх справ України. - К.: Ін-т держави і права ім.В.М. Корецького НАН України, 2001. - 125 с.
91. *Коржанський М.Й.* Кваліфікація злочинів. Навчальний посібник. Видання 2-ге. - К.: Атіка, 2002. - 640 с.
92. *Коржанський М.Й.* Кримінальне право і законодавство України. Частина особлива. Курс лекцій. - К.: Атіка, 2001. - 544 с.
93. *Корнієнко М.В.* Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Харків, 2000. - 22 с.
94. *Кравцов О.* ДАІ: здобутки, проблеми, перспективи // Міліція України. - 2003. - №7. - С.4.
95. *Крижанівський А.Ф.* Реформа відомчої освіти // Іменем Закону. - 2005. - №12. - 25-31 березня.
96. *Кудрявцев И.К., Лебедев С.А.* Синергетика как парадигма нелинейности // Вопросы философии. - 2002. - №12. - С.55-63.
97. *Кузнецова Н.Ф.* Методологические основы изучения криминогенной детерминации // Методологические и теоретические проблемы юридической науки. Сб. научных трудов / Под ред. М.Н. Марченко. - М.: Изд-во Московского ун-та, 1986. - С.126-139.
98. *Кузнichenko O.* Матеріальна відповідальність працівників органів внутрішніх справ і її правове регулювання // Право України. - 2001. - №1 . - С.77-80.
99. *Курко М.Н.* Професійна орієнтація в органах внутрішніх справ як чинник підвищення професіоналізму діяльності правоохоронців // Вісник Університету внутрішніх справ. - 2004. – Вип. 28. - С.345-351.
100. *Курочка М.* Законність в оперативно-розшуковій діяльності – важлива форма охорони прав та свобод громадян // Вісник прокуратури. - 2002. - № 2 (14). - С.22-27.
101. *Лазнюк Н.В.* Нормативно-правові акти МВС України (теоретичні питання): Автореф. дис... канд. юрид. наук. - К., 2000. - 18 с.
102. *Ланка О.* Правовий захист працівників ОВС: визначення його поняття // Право України. - 2000. - №49. - С.109-111.
103. *Ланка О.Я.* Соціально-правовий захист працівників міліції України (адміністративно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. -

- Ірпінь, 2003. - 19 с.
104. *Ленин В.И.* К истории вопроса о диктатуре / Полн. собр. соч. - Т.41. -С.369-391.
105. *Леонтьев А.Н.* Деятельность. Сознание. Личность. Изд. 2-е. - М.: Политиздат, 1977. - 304 с.
106. *Лисенко О.М.* Конфліктна поведінка особистості за умов трансформації українського суспільства: Автореф. дис... канд. соціолог. наук. - Харків, 2002. - 20 с.
107. *Лихолоб В.Г.* Органи внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю ( морально-правові аспекти реалізації закону). - К.: Вища школа, 1991. -219 с.
108. *Логвиненко М.І.* Правове регулювання діяльності по забезпеченню політичного права громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій: Автореф.дис... канд. юрид. наук. - Харків, 2004. - 21 с.
109. *Локк Дж.* Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения: В 3 т. - Т.3./Пер. с англ. и лат. Ред. и сост. А.Л. Субботин. - М.: Мысль, 1988. - С.140-405.
110. *Мазурик Д.* Нове в українській лексиці. - Львів, 2002. - 275 с.
111. *Малкова Т.М.* Особливості сприйняття співробітниками ОВС професійної діяльності (на матеріалах соціологічних досліджень) // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. - 2001. - №3. - С.347-355.
112. *Мамонов Е.В.* Роль убеждения как метода административной деятельности ОВД в формировании правосознания граждан // Проблем взаємопорозуміння ОВС з населенням: Матеріали міжвузівської курсантської (студентської) науково-практичної конференції. Донецьк, 26 жовтня 2001 року. - Донецьк: ДІВС, 2002. - С.3-9.
113. *Марітчак Т.* Причини помилок у кваліфікації злочинів: результати соціологічного дослідження // Право України. - 2001. - №7. - С.48-49.
114. *Маркс К.* Дебаты шестого Рейнского ландтага (статья третья). Дебаты по поводу о краже леса // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.1. - М., 1995. - С.119-160.
115. *Мартиненко О.А.* Проблеми дотримання законності у діяльності поліції США // Вісник Національного університету внутрішніх справ.- 2004. - Вип. 25 - С.66-71.
116. *Мартиненко О., Ігнатов О.* Феномен правопорушень серед працівників міліції: питання кримінально-правової дефініції // Право України. - 2005. - №1. - С.60-63.

117. *Матюхіна Н.П.* До проблеми поліцейської корупції // *Право і безпека.* -2002. - №1. - С.71-73.
118. *Матюхіна Н.П.* Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління. Монографія // За заг. ред. д-ра. юрид. наук О.М. Бандурки. -Харків: Консул, 2001. - 131 с.
119. *Медведєв В.С.* Психологія професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ: Автореф. дис... канд. психолог. наук. - К.,1999. - 31 с.
120. *Мельник Р.С.* Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Харків, 2002. - 19 с.
121. *Методологические основы социологического исследования идейно-воспитательной работы / Е.М. Бабасов, С.А. Ревель, А.П. Лимаренко и др.; Под ред Е.М. Бабасова.* - М.: Наука и техника, 1987. - 295 с.
122. *Методологические функции философских категорий.* - Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1989. - 150 с.
123. *Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку. Документально-джерелознавчий довідник / Упорядн. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.Г. Кириченко.-К., 2002. - 128с.*
124. *Митрофанова С.С.* Взаимодействия наук в классификационной проблеме // *Классификация в современной науке.* - Новосибирск: Наука.Сиб. Отд-ние, 1989. - С.5-18.
125. *Монтескье Ш.* Книга шестая. Влияние, оказываемое принципами различных образцов правления на простоту гражданских и уголовных законов на формы судопроизводства и определение наказаний // *О духе законов.* - М.: Госполитиздат, 1955. - Гл.Ш. - С.226-241.
126. *Москаленко А.П.* Вивчення мотивів вибору професії співробітника органів внутрішніх справ // *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ.* - 1998. - №4. - С.213-221.
127. *Москаленко А.П.* Професійно-важливі якості працівників ОВС як психологічні чинники оптимізації взаємопорозуміння міліції з населенням // *Матеріали міжвузівської курсантської (студентської) науково-практичної конференції.* Донецьк, 26 жовтня 2001р. - Донецьк:ДІВС,2002. - С.389-401.
128. *Москвичи о проблемах безопасности и жизнеобеспечении столицы ( материалы комплексного социологического исследования) // Вестник Московского университета.* - 2002. - №2. - С.142-163.

129. *Мулько В., Сахно Ю.* Соціально-професійний контракт захищатиме міліціонера // Міліція України. - 2005. - №7. - С.2-3.
130. *На що витрачені бюджетні кошти МВС // Іменем закону.* - 2004. - №16. - 23-29 квітня. - С.2.
131. *Нагорняк М.М.* Імідж і стиль діяльності дільничного інспектора як форми прояву його професійної етики // Проблеми формування іміджу дільничних інспекторів міліції в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: Матер. міжнар. наук.-практ. конфер. (24-25 квітня 2004 р. Івано-Франківськ ). - Івано-Франківськ: ВОНДР та РВД ПЮІ МВС України, 2004. - С.57-64.
132. *Науково-практичний коментар до Закону України «Про міліцію».* – К. Українська академія внутрішніх справ, 1996 - 144с.
133. *Нежинская Л.А.* Буржуазные теории и практика привлечения населения к борьбе с преступностью (критический анализ): Автореф. дис... канд. юрид. наук. - М, 1976. - 19 с.
134. *Нерсесянц В.С.* Философия права: Учебник для вузов. – М.: Издательская группа Норма-Инфра, 1998. - 652 с.
135. *Обертинський О.* Дільничний – фігура державного масштабу // Міліція України. - 2004. - №5. - С.4-5.
136. *Обертинський О.* Ідеали Майдану потребують доведення щодня або «Дорожня карта» для міліції // Іменем закону. - 2005. - №29. - 22-28 липня. - С.2-3.
137. *Оболенский Ю.Б.* Некоторые аспекты предупреждения органами внутренних дел конфликтных ситуаций при проведении массовых мероприятий // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ. - 2001. - №1.- С.163-175.
138. *Обращение ЦК ВКП(б) ко всем избирателям, рабочим, работницам, крестьянам и крестьянкам, к Красной Армии и советской интеллигенции // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1986). Т.6. 1923- 1937. - 9-е изд., доп. и испр.- М.: Политиздат, 1985. - 431с.*
139. *Обсуждение «новой философской энциклопедии» (материалы заочного круглого стола) // Вопросы философии.* - 2003. - №1. - С.3-28.
140. *Огородник І.В., Огородник В.В.* Історія філософської думки в Україні. Курс лекцій: Навч. посіб. - К.: Вища школа; Т-во «Знання», КОО, 1999. -543 с.
141. *Околіта С.В.* Справедливість та законність як принципи державно- правового регулювання: Автореф. дис... канд. з державоуправління. - К.,2000. - 18 с.

142. *Омелашко І.Б.* Психологічний аналіз поведінки при різних типах невротичного конфлікту: Автореф. дис... канд. психолог. наук. - К., 1998. - 18 с.
143. *Ортинський В.Л., Остапенко О.І., Ряшко О.В.* Поліція США. – Львів, 2003. - 140 с.
144. *Осадчий В.* Особливості суб'єкта в злочинах проти правоохоронної діяльності // *Право України.* - 2001. - №2. - С.108-109.
145. *Остапенко О.І.* Адміністративна деліктологія: Соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. - 312 с.
146. *Остапенко О.І.* Значення складу адміністративного делікту в юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ // *Підготовка кадрів вищої кваліфікації для органів внутрішніх справ України.* - Вісник ЛІВС - 1995. - Вип.2. - С.86-90.
147. *Остапенко О.І.* Кваліфікація адміністративних правопорушень. - Львів, 2000. - 173 с.
148. *Патійчук В.* Роль християнських і освітянських установ у процесі духовного відродження України // *Формування основ християнської моралі в процесі духовного відродження України: Матеріали міжнародних науково-практичних конференцій.* Кн. 2. Статті, доповіді, виступи. Острог, 19-21 травня 1995р. - Острог, 1995. - С.122-124.
149. *Перепелиця А.І.* Співробітництво органів МВС України з населенням: проблеми та перспективи // *Проблеми взаємопорозуміння ОВС з населенням: Матеріали міжвузівської курсантської (студентської) науково-практичної конференції.* Донецьк, 26 жовтня 2001 року. - Донецьк: ДІВС, 2002. - С.69-76.
150. *Петрова І.П.* Основні фактори формування громадської думки про діяльність міліції серед населення // *Проблеми взаємопорозуміння ОВС з населенням: Матеріали міжвузівської курсантської (студентської) науково-практичної конференції.* Донецьк, 26 жовтня 2001 року. - Донецьк: ДІВС, 2002. - С.234-238.
151. *Піча В.М.* Соціологія. Загальний курс: Навч. посібник. - К.: Каравела, 1999. - 248 с.
152. *Платон.* Критон // *Платон. Сочинения: В 3т. Т.1./* Под общ. ред. А.Ф.Лосева и В.Ф. Асмуса. - М.: Мысль, 1968. - С.113-130.
153. *Плеханов А.В.* Психологічний інструментарій подолання психо- сексуальних труднощів у офіцерів внутрішніх військ МВС України: Автореф. дис... канд. психолог. наук. - Хмельницький, 2000. - 22 с.

154. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. - К.: НАВС України, 1999. - 702 с.
155. *Політичний* вимір діяльності Міністерства внутрішніх справ України ( відповідь на виклики ХХІ століття) / За ред. Ю.І. Римаренка, Я.Ю. Кондратьєва. - К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2003. - 292 с.
156. *Политологический* словарь / Под ред. проф. Халипова В.Ф. - М.: Высшая школа, 1995. - 325 с.
157. *Полиция. Женщина. Гуманизм* (Международный научный конгресс женщин-полицейских ) // Государство и право. - 1996. - №10. - С.133-145
158. *Присягу на вірність Україні склали* // Іменем закону. - 2003. - №39. - 19- 25 вересня. - С.1.
159. *Прытков В.П.* Оправдание синергетики // Вопросы философии. - 2001. - №4. - С.146-149.
160. *Римаренко Ю.І.* Національний розвій України: проблеми і перспективи. - К.:Юрінком. - 1995. - 272 с.
161. *Розвиток* навчання поліцейському управлінню у перехідних суспільствах: Матеріали Міжнародного науково-практичного семінару ( Київ, 22-23 лютого 2001р.). - К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2001. - 124 с.
162. *Руссо Ж.Ж.* Об общественном договоре или опыт о форме Республики (первый набросок) // Руссо Ж.-Ж. Трактаты. / Пер. с фр. А.Д. Хаютина и В.С. Алексева-Попова. - М.: Наука, 1969. - С.303-350.
163. *Руценко І.П.* Соціологія злочинності: Монографія. - Харків: Вид-во НУВС, 2001. - 370 с.
164. *Ряшко В.І., Сокол Р.В.* Соціологія. - Львів, 2002. - 275 с.
165. *Савченко А.* Досвід боротьби з корупцією в правоохоронних органах США // Міліція України. - 2002. - №1. - С.24-25.
166. *Савченко А.* Кримінально-правовий захист і відповідальність правоохоронців США // Міліція України. - 2005. - №7. - С.24-25.
167. *Сахно Ю.* Відомча медицина МВС: процес реформування триває // Міліція України. - 2005. - №6. - С.11.
168. *Сахно Ю.* Допоможемо дільничному – захистимо людину // Міліція України. - 2004. - №1.
169. *Сахно Ю.* Правопорушників у міліцейських мундирах – до відповідальності // Міліція України. - 2005. - №07. - С.6.



170. *Свон Р.Д.* Эффективность Правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России: Научное издание / Под общ. ред . В.П. Сальникова. - СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России; Издательство «Алетейя», 2000. - 288 с.
171. *Свяженцева Ю.А., Щербаков И.В.* Преступность, социальные опасения и доверие милиции // Право і безпека. - 2002. - №3. - С.188-195.
172. *Сергієнко Н.П.* До питання професійної мотивації працівників ОВС //Право і безпека. - 2004. - №3'2. - С.212-214.
173. *Синявська О.Ю.* Реалізація громадянських та політичних прав персоналу органів внутрішніх справ: сутність та існуючі проблеми // Право і безпека. - 2004. - №3'2. - С.107-112.
174. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: Учебник. - Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. - 704 с.
175. *Смелзер Н.* Социология / Пер. с англ. - М.: Феникс, 1998. - 688 с.
176. *Смирнов Ю.* За безпеку і спокій наших громадян міліція платить високу ціну // Міліція України. - 2002. - №2. - С.2-5.
177. *Смирнов Ю.* Звернення до народних депутатів України // Іменем закону. – 2002. - №43. - 18 жовтня.
178. *Соболев В.О.* Партнерство міліції з населенням як фактор громадської безпеки // Право і безпека. - 2002. - №3. - С.199-204.
179. *Сорокин П.А.* Общедоступный учебник социологии. Статьи разных лет. - М., 1994. - 560 с.
180. *Социально-психологические* проблемы деятельности органов внутренних дел: Межвузовский сб. науч. трудов. - К.: УАВД, 1993. - 224 с.
181. *Спиноза Б.* Этика // Избранные произведения в двух томах. Т.1. - М.: Госполитиздат, 1957. - С.358-618.
182. *Стаменкович І.* Міліцейська форма жінці личить // Міліція України. - 2005. - №6. - С.4.
183. *Стан* дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Першащорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. - К., 2000. - 377 с.
184. *Стан* правопорядку в Україні. Основні результати діяльності органів внутрішніх справ та внутрішніх військ в 2002 році. Аналітичні матеріали . - К., 2003. - 29 с.
185. *Стародубцев А.А.* Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Харків, 1999. - 19 с.

186. *Степанов В.И.* О социалистической законности // Правоведение. - 1997. - №3. - С.7-9.
187. *Сторожук Г.* 22 серпня – День пам'яті працівників органів внутрішніх справ, які загинули під час виконання службових обов'язків // Міліція України. - 2005. - №8.
188. *Строков І.В.* Правові та моральні основи забезпечення справедливості і законності в слідчій діяльності: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - К., 1998. – 16 с.
189. *Таран Н.Є.* Культура спілкування як цінність і творчість // Комуникативна компетентність правників і їх зв'язки з громадськістю /За ред. Токарської А.С.: Збір. наук. статей. - Львів, 2003. - С.124-126.
190. *Тараненко С.М.* Захист прав і свобод громадян у провадженні в справах про адміністративні правопорушення та їх забезпечення в діяльності міліції: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - К., 2000. - 20 с.
191. *Тацій В.Я.* Методологічні проблеми правової науки на етапі формування правової, демократичної, соціальної держави // Методологічні проблеми правової науки: Матеріали міжнародної наукової конференції. - Харків, 13-14 грудня 2002./ Упорядники М.І. Панов, Ю.М. Грошевий. - Харків: Право, 2003. - С.7-10.
192. *Теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева.* - М.:Право и закон, 1996. - 424 с.
193. *Темченко В.* Психологічні основи теорії та принципи етики працівників міліції // Право України. - 2002. - №5. - С.26-28.
194. *Тихонов В.Н.* Идеи П.Д. Юркевича о государстве и праве в контексте современности: Монография / МВД Украины, Луганская академия внутренних дел им.10-летия независимости Украины: [Научн. ред. д-р юрид. наук, проф. О.Ф. Скакун]. - Луганск: РНО ЛАВД, 2003. - 304 с.
195. *Філософія права: Навч. посібник / О.О.Бандурка, С.А.Бублик, М.Л. Заінчковський та ін.; за заг. ред. М.В. Костицького, Б.Ф. Чміля.* - К.: Юрінком Інтер, 2000. - 336 с.
196. *Філософсько-антропологічні студії 2001.* - К.: Стилос, 2001. - 358 с.
197. *Франко І.* Соціальна акція, соціальне питання і соціалізм // Публіцистика . Вибрані статті. - К., 1953. - С.116-123.
198. *Фрейд З.* Психология масс и анализ человеческого «я» // Диалог. - 1990. - №12. - С.104-112.
199. *Фролов О.С.* Підстава застосування сили працівниками ОВС // Вісник Запорізького юридичного інституту. - 1999. - №2. - С.69-79.

200. *Фуллер Лон.Л.* Мораль права: Наукове видання / Пер. з англ..  
. Комарова.. - К.: Сфера, 1999. - 232 с.
201. *Цинко А.С.* Насилие лжи, или Как заблудился призрак. - М.: Мол.гвардия, 1990. - 271с.
202. *Цицерон* Марк Туллий. Речи. Против Верреса. О казнях / Перевод В. Чемберджи // Избранные сочинения / Пер.с лат. сост. и ред. М. Гаспарова, С. Ошерова и В. Смирин; вступ. ст. Г. Кнабе. - М.:Худож.лит., 1975. - С.77-133.
203. *Чабан В.П.* Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України: Навч. посібник. - К.: Атіка, 2002. - 144 с.
204. *Чарльз М.Т.* Профессиональная подготовка сотрудников полиции ( милиции) США и России: Научное издание / Под общ. ред. В.П. Сальникова. - СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России; Издательство «Алетейя», 2000. - 224 с.
205. *Чурюмов С.И.* Тип и характер // Соционика, ментология и психология личности. - 2000. - №1. - С.24-37.
206. *Шабанов Ю.В.* Взаимодействие права и нравственности в советском социалистическом обществе: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1951. - 18 с.
207. *Шакун В.І.* Влада і злочинність. - К.: Пам'ять століть, 1997. - 226 с.
208. *Шакун В.І.* Суспільство і злочинність. - К.: Атіка, 2003. - 784 с.
209. *Шапар О.В.* Кризи професійного становлення працівників ОВС // Право і безпека. - 2004. - №3'2. - С.221-224.
210. *Шестаков А.Г.* Взаимоотношения в милицейских коллективах и их влияние на Эффективность оперативно-служебной деятельности РОВД. Автореф. дис... канд. психолог. наук. - М., 1970. - 22 с.
211. *Шестопалова Л.М.* До питання про причини суїциду // Право України. - 1998. - №9. - С.41-43.
212. *Юридична* енциклопедія: В 6т. / Редколегія Ю.С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К.: Укр.енцикл., 1998. - Т.2. - 744 с.

**Стан законності в ОВС України  
за основними видами правопорушень**

Порушено кримінальні справи	2000р.	2001р.	2002р.	2003р.	2004р.	2005р.	3 міс. 2006р.	+/-
<b>Засуджено:</b>	<b>219</b>	<b>183</b>	<b>89</b>	<b>108</b>	<b>147</b>	<b>368</b>	<b>93</b>	<b>+10</b>
<b>за корисливі</b>	<b>156</b>	<b>114</b>	<b>55</b>	<b>73</b>	<b>97</b>	<b>114</b>		<b>+8</b>
з яких за:								
зловживанн являдою	37	32	7	16	21	2		
перевищення влади	66	56	34	39	51	93		+4
хабарництво	42	21	9	6	16	1		+2
крадіжки	7	4	3		1			+1
службове	4	1	2	12	8			+1
<b>за насильницькі злочини</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>23</b>			
із них за:								
убивство	12	9	3	1	7			
тілесні ушкодженн я	8	7	5	4	9			
згвалтування		1	3	1	1			
розбій	2	2			4			
грабіж	3			1	2			
<b>за халатність та</b>	<b>38</b>	<b>50</b>	<b>23</b>	<b>28</b>	<b>27</b>		<b>2</b>	<b>+2</b>
службова недбалість	11	10	4	16	11			
ДТП	17	22	14	6	9		1	+1
Інші	10	18	5	6	7		1	+1

## Стан законності в ОВС з розподілом по службах

Порушено кримін. справи	2000р.	2001р.	2002р.	2003р.	2004р.	1 міс. 2004р.	1 міс. 2006р.	+/-
керівництво	2	3	2	5	5			
Штаб	8	5		8	3		1	+1
ГУБОЗ	4		2	1	3			
ДКР	67	58	22	24	37		3	+3
ДДСБЕЗ	8	1	6		2			
ДКМСН	3	3	3	1	5			
ДБНОН	2	3	1	1	3			
ГОП	25	18	10	16	21	1	3	+2
ДІМ	21	34	10	18	22	1	4	+3
УДАЇ	21	11	11	9	10			
Слідство	14	10	3	3	8	1		-1
Дізнання	1	3	1	3	2			
Пожежна безпека	2	5						
інші	26	21	14	17	23	1	3	+2
<b>Всього</b>	<b>219</b>	<b>183</b>	<b>89</b>	<b>108</b>	<b>147</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>+10</b>

**Порушення законності і дисципліни працівниками  
адміністративної служби міліції**

<b>Вид порушення</b>	<b>Кількість правопорушень у підрозділах і службах</b>
<i>Порушення законності</i>	
1. Хабарництво, корупція, вимагання	ДАІ (43,35%); ППС (25,8%);
2. Корисливі зв'язки з тіньовою економікою	ДАІ (19,8%)
3. Невиправдане насилля, порушення прав громадян	ППС (38,7%); ДАІ (20,1%)
<i>Порушення дисципліни</i>	
4. Халатне ставлення до служби	ППС (31,0%); ДІМ (24,8%); ДАІ (21,7%)
5. Невиконання наказів начальників	ППС (19,3%); ДІМ (17,2%)
6. Ухилення від виконання своїх службових обов'язків	ДІМ (29,9%); ППС (23,6%)
7. Ухилення від допомоги громадянам	ППС (20,6%); ДІМ (18,7%)
8. Вживання спиртних напоїв у службовий час	ДІМ (24,5%); ППС (21,04%)