

УДК 351.74(477)

І.В. ЗОЗУЛЯ, докт. юрид. наук, ст. наук.
співр., Харківський національний університет
внутрішніх справ

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІЛІЦІЮ»: ДОКОНСТИТУЦІЙНИЙ ПЕРІОД ВДОСКОНАЛЕННЯ

Ключові слова: законодавство, міліція, доконституційний період, вдосконалення

Міліція, як єдина система органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Організаційно-правові засади діяльності міліції обумовлені чинним Законом України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-XII [1], ст.1 якого визначає, що «міліція в Україні є державним озброєним органом виконавчої влади, що захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань».

Відповідно до цього призначення, основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення кримінальних правопорушень; участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків (ст.2 Закону).

Слід зазначити, що науковці стосовно до організації та діяльності міліції вже досліджували ті чи інші положення Закону «Про міліцію». Серед них, наприклад, можна назвати таких вчених, як О.М. Бандурка [2], Я.Ю. Кондратьєв, В.Д. Сущенко, О.М. Джужа, В.І. Олефір [3], М. Лошицький [4] та ін. Певна розвідка з дослідження зазначених в Законі України «Про міліцію» завдань міліції з охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю була зроблена також і нами [5]. Але, як узагальнює В. Бесчастний [6], Закон «Про міліцію» було прийнято до ратифікації низки міжнародних договорів, конвенцій і рекомендацій, прийняття Конституції України, а також законів про державну службу, пенсійне забезпечення працівників ОВС, внесення істотних змін та доповнень у загальне законодавство про працю. Це обумовлює потребу приведення вітчизняного законодавства у відповідність суспільним відношенням, тому Закон України «Про міліцію» усі останні роки постійно набуває певних змін і доповнень. Більше того, з дати прийняття Закону, станом на сьогодні таких змін і доповнень нараховується вже 53, окремо включаючи й 6 рішень Конституційного Суду України щодо конституційності окремих положень Закону.

Разом із тим, зазначене в ст.4 Закону України «Про міліцію» положення, що правовою основою діяльності міліції є Конституція України, було до неї внесене тільки 19.06.1992 р. відповідним Законом України, і в цій редакції існує до сьогодні. Але дослідники не підкреслюють, що чинна Конституція України була прийнята 28.06.1996 р., і період часу з прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. до цієї дати умовно прийнято вважати «доконституційним», хоча й з продовженням дії Конституції (Основного Закону України) від 20.04.1978 р. № 888-IX [7]. І тільки з нею треба корелювати тогочасні законодавчі зміни Закону України «Про міліцію». Саме тому метою статті є *аналіз заходів із удосконалення базових положень Закону України «Про міліцію» в доконституційний період.*

Ми у повній мірі приєднуємося до П. Михайленка та В. Довбні [8], які дослідили орга-

нізаційні засади створення міліції України в останні роки існування Радянського Союзу та перші роки незалежності України, що Законом України «Про міліцію» була закладена правова основа діяльності міліції України. Саме тут особливого значення для організації та діяльності міліції набули обов'язки та права міліції, застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, проходження служби в міліції, правовий та соціальний захист, відповідальність працівників міліції, контроль і нагляд за діяльністю міліції.

При цьому, при прийнятті Закону України «Про міліцію» далеко не всі базові засади організації та діяльності міліції були в ньому відразу настільки влучно виписані, що збереглися би у незмінному вигляді як такі, що цілком відповідали вимогам того часу, та сьогодні відповідають вимогам сучасності. Таких наразі нараховується тільки чотири статті: ст.1 «Міліція в Україні», ст.20 «Правове становище працівників міліції», ст.25 «Відповідальність працівників міліції», ст.27 «Нагляд за додержанням законності у діяльності міліції». Усі інші статті Закону у тій чи іншій мірі були піддані тим чи іншим змінам і доповненням.

Та ж, наприклад, ст.7 «Організація міліції та її підпорядкованість», зміст першого абзацу першої частини якої цитувався у вступі до цієї роботи, що «міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ Української РСР, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції», набула змін тільки в частині різновиду міліцейських підрозділів. Так, якщо у 1990 р «міліція УРСР складалася з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; транспортної міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони та спеціальної міліції», то вже у 2012 р. «міліція України складається з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; транспортної міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони; судової міліції;

спеціальної міліції; внутрішньої безпеки». І таких прикладів змін і доповнень норм Закону «Про міліцію» можна навести багато.

Треба зазначити, що вже 19.06.1992 р. Законом України «Про внесення доповнень і змін до Закону Української РСР «Про міліцію» № 2484-ХІІ [9] до його первинного тексту були внесені такі положення, як *зміна найменувань держави та Уряду*; здійснена основоположна редакція ч.3 ст.3 про *неприпустимість діяльності в підрозділах міліції політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету, а також про незалежність працівників міліції* при виконанні ними службових обов'язків від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань. Разом із тим, на наш погляд, вже сьогодні потребує певної корекції чинна ч.3 ст.3 Закону стосовно акцентування уваги на «рухи та інші громадські об'єднання, що мають політичну мету», а також вказівка про «будь-які політичні, громадські об'єднання». Крім того, в якості *правової основи діяльності міліції* визначались Конституція України, цей Закон, інші законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, Загальна декларація прав людини, міжнародні правові норми, ратифіковані у встановленому порядку (ст.4). На території України *заборонялось створення військових або інших збройних формувань* чи груп, не передбачених законодавством України (ч.3 ст.7). При цьому, характерним є те, що дія ч.3 ст.7 призупинялась у 2005-2007 роках, що Рішенням Конституційного Суду України № 10-рп/2008 від 22.05.2008 р. та Законом № 309-VI від 03.06.2008 р. було визнано неконституційним. А положення ч.3 ст.7 Закону про заборону на території України «створення військових або інших збройних формувань чи груп, не передбачених законодавством України», взагалі може бути вилучено з Закону «Про міліцію» за умов обов'язкового його внесення, наприклад, у новостворений закон «Засади військової та правоохоронної діяльності на території України» або інший тематичний.

Статтею 8 Закону [9] регламентувались *взаємовідносини у сфері діяльності міліції між Міністерством внутрішніх справ України і відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції, про що наступним Законом № 2164-VI від 11.05.2010 р. були переважно внесені корекції про здійснення такої діяльності відповідно до законодавства України та членства України в міжнародних організаціях поліції. До основних обов'язків міліції віднесено виявлення і повідомлення закладам охорони здоров'я про осіб, які становлять групу ризику захворювання на СНІД та привід цих осіб з санкції прокурора (п.21 ст.10, що зберіг редакцію й до сьогодні). До сучасної ч.2 ст.33 перейшло й запроваджене положення про обов'язок працівника міліції на території України вжити заходів до попередження і припинення правопорушень, рятування людей тощо; до п.27 ст.11 – користування у невідкладних випадках безперешкодно і безплатно засобами зв'язку, що належать підприємствам, установам і організаціям, а засобами зв'язку, що належать громадянам, – за їх згодою; редакційні зміни внесені до абз.6 п.5 ст.11 щодо заміни слів «але не більш як на 24 години» словами «народним суддею», до абз.6 п.5 ст.11 щодо доповнення після слів «річкових суден» словами «засобів залізничного та автомобільного транспорту», та до ч.3 ст.14 щодо заміни слова «прокуратури» словами «Генеральної прокуратури».*

До ч.4 ст.15 Закону [9], що потім трансформувалась в окрему ст.15¹, внесено *право працівника міліції оголосити вогнепальну зброю і привести її у готовність, якщо він вважає, що в обстановці, яка склалася, можуть виникнути підстави для її застосування. А також додаткові роз'яснення ситуації, коли така зброя може бути приведена у готовність до застосування (Закон № 101/95-ВР від 14.03.1995 р. [10]). Важливим слід вважати й уточнення засад служби в міліції їх зміною з «добровільної договірної основи» на «контрактну основу» (ч.1 ст.17), а також надану можливість створення професійних спілок, але заборону членства в «політичних партіях, рухах та інших громадських об'єднаннях, що мають політич-*

ну мету» та зайняття будь-якими видами підприємницької діяльності, організації страйки або брати в них участь (заміною ч.7 ст.18 на дві частини – відповідно, ч.10 і 11 Закону [1] сучасної редакції). Але вже 17.05.2012 р. Законом № 4711-VI остання норма була уточнена таким чином: заборона займатися «іншою оплачуваною» діяльністю не відноситься до викладацької, наукової, творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту». При цьому, на нашу думку, щодо заборони працівникам міліції «бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету», вказівка на «рухи та інші громадські об'єднання, що мають політичну мету», є зайвою та потребує на вилучення.

Одночасно зі зміною назви ст.21 на «Правовий захист працівників міліції та громадян, які сприяють міліції в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю», вона доповнена ч.4 стосовно *відповідальності з правопорушень щодо пенсіонера міліції, членів його сім'ї та осіб, які сприяють міліції в охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю тощо; та ч.7 стосовно заходів із затримання працівника міліції за підозрою у вчиненні злочину. Також дуже важливим для підняття рівня соціального захисту осіб, залучених до заходів щодо охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю, а також пенсіонерів міліції, можна вважати поширення на них одноразових допомог із зазначених випадків (ч.8 ст.23 Закону [9]).*

Наступним Законом України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України» від 26.01.1993 р. № 2932-XII [11] у п.17 ст.11 було викладено право міліції «одержувати безперешкодно і безплатно від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян на письмовий запит відомості (в тому числі й ті, що становлять комерційну та банківську таємницю), необхідні у справах про злочини, що знаходяться у провадженні міліції». Пізніше Законом № 2922-III від 10.01.2002 р. цей пункт було доповнено порядком отримання інформації, яка містить банківську таємницю.

В свою чергу, дія окремих статей Закону [9] у зв'язку з прийняттям 22.04.1993 р. Постанови Верховної Ради України «Про спеціальні звання, формений одяг та знаки розрізнення в органах внутрішніх справ України» № 3135-XII, була поширена на начальницький і керівний склад органів внутрішніх справ. При цьому сам Закон ніяких змін не отримав.

Законом України «Про внесення змін і доповнень до статті 7 Закону України «Про міліцію» від 28.06.1994 р. № 62/94-ВР [12] означена стаття була доповнена в такій редакції: «У своїй діяльності міліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України» (ч.6 ст.7); «Міністр внутрішніх справ України здійснює керівництво всією міліцією України» (ч.7 ст.7); «В Республіці Крим міліцією керує заступник Міністра внутрішніх справ України – начальник Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Криму; в областях, містах, районах міліцією, крім транспортної, керують відповідно начальники головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в області, місті, начальники міських і районних відділів (управлінь) головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в області, місті» (ч.8 ст.7). При цьому, на нашу думку, саме ч.8 ст.7 потребувала на додаткові зміни, по-перше, редакційного характеру, по-друге, уточненням назви Автономної Республіки Крим, вказівкою міст Київ і Севастополь, підпорядкуванням керівників головних управлінь, управлінь, відділів.

Зміни інших частин ст.7 стосувались визначення порядку керівництва транспортною міліцією (ч.9), призначення та звільнення начальника Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Криму (тодішня назва за Законом, ч.10) та начальників головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях, містах Києві, Севастополі та на транспорті (ч.11), начальників міських, районних, лінійних відділів (управлінь), головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в області тощо (ч.12). Окремо виділена зві-

ність заступника Міністра внутрішніх справ України – начальника Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Криму та інших категорій осіб (ч.13).

Останнім, перед прийняттям Конституції України 1996 р., Законом України «Про внесення доповнень і змін до Закону України «Про міліцію» від 14.03.1995 р. № 101/95-ВР [10] його зміст було доповнено статтею 15-1 «Гарантії особистої безпеки озброєного працівника міліції», про що вже згадувалось раніше. А також п.2 ч.1 ст.15 – редакцією «для відбиття нападу на працівника міліції або членів його сім'ї, якщо їх життю або здоров'ю загрожує небезпека». При тому, що частину 4 ст.15 Закону було виключено.

Звідси, можна зазначити, що розглянуті зміни та доповнення до Закону України «Про міліцію», які відбувались ще за часи дії Конституції УРСР 1978 р. [7], були викликані потребою приведення норм Закону у відповідність суспільним відносинам, що склались на той час. Наприклад, раніше згадані положення ч.3 ст.3 Закону [9] про *неприпустимість діяльності в підрозділах міліції політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань*, що мають політичну мету, у повній мірі корелюються зі ст.49 Конституції України 1978 р., за якою «громадяни України мають право об'єднуватись у політичні партії, інші громадські організації, брати участь у рухах, що сприяють задоволенню їх законних інтересів. Здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і є необхідними для інтересів державної чи суспільної безпеки, громадського порядку або захисту прав та свобод громадян».

Або інша аналогічна кореляція обов'язку міліції з положення п.21 ст.10 Закону [9] із виявлення і повідомлення закладам охорони здоров'я про осіб, які становлять групу ризику захворювання на СНІД та привід цих осіб з санкції прокурора, із правом громадян України на охорону здоров'я за ст.40 Конституції України 1978 р., за якою забезпечується кваліфікована медична допомога та проводяться широкі профілактичні заходи тощо.

Таким чином, зміни та доповнення до Закону України «Про міліцію», що відбулись у доконституційний період, у повній мірі відповідали потребі приведення норм Закону у відповідність суспільним відносинам, що склались за часи дії Конституції УРСР 1978 р.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР України. – 1990. – № 4. – Ст. 20.
2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
3. Коментар Закону України «Про міліцію» : наук.-практ. посіб. / [В. Д. Суценко, О. М. Джу́жа, В. І. Олефір та ін.] ; за заг. ред. Є. М. Моїсеєва. – К. : КНТ, 2010. – 304 с.
4. Лошицький М. Поліцейське право в системі права України / Михайло Лошицький // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 71–75.
5. Зозуля І. В. Громадський порядок та боротьба із злочинністю в Законах України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та «Про міліцію» / Зозуля Ігор Вікторович, Довгань Олена Ігорівна // Наше право. – 2010. – № 2. – Ч. 2. – С. 41–44.
6. Бесчастний В. Реформування спеціального законодавства про службу в органах

внутрішніх справ у світлі розробки закону про службу в ОВС та Трудового кодексу України / Віктор Бесчастний // Віче. – 2009. – № 3. – С. 29–31.

7. Конституція (Основний Закон України) : від 20.04.1978 р., № 888-ІХ // ВВР УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.

8. Михайленко П., Довбня В. Міліція України в останні роки існування Радянського Союзу та перші роки незалежності України (1990-1992 рр.) / Петро Михайленко, Володимир Довбня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/47427>.

9. Закон України «Про внесення доповнень і змін до Закону Української РСР «Про міліцію» : від 19.06.1992 р., № 2484-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 36. – Ст. 526.

10. Закон України «Про внесення доповнень і змін до Закону України «Про міліцію» : від 14.03.1995 р., № 101/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 15. – Ст. 102.

11. Закон України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України» : від 26.01.1993 р., № 2932-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 11. – Ст. 83.

12. Закон України «Про внесення змін і доповнень до статті 7 Закону України «Про міліцію» : від 28.06.1994 р., № 62/94-ВР // ВВР України. – 1994. – № 26. – Ст. 216.

Зозуля І. В. Закон України «Про міліцію»: доконституційний період вдосконалення / І. В. Зозуля // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 215–219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12zivdpv.pdf>

Виконано аналіз заходів із удосконалення базових положень Закону України «Про міліцію» в доконституційний період, надані пропозиції з удосконалення норм Закону.

Зозуля І.В. Закон Украины «О милиции»: доконституционный период усовершенствования

Выполнен анализ мероприятий по усовершенствованию базовых положений Закона Украины «О милиции» в доконституционный период, даны предложения по усовершенствованию норм Закона.

Zozulja I.V. Law of Ukraine «About Militia»: Betterment before Constitution

The assaying of standards on betterment of basic provisions of the Act of Ukraine «About militia» in a continuance to the constitution is made, sentences on betterment of norms of the Act are yielded.