

- 4.
- 5.
- 7.
- 9.
- 12.

**ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІЛІЦІЮ»: ВНЕСОК КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
В ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ**

**LAW OF UKRAINE «ABOUT MILITIA»: THE CONTRIBUTION
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE TO ITS BETTERMENT**

Зозуля І.В.,
*доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Виконано аналіз рішень Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними, конституційними та надання офіційних тлумачень окремих норм Закону України «Про міліцію».

Ключові слова: законодавство, міліція, Конституційний Суд України, удосконалення.

Виконан анализ рішень Конституційного Суду України о призна-нии неконституционными, конституционными и предоставления официальных толкований отдельных норм Закона Украины «О милиции».

Ключевые слова: законодательство, милиция, Конституционный Суд Украины, усовершенствование.

The assaying of solutions of the Constitutional Court of Ukraine about acknowledgement unconstitutional, constitutional and provisions of official expounding of separate norms of the Law of Ukraine «About militia» is made.

Key words: legislation, militia, the Constitutional Court of Ukraine, better-ment.

Як відомо, чинний Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [1] поряд з Конституцією України є базовим нормативно-правовим актом, що визначає правові засади діяльності міліції України. Разом із тим з моменту прийняття означений Закон було піддано численним змінам та доповненням, що, на думку законодавця, суттєво удосконалювали окремі його положення, приводячи їх у відповідність до чинних на той час суспільних відносин.

Тим не менш, деякі з таких законодавчих новацій Конституційним Судом України (а взагалі, стосовно Закону [1] нараховується 5 його рішень [2]) були визнані неконституційними, частина – конституційними, а частині надані офіційні тлумачення. Оскільки науковці у сукупності всього обсягу рішень Конституційного Суду України щодо норм Закону України «Про міліцію» спеціально не досліджували особливостей визнання їх неконституційними, і як наслідок – щодо діяльності міліції тимчасових недосконалих змін і доповнень, а Верховна Рада України продовжує його «удосконалювати» прийняттям нових змін і доповнень, актуальним є поглиблене дослідження вказаних рішень. У тому числі й таких, що потребували в подальшому офіційного тлумачення або визнання конституційними. Це, на нашу думку, дозволить законодавцю запобігти появі такого роду непорозуміння і порушень Конституції України або потреби у наданні додаткового підтвердження конституційності норм Закону «Про міліцію» та уникнути прийняття, а потім і подальшого скасування тих чи інших, як з'ясується, тимчасових норм Закону.

На жаль, таке становище із Законом України «Про міліцію» не є якимсь виключенням у законотворчій практиці. М.І. Козюбра, взагалі, з цього приводу зазначає, що «особливу тривогу викликає зростання кількості законів, що суперечать Конституції України за своїм змістом. За підрахунками спеціалістів, із загальної кількості законів, ухвалених Верховною Радою протягом 1997–2009 рр., кожний 18-й закон або його окремі положення визнані Конституційним Судом України неконституційними... Законодавча практика останніх трьох років свідчить, що тенденція до зростання кількості неконституційних законів чи окремих їх положень поглиблюється» [3]. Тому метою статті є дослідження рішень Конституційного Суду України стосовно надання тлумачення та визнання неконституційними або конституційними окремих положень Закону України «Про міліцію».

До речі, вже згаданий М.І. Козюбра дещо розкриває підгрунтя такого стану речей: «у масиві законів більше половини – це закони про внесення змін до раніше прийнятих законів. Не виникає сумніву в тому, що такого роду закони в умовах сучасного динамічного життя є неминучими. Проте насторожує їх кількість. Якщо до цього додати, що в деякі закони за час їх дії зміни вносилися понад сто разів, то висновки напрашуються самі собою. Законопроектувальникам і законодавчій діяльності Верховної Ради бракує прогнозованості, професіоналізму, кваліфікованої й незалежної експертизи законопроектів. Проте не тільки. Ухвалені закони часто є результатом не стільки кропіткої, професійної роботи, скільки впливу неконтрольованих (у тому числі законом) лобістських груп, політичної, бізнесової чи іншої корпоративної доцільності, підклимових домовленостей і брутальних торгів. Жодна, навіть найпрофесійніша експертиза на заваді такому стану речей стати не може» [3].

При цьому, наприклад, певні пропозиції Н.А. Пелих із проблем дослідження конституційних засад діяльності міліції України також грішать сміливими новаціями не тільки зі «створення нових гілок влади: президентської, контрольно-наглядової, правоохоронної» та надання міліції статусу «самостійного правоохоронного органу суверенної, демократичної та соціальної держави», а не органу виконавчої влади, як у ст.1 Закону [1], але й сумнівного «відповідного розширення змісту ст. 6 Конституції України» [4, с. 5-6]. І навпаки, цілком слушно, на нашу думку, є пропозиція Е.В. Кулаги «в Законі України «Про міліцію» закріпити принцип верховенства права, оскільки, навіть якщо закон відповідатиме вимогам права, у його рамках працівникам органів внутрішніх справ можна вирішувати різні питання суто формально, а необхідно так, щоб повною мірою забезпечити ефективність правових норм у відповідності з демократичними принципами справедливості...» [5, с. 40].

Саме тому на заваді виникненню законодавчих помилок стоїть Конституційний Суд України. Згідно зі ст. 147 Конституції України він є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні і до його повноважень серед інших належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України та офіційне тлумачення Конституції України та законів України (ст.150) [6].

Треба зазначити, що стосовно Закону України «Про міліцію» перше таке рішення Конституційного Суду України було прийняте 03.06.1999 р. за № 5-рп/99 [7] щодо офіційного тлумачення терміну «член сім'ї», що вживається в частинах четвертій та п'ятій статті 22 цього Закону.

Підставою для розгляду справи була практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, наданні офіційної інтерпретації терміну: «член сім'ї» працівника міліції, який, як позначено частиною п'ятою статті 22 Закону України «Про міліцію», проживає разом із працівником міліції, та аналогічні роз'яснення стосовно військовослужбовців та особового складу державної пожежної охорони, що не є предметом цього дослідження.

Це пов'язано з тим, що законодавець Законами України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-ХІІ та «Про міліцію» [1] встановив певні суспільні відносини, наділивши суб'єктів цих відносин певними правами, але не визначивши коло таких суб'єктів. Поняття «член сім'ї», у тому числі «член сім'ї», який перебуває на утриманні суб'єкта права на пільги чи проживає з ним, у контексті цих законів залишалось не визначеним. Конституційний Суд України встановив, що узагальнюючі норми-дефініції щодо понять «член сім'ї» та «утриманство» відсутні в Конституції України та чинних нормативних актах різних галузей законодавства (у тому числі 24 законах України, якими встановлюються пільги на оплату житлово-комунальних послуг, і ще близько 40 законах України, в яких вживаються терміни, що підлягають офіційному тлумаченню, низці міжнародних угод, ратифікованих Україною) [8].

Характерним є те, що одним із позивачів по справі було Міністерство фінансів України, яке, на нашу думку, виявило занадто упереджене бажання економії певних коштів на законодавчо визначених соціальних виплатах означеним працівникам. З цього приводу Конституційний

Суд України в пункті 1 резолютивної частини рішення [7] так роз'яснив ці важливі поняття: «До кола членів сім'ї військовослужбовця, працівника міліції, особового складу державної пожежної охорони належать його (її) дружина (чоловік), їх діти і батьки. Щодо них ознака (вимога) ведення спільного господарства з суб'єктом права на пільги в оплаті користування житлом і комунальними послугами застосовується лише у передбачених законом випадках. Діти є членами сім'ї незалежно від того, чи є це діти будь-кого з подружжя, спільні або усиновлені, народжені у шлюбі або позашлюбні. Членами сім'ї військовослужбовця, працівника міліції, особового складу державної пожежної охорони можуть бути визнані й інші особи за умов постійного проживання разом з суб'єктом права на пільги і ведення з ним спільного господарства, тобто не лише його (її) близькі родичі (рідні брати, сестри, онуки, дід, баба), але й інші родичі або особи, які не перебувають з військовослужбовцем, працівником міліції, особового складу державної пожежної охорони у безпосередніх родинних зв'язках (неповнорідні брати, сестри; зять, невістка; вітчим, мачуха; опікуни, піклувальники, пасинки, падчерки та інші)».

Цим рішенням Конституційного Суду України було поставлено крапку не тільки в численних судових позовах працівників міліції до фінансових підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, але й у застосуванні норм Кримінального кодексу України, у статтях 115, 122, 126, 189, 206, 377, 378, 379, 380, 386, 398, 399, 400 та ін. якого вжиті поняття «близькі родичі», «близькі особи», «члени сім'ї» [9] тощо. Слід зазначити, що означена проблема отримала свій подальший загальноспільний розвиток у роботах В. Ватраса щодо особливостей суб'єктного складу подружніх і прирівняних до них правовідносин [10], А. Хворостянкіної щодо законодавчих дефініцій у правовій теорії та практиці європейських держав [11] та ін.

Наступне рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини сьомої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа щодо права на пільги) у справі № 1-16/99 було прийняте вже 06.07.1999 р. за № 8-рп/99 [12].

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» була практична необхідність в офіційній інтерпретації положення «за працівниками міліції, звільненими зі служби за віком, хворобою або вислугою років, зберігається право на пільги за цим Законом» (частина шоста статті 22 Закону України «Про міліцію») тощо. З цього Конституційний Суд України у своєму рішенні [12] зазначив, що «служба в міліції, державній пожежній охороні передбачає ряд специфічних вимог, які дістали своє відображення у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, враховують екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це повинно компенсуватись наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексу організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення. Частина п'ята статті 17 Конституції України покладає на державу обов'язки щодо соціального захисту не тільки таких громадян, а й членів їхніх сімей». Тому рішенням Конституційного Суду України встановлено, що члени сімей працівників міліції, осіб рядового та начальницького складу державної пожежної охорони, звільнені зі служби за віком, через хворобу або за вислугою років, як і самі суб'єкти права на житлово-

комунальні пільги, отримують відповідні пільги щодо оплати жилої площі, комунальних послуг, а також палива.

Треба зазначити, що в цілому два останні рішення Конституційного Суду України мали велике значення для підтримки статусу та належних умов праці працівників міліції за соціально-економічними підставами.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа № 1-28/2008 щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22.05.2008 р. № 10-рп/2008 [13].

Значення цього рішення Конституційного Суду України для діяльності органів внутрішніх справ полягало у виключенні абзацу другого підпункту 2 пункту 68 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 08.12.2007 р. № 107-VI [14]. Так, цим Законом: ч.4 ст.22 Закону України «Про міліцію» доповнювалася словами «в межах норм, встановлених законодавством»; після ч.5 доповнювалася новою частиною 6 зі змістом «Пільги на безплатне забезпечення житлом з опаленням і освітленням за встановленими нормами працівникам міліції, які живуть і працюють у сільській місцевості та в селищах міського типу, а також пільги працівникам міліції по оплаті жилої площі, комунальних послуг і палива з 50-процентною знижкою надаються за умови, якщо розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом працівника міліції за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України».

Також ч.7 ст.22 Закону [1] доповнювалася словами: «за умови, якщо середньомісячний сукупний доход сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»; ч.1-3 ст.24 викладалась у редакції: «Пільги, компенсації та гарантії, встановлені цим Законом, надаються за рахунок і в межах коштів, передбачених на утримання бюджетних установ (підприємств, організацій) у кошторисах або фінансових планах. Загальна структура та чисельність Міністерства внутрішніх справ України затверджується Верховною Радою України. Гранична чисельність працівників центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України затверджується Кабінетом Міністрів України».

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа № 1-25/2010) від 29.06.2010 р. № 17-рп/2010 [15] оспорювало права міліції затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, яких запідозрено у занятті бродяжництвом, на строк до 30 діб за вмотивованим рішенням суду.

Резюме Конституційного Суду України з цього приводу було таким: «1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини першої статті 11 Закону України «Про

міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ з наступними змінами, а саме: абзац восьмий пункту 5, згідно з яким міліції надається право затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, яких запідозрено у занятті бродяжництвом, на строк до 30 діб за вмотивованим рішенням суду; пункт 11 в частині права міліції проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, які затримані за підозрою у занятті бродяжництвом. 2. Положення абзацу восьмого пункту 5 та пункту 11 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію», які визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення».

Останнім на сьогодні рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа № 1-28/2011 про строки адміністративного затримання) від 11.10.2011 р. № 10-рп/2011 [16] ухвалено наступне.

1. Неконституційними визнані положення: частин другої, третьої статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо можливості адміністративного затримання осіб «на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, що посвідчують їх особу»; частин четвертої, п'ятої ст. 263 КУпАП; абзацу шостого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» з наступними змінами, згідно з якими міліції надається право затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, які виявили непокору законній вимозі працівника міліції, до розгляду справи судом, але не більше ніж на 24 години».

2. Конституційними визнані положення: 1) статті 263 КУпАП про адміністративні правопорушення, зокрема: частини першої, згідно з якою у виняткових випадках у зв'язку з особливою потребою законами України може бути встановлено інші строки адміністративного затримання; частини другої стосовно можливості затримання особи в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання; частини третьої щодо можливості затримання особи в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання; 2) абзацу четвертого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» з наступними змінами, згідно з яким міліції надається право затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, у необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

На жаль, до прийняття рішення Конституційним Судом України застарілі норми Закону України «Про міліцію» широко застосовувались із моменту їх прийняття і щодо окремих із них були неконституційними. У цілому аналіз рішень Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними, конституційними та надання офіційних тлумачень окремих норм Закону України «Про міліцію», як сподіваємось, дозволить законодавцю запобігти появі різного роду непорозум'їв і порушень Конституції України або потреби у наданні додаткового підтвердження їх конституційності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 4. – Ст. 20.
2. Зогуля І. В. Закон України «Про міліцію»: доконституційний період вдосконалення / І. В. Зогуля // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 215–219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12zivdpv.pdf>.
3. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна / Микола Іванович Козюбра [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=632>.
4. Пелих Н. А. Конституційні засади діяльності міліції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. А. Пелих ; Київ: нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2002. – 18 с.
5. Кулага Е. В. Конституційні засади розвитку системи органів внутрішніх справ України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Кулага Єліна Вікторівна ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 199 с.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 статті 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», частин четвертої і п'ятої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини шостої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа про офіційне тлумачення терміна «член сім'ї») / справа № 1-8/99 : від 03.06.1999 р., № 5-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – С. 180.
8. Значення термінології закону в регулюванні суспільних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1747>.
9. Роль та значення рішень Конституційного Суду України у застосуванні норм Кримінального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ualogos.kiev.ua/toprint.html?id=2060>.
10. Ватрас В. Особливості суб'єктного складу подружніх і прирівняних до них правовідносин / Ватрас Володимир // Юстініан. – 2009. – № 2.
11. Хворостянкіна А. В. Законодавчі дефініції у правовій теорії та практиці європейських держав (порівняльний аналіз): дис. кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Хворостянкіна Анна Василівна. – К., 2012. – 237 с.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини сьомої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа щодо права на пільги) / справа № 1-16/99 : від 06.07.1999 р., № 8-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 27. – С. 177.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) / справа № 1-28/2008 : від 22.05.2008 р., № 10-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 38. – Ст. 1272.
14. Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» : від 08.12.2007 р. № 107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5-6, № 7-8. – Ст.78.

15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» / справа № 1-25/2010 : від 29.06.2010 р., № 17-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 52. – Ст. 1746.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) / справа № 1-28/2011 : від 11.10.2011 р., № 10-рп/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3089.