

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

С. С. Вітвіцький
А. М. Захарченко
С. М. Алфьоров

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАБОРОН
І ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ
ІЗ ВВЕДЕННЯМ ВОЄННОГО СТАНУ**

Науково-практичні рекомендації



Видавництво
«Юридика»
2023

УДК 342.9:344.1:342.78(477)(076)
B54

Рецензенти:

Константинов Сергій Федорович – доктор юридичних наук, професор, головний спеціаліст організаційно-наукового відділу управління науки та інновацій Департаменту освіти, науки та спорту Міністерства внутрішніх справ України;

Денисова Аліна Володимирівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ

Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького державного університету внутрішніх справ
(протокол № 12 від 29 березня 2023 року)

Вітвіцький С. С.

B54 Адміністративна відповідальність за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану : науково-практичні рекомендації / С. С. Вітвіцький, А. М. Захарченко, С. М. Алфьоров. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. – 76 с.

ISBN 978-617-8263-26-3

У науково-практичних рекомендаціях наведено основні положення щодо встановлення та застосування адміністративної відповідальності за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану. Представлено загальну характеристику різних видів заборон і обмежень, які запроваджуються уповноваженими державними органами у зв'язку із введенням воєнного стану. Проаналізовано практику застосування адміністративної відповідальності за порушення таких заборон і обмежень та запропоновано напрями удосконалення правозастосовної діяльності за відповідними напрямками. Обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення положень законодавства з питань адміністративної відповідальності за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану.

Науково-практичні рекомендації адресовані суб'єктам нормотворчої діяльності, а також посадовим особам органів Національної поліції та Державної прикордонної служби України, уповноваженим розглядати питання щодо застосування адміністративної відповідальності за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану.

УДК 342.9:344.1:342.78(477)(076)

ISBN 978-617-8263-26-3

© С. С. Вітвіцький, А. М. Захарченко,
С. М. Алфьоров, 2023

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ВСТУП | 4 |
| 1. ВИДИ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВВЕДЕННЯМ ВОЄННОГО СТАНУ | 8 |
| 2. ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВВЕДЕННЯМ ВОЄННОГО СТАНУ | 19 |
| 2.1. Застосування адміністративної відповідальності за порушення заборони торгівлі алкогольними напоями в умовах воєнного стану | 19 |
| 2.2. Застосування адміністративної відповідальності за порушення комендантської години | 34 |
| 2.3. Застосування адміністративної відповідальності за порушення заборони проведення масових заходів під час дії воєнного стану | 43 |
| 2.4. Застосування адміністративної відповідальності за порушення обмежень щодо перетинання державного кордону України окремими категоріями осіб під час дії воєнного стану | 51 |
| 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВВЕДЕННЯМ ВОЄННОГО СТАНУ | 62 |

ВСТУП

У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану внаслідок військової агресії російської федерації військовим командуванням спільно з військовими адміністраціями запроваджено низку заходів, що спрямовані на забезпечення оборони, усунення загрози державній незалежності і територіальній цілісності України, виконання інших військових та безпекових завдань (далі – заходи правового режиму воєнного стану). Деякі з цих заходів полягають у тимчасовому встановленні певних заборон і обмежень, необхідних для протидії несприятливим факторам воєнного характеру та підтримання громадської безпеки і порядку у складних умовах воєнного стану. Зокрема, це стосується запровадження комендантської години (заборони перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), встановлення спеціального режиму світломаскування, заборони проведення масових заходів, заборони торгівлі алкогольними напоями, і ін. (ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹; План запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р²).

Забезпечення дотримання вищевказаних заборон і обмежень пов'язано із необхідністю встановлення і застосування адміністративної відповідальності за їх порушення. Разом

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. (Із змінами).

² Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 39. Ст. 2109. (Із змінами).

з тим вирішення зазначеного питання супроводжується низкою проблем. Так, згідно з бланкетною нормою статті 25 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» особи, винні у порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягаються до відповідальності згідно із законом. Проте чинна редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)³ наразі не містить спеціальних норм, які б визначали склад правопорушень, що полягають у недодержанні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, і передбачали б застосування адміністративних стягнень за вчинення таких порушень. Більш того, поняття «воєнний стан» нині не вживається в жодній із статей КУпАП. У зв'язку з цим, для недопущення безкарного порушення заборон і обмежень, встановлених відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», уповноважені працівники органів Національної поліції та судові органи кваліфікують окремі з цих порушень як такі, що охоплюються змістом деяких чинних статей КУпАП (зокрема, ст. 156 «Порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння», ст. 185 «Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця» та ін.). При цьому, як свідчить практика, розглядаючи адміністративні протоколи за цією категорією справ, суди нерідко повертають матеріали до органів поліції для усунення недоліків та належного

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

оформлення. До того ж, під час розгляду таких справ суди застосовують різні (подекуди протилежні) правові позиції, що суперечить принципам правової передбачуваності та правової визначеності.

Зважаючи на недосконалість правової основи застосування адміністративної відповідальності за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану, впродовж 2022 року суб'єкти права законодавчої ініціативи подали на розгляд Верховної Ради України три законопроекти, спрямовані на врегулювання цього питання⁴. Разом з тим кожен з цих законопроектів не позбавлений змістовних недоліків, про окремі з яких вказано у висновках Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України. На цей час зазначені законопроекти перебувають на розгляді профільних комітетів Верховної Ради України, і жоден з них не прийнято за основу.

Окремі проблеми щодо встановлення та реалізації адміністративної відповідності за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану, частково висвітлювалися у наукових публікаціях А.А. Архипової та О.М. Царенко⁵, О.В. Ковальової та А.Г. Пишної⁶, А.М. Кичко, К.С. Ваганової та

⁴ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>; Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення комендантської години в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7553 від 12.07.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39987>; Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порушення окремих вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 8096 від 04.10.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40574>

⁵ Архипова А.А., Царенко О.М. Питання правового регулювання відповідальності за порушення комендантської години. *Grail of Science*. 2022. № 21. С. 68–69.

⁶ Ковальова О.В., Пишна А.Г. Відповідальність за порушення комендантської години в умовах правового режиму воєнного стану. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 179–185.

М.О. Скляр⁷, В.М. Шкурпатського⁸, і ін. При цьому висловлені позиції стосовно врегулювання зазначених проблем є дискусійними і потребують уточнення.

Наведене вище обумовило підготовку цих науково-практичних рекомендацій, які спрямовані на упорядкування практики застосування адміністративної відповідальності за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану, а також удосконалення положень законодавства щодо встановлення такої відповідальності.

⁷ Кичко А.М., Ваганова К.С., Скляр М.О. Адміністративна відповідальність за порушення комендантської години під час воєнного стану. *Правова позиція*. 2022. № 2 (35). С. 62–71.

⁸ Шкурпатський В.М. Відповідальність за порушення комендантської години в період воєнного стану. *Правова політика України: історія та сучасність* : матеріали III Всеукраїнського науково-практичного семінару (м. Житомир, 7 жовтня 2022 року). Ж. : Житомирська політехніка, 2022. С. 103–106.

1. ВИДИ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВВЕДЕННЯМ ВОЄННОГО СТАНУ

Регламентуючи основні питання діяльності державних органів в умовах воєнного стану, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає, що військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених Указом Президента України про введення воєнного стану, заходи правового режиму воєнного стану, перелік яких закріплено статтею 8 цього Закону. Цей перелік охоплює й низку заходів заборонного (обмежувального) характеру, серед яких, зокрема:

- 1) запровадження комендантської години (заборони перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень);
- 2) встановлення спеціального режиму світломаскування;
- 3) обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів;
- 4) заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;
- 5) заборона або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан;
- 6) заборона роботи приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачі інформації через комп'ютерні мережі;

7) заборона торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

8) встановлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

9) заборона громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України; обмеження проходження альтернативної (невійськової) служби.

Порядок застосування окремих з вищеназаних заходів визначено Кабінетом Міністрів України. А саме, на цей час є чинними:

1) Порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573)⁹;

2) Порядок встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1450)¹⁰;

⁹ Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573. *Офіційний вісник України*. 2020. № 57. Ст. 1788. (Із змінами).

¹⁰ Про затвердження Порядку встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан : постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1450. *Офіційний вісник України*. 2022. № 10. Ст. 518.

3) Порядок встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено військовий стан (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455)¹¹;

4) Порядок заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1457)¹².

Згідно з вимогами вищеназваних нормативно-правових актів зазначені заборони та обмеження можуть запроваджуватися за потреби на підставі рішення (наказу) військового командування та військової адміністрації. У такому рішенні (наказі) має визначатися, зокрема, час введення певної заборони (обмеження), строк її дії, межі території їх запровадження.

Аналіз оприлюднених рішень військового командування та військових адміністрацій дає можливість констатувати, що впродовж дії воєнного стану ці органи встановлювали здебільшого такі заборони і обмеження, як запровадження комендантської години, спеціального режиму світломаскування, заборона торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на

¹¹ Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні чи в окремих її місцевостях, де введено військовий стан : постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 584.

¹² Про затвердження Порядку заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях : постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1457. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 585.

спиртовій основі¹³. У деяких регіонах також прийнято рішення, що забороняють проведення на відповідних територіях мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій, інших масових заходів без попереднього письмового погодження з військовою адміністрацією або органами місцевого самоврядування¹⁴.

Відповідно до наказу голови (начальника) Одеської обласної державної (військової) адміністрації та командира військової частини А2393 від 16 липня 2022 року № 16 «Про встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів на окремих територіях Одеської області в умовах правового режиму воєнного стану» встановлено особливий режим в'їзду/виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів на узбережжі Чорного моря, затоках, у внутрішніх морських водах в межах пляжних зон та на територіях пляжних зон, розташованих у межах прибережної

¹³ Див., наприклад : Про запровадження комендантської години на території Харківської області : *Офіційний вебсайт Харківської обласної військової адміністрації*. Наказ Харківської обласної військової адміністрації від 5 грудня 2022 р. № 199 В. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1187/118639/files/199.pdf>; Про окремі заходи встановлення спеціального режиму світломаскування : наказ Вінницької обласної військової адміністрації від 15 березня 2022 р. № 105. *Офіційний вебсайт Вінницької обласної військової адміністрації*. URL: <https://www.vin.gov.ua/oda/normatyvno-pravovi-dokumenty/794-nakazy-nachalnyka-oblasnoi-viiskovoi-administratsii/47496-nakaz-105-vid-15-bereznia-2022-roku>; Про заборону торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі : наказ Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 28 лютого 2022 р. № 14/55/2022-нс. *Офіційний вебсайт Хмельницької обласної військової адміністрації*. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2022/02/14_22_2022nc_280222.pdf; та ін.

¹⁴ Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області : наказ Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 19 квітня 2022 р. № 3/150. *Офіційний вебпортал Смілянської міської ради*. URL: <https://www.smila-rada.gov.ua/sites/default/files/3-150.pdf>; Порядок проведення масових заходів на території Рівненської області в умовах правового режиму воєнного стану : затверджено рішенням ради оборони Рівненської області від 1 серпня 2022 р. № 17. *Офіційний вебсайт Зорянської сільської ради*. URL: <https://zoryanska-gromada.gov.ua/news/1660135414/>

захисної смуги Чорного моря на території Одеської області. На цих територіях заборонено перебування, пересування, вхід/вихід громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також в'їзд/виїзд транспортних засобів. Власникам та користувачам приміщень, земельних ділянок, розташованих у межах територій, визначених наказом, доручено забезпечити:

дотримання заборон щодо перебування, пересування, вхід/вихід громадян, іноземців та осіб без громадянства, в'їзд/виїзд транспортних засобів;

організацію господарської діяльності, з урахування вимог заборон;

негайне повідомлення органів ДСНС України та/або Національної поліції у разі виявлення підозрілих предметів (мін, снарядів, інших засобів вогневого ураження)¹⁵.

Поряд із цим, як відзначалось вище, стаття 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» не виключає можливості запровадження й інших заборон та обмежень, що входять до визначеного в цій статті переліку заходів правового режиму воєнного стану.

Попри те, що згідно з вищеназваним Законом прийняття рішень про запровадження заходів правового режиму воєнного

¹⁵ Оголошення про прийняття наказу голови (начальника) Одеської обласної державної (військової) адміністрації та командира військової частини А2393 від 16 липня 2022 року № 16 «Про встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів на окремих територіях Одеської області в умовах правового режиму воєнного стану». *Офіційний вебсайт Одеської обласної державної адміністрації*. URL: <https://oda.od.gov.ua/ogoloshennya-38/>

Питання стосовно правомірності прийняття зазначеного наказу було предметом судового розгляду. Рішенням Одеського окружного адміністративного суду від 30.09.2022 р. у справі № 420/10145/22 повністю відмовлено у задоволенні позовної заяви ОСОБА_1 до Військової частини НОМЕР_2 та Одеської обласної державної (військової) адміністрації про визнання протиправним та нечинним наказу від 16.07.2022 року № 16 (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/106667266>). Постановою П'ятого апеляційного адміністративного суду від 22.11.2022 р. рішення Одеського окружного адміністративного суду від 30.09.2022 р. у справі № 420/10145/22 залишено без змін (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/107539492>).

стану віднесено до компетенції військового командування та військових адміністрацій, Міністерство охорони здоров'я України з посиланням на пункт 14 частини першої статті 8 цього Закону прийняло наказ від 25.02.2022 р. № 383 «Про встановлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини». Згідно з вищеназваним наказом передбачалося: 1) обмеження доступу до приміщень, в яких зберігаються лікарські засоби, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини; 2) посилення охорони об'єктів і приміщень, призначених для провадження господарської діяльності з виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори; 3) здійснення перевезення вищезазначених лікарських засобів виключно у супроводженні поліції охорони і суб'єкта охоронної діяльності; 4) встановлення персональної відповідальності керівників підприємств, які здійснюють виробництво лікарських засобів, за забезпечення схоронності та конфіденційності інформації щодо виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори¹⁶. Згодом – 12 вересня 2022 р. зазначений наказ було визнано таким, що втратив чинність¹⁷.

Вищенаведене вказує на те, що питання стосовно порядку встановлення особливого режиму у сфері виробництва та

¹⁶ Про встановлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 25 лютого 2022 р. № 383. URL: <http://doz.zoda.gov.ua/news-deialnist/2025-nakaz-moz-ukrajini-vid-25-02-2022-382-pro-vstanovlennya-osoblivogo-rezhimu-u-sferi-virobnitstva-ta-realizatsiji-likarskikh-zasobiv-yaki-mayut-u-svoemu-skladi-narkotichni-zasobi-psihotropni-rechovini-ta-prekursori-inshi-silnodiyuchi-rechovini>

¹⁷ Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства охорони здоров'я України від 25 лютого 2022 року № 383 : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 вересня 2022 р. № 1650. URL: <https://www.apteka.ua/article/645780>

реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби (психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини) потребує додаткової правової регламентації. Варіантом вирішення цього питання може стати закріплення правила, згідно з яким зазначений порядок має затверджуватися Кабінетом Міністрів України (як це наразі вже передбачено для деяких інших заходів правового режиму воєнного стану).

У сукупності заборонних і обмежувальних заходів, пов'язаних із введенням воєнного стану, окремо слід відзначити обмеження щодо перетинання державного кордону України певними категоріями громадян. На відміну від заборон і обмежень, що запроваджуються за рішенням військового командування та військових адміністрацій, наявність зазначеного додаткового обмеження слідує із змісту нормативно-правових актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України. Так, пунктом 8 Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455) визначено: перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон та пунктах контролю на території, де введено воєнний стан, здійснюється з урахуванням обмежень, встановлених законодавством. Поряд із цим пунктами 2¹-2¹⁷ Правил перетинання державного кордону громадянами України (затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57 з подальшими змінами), визначено категорії осіб, які мають право перетинати державний кордон у разі введення на території України воєнного стану, а також визначено умови перетину такими особами державного кордону¹⁸. Відповідно, особам, які не

¹⁸ Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України : постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57 (із змінами). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text>

зазначені у цих пунктах Правил, перетин державного кордону в умовах воєнного стану не дозволяється.

Разом з тим такий спосіб встановлення обмежень на перетинання державного кордону дає підстави для критики, зокрема, з урахуванням правової позиції, висловленої в одному з рішень Конституційного Суду України, згідно з якою «обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України» (п. 3.2. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020)¹⁹.

Згідно з позицією, висловленою Національним агентством з питань запобігання корупції, обмеження права громадян вільно залишати територію України у період воєнного стану відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» може запроваджуватись виключно шляхом його прямого встановлення в Указі Президента України про введення воєнного стану. В Указі Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» такого обмеження встановлено не було²⁰. У разі прийняття рішення про необхідність обмеження права окремих категорій громадян вільно

¹⁹ Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 р. № 10-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». *Офіційний вісник України*. 2020. № 76. Ст. 2433.

²⁰ Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Ст. 2497. (Із змінами).

залишати територію України у період воєнного стану першим кроком має бути встановлення такого обмеження у згаданому Указі Президента України шляхом внесення до нього відповідних змін та їх подальшого затвердження Верховною Радою України²¹.

У червні 2022 р. на розгляд Верховної Ради України подано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» (реєстр. № 7484)²². Згідно з цим законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» новою статтею 3-1, що встановлюватиме пряму заборону виїзду за межі України під час дії воєнного стану в Україні громадянам України чоловічої статі віком від 18 до 60 років (окрім деяких категорій громадян України, які визначені Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а також Кабінетом Міністрів України).

На цей час зазначений законопроект опрацьовується профільними комітетами Верховної Ради України і включений до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України.

В контексті аналізованого питання також слід звернути увагу, що іноді військові адміністрації приймають рішення про запровадження деяких заборонних і обмежувальних заходів, які прямо не вказані у переліку заходів правового режиму воєнного стану, закріпленому статтею 8 вищезазначеного Закону. Зокрема,

²¹ Про подолання корупційних схем та ризиків, пов'язаних з виїздом з України в умовах воєнного стану : лист Національного агентства з питань запобігання корупції від 25 жовтня 2022 р. № 22-03/22315-22. *Офіційний вебсайт Національного агентства з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/new-record>; Корупційні схеми та ризики під час виїзду з України в умовах воєнного стану. Київ : Національне агентство з питань запобігання корупції, 2022. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/new-record>

²² Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та Закону України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» (реєстр. № 7484 від 22.06.2022 р.). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39845>

це стосується встановлення заборон суб'єктам господарювання, юридичним та фізичним особам проводити салюти, феєрверки, інші заходи з використанням вибухових речовин і піротехнічних засобів (виробів)²³; заборони використання на певній території відеореєстраторів та інших пристроїв для фото- і відеофіксації під час використання автомобільного та мототранспорту для фото- і відеозйомки доріг загального користування, об'єктів загального призначення, об'єктів інфраструктури, блокпостів, укріплень, розташування, зосередження чи переміщення військових частин (підрозділів) сил оборони²⁴; заборони навігації для маломірних (малих) суден, моторних суден, прогулянкових вітрильних, спортивних та інших суден, а також водних мотоциклів і засобів розваг на воді та на водоймах в межах території області²⁵; заборони суб'єктам господарювання здійснювати під час повітряної тривоги обслуговування населення в торговельних будівлях, інших будівлях та приміщеннях сфери обслуговування²⁶ та ін.

Запровадження військовими адміністраціями зазначених заходів, з одного боку, обумовлено об'єктивними потребами і загалом відповідає інтересам суспільства. Але з іншого боку правомірність застосування таких заходів наразі може

²³ Про введення в дію рішення Ради оборони Харківської області : наказ Харківської обласної військової адміністрації від 30 грудня 2022 р. № 219В. *Офіційний вебсайт Харківської обласної військової адміністрації*. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/dokumenty/rozporядzhennya/3355/3419/119013>

²⁴ Про заборону використання відеореєстраторів та інших пристроїв для фото- і відеофіксації на території Харківської області : розпорядження Харківської обласної військової адміністрації від 21 березня 2022 р. № 14В. *Офіційний вебсайт Харківської обласної військової адміністрації*. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/dokumenty/rozporядzhennya/3355/3398/114971>

²⁵ Про заборону навігації для маломірних (малих) суден, моторних суден, прогулянкових вітрильних суден, прогулянкових суден, швидкісних суден та спортивних суден, суден флоту рибної промисловості, а також водних мотоциклів і засобів розваг на воді та на водоймах Черкаської області на період воєнного стану : розпорядження начальника Черкаської обласної військової адміністрації від 2 квітня 2022 р. № 131. *Офіційний вебсайт Черкаської обласної військової адміністрації*. URL: <https://ck-oda.gov.ua/documents>

²⁶ Про деякі питання цивільного захисту населення в умовах правового режиму воєнного стану : розпорядження Болградської районної військової адміністрації Одеської області від 18 липня 2022 р. № 138/A-2022. URL: <https://vasylivskagr.gov.ua/news/1658474736/>

ставитись під сумнів, адже згідно з вимогами частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України²⁷.

З урахуванням наведеного вище, прийнятним варіантом розв'язання зазначеного протиріччя може стати перегляд та доповнення закріпленого Законом України «Про правовий режим воєнного стану» переліку заходів правового режиму воєнного стану, запровадження яких віднесено до компетенції військового командування та військових адміністрацій.

²⁷ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

2. ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВВЕДЕННЯМ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Застосування адміністративної відповідальності за порушення заборони торгівлі алкогольними напоями в умовах воєнного стану

Аналіз практики діяльності органів Національної поліції та судової практики свідчить про наявність різних підходів щодо кваліфікації порушень цієї категорії, і відповідно, застосування адміністративних стягнень, передбачених різними статтями КУпАП.

Один з цих підходів полягає в тому, що порушення встановлених заборон на торгівлю алкогольними напоями в умовах правового режиму воєнного стану кваліфікується за частиною першою статті 164 КУпАП (порушення порядку провадження господарської діяльності).

Так, суддя Приморського районного суду м. Одеси, розглянувши адміністративні матеріали, що надійшли з ВП № 2 ОРУП № 1 ГУНП в Одеській області про притягнення до адміністративної відповідальності, встановив, що ОСОБА_1 12 березня 2022 року о 13 годині 45 хвилин, знаходячись за адресою: м. Одеса, вул. Пантелеймонівська, 21, у магазині «Українські напої» здійснювала продаж алкогольних напоїв, в порушення наказу № 1 Оперативно-гокомандування «Південь» «Прозаборону торгівлі сильно-діючими хімічними і отруйними речовинами, а також

алкогольними напоями», та п. 13 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». За висновком суду такі дії ОСОБИ_1 становлять склад правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 164 КУпАП²⁸.

Разом з тим у багатьох випадках за підсумками розгляду адміністративних матеріалів у справах цієї категорії суди цілком обґрунтовано зауважують, що кваліфікація вищевказаних дій за частиною першою статті 164 КУпАП є помилковою. Адже в ч. 1 ст. 164 КУпАП йдеться про відповідальність за провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без подання повідомлення про початок здійснення господарської діяльності, якщо обов'язковість подання такого повідомлення передбачена законом, або без отримання ліцензії на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, або у період зупинення дії ліцензії, у разі якщо законодавством не передбачені умови провадження ліцензійної діяльності у період зупинення дії ліцензії, або без одержання документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди). Таким чином, диспозицією ч. 1 ст. 164 КУпАП не передбачена відповідальність за продаж алкогольних напоїв всупереч наказу військового командування і військової адміністрації, та відповідно п. 13 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»²⁹.

Ще один підхід полягає у тому, що порушення вищевказаних заборон кваліфікують за частиною першою статті 164-16

²⁸ Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 4 травня 2022 р. у справі № 522/4862/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104260745>

²⁹ Постанова Ізмаїльського міськрайонного суду Одеської області від 26 квітня 2022 р. у справі № 946/2796/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104079819>; Постанова Одеського апеляційного суду від 30 травня 2022 р. у справі № 946/1897/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104589016>; Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 18 липня 2022 р. у справі № 522/7608/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105313352> та ін.

КУПАП (зайняття видами господарської діяльності, щодо яких є спеціальна заборона, встановлена законом, за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України)³⁰.

Так, суддя Ладизинського міського суду Вінницької області, розглянувши справу про адміністративне правопорушення, матеріали якої надійшли від відділення поліції № 3 Гайсинського РУП ГУНП у Вінницькій області, встановив, що 19.04.2022 о 10 год. 20 хв. в м. Ладизин, по вул. Піонерській, в магазині «Продуктовий», ОСОБА_1 здійснила продаж горілки об'ємом 1 л, чим здійснила заборонений вид господарської діяльності, на який є спеціальна заборона, чим порушила встановлені обмеження, передбачені п. 13 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно з вимогами п. 13 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» заборонено у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі. Згідно з наказом № 211 від 28.03.2022 Вінницької обласної військової адміністрації, виданим на підставі п. 13 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» було заборонено з 00 год. 00 хв. 22 березня 2022 року до 26 квітня 2022 року на території області торгівлю алкогольними напоями. З урахуванням цього, суд вважає доведеним те, що ОСОБА_1 порушив вимоги п. 13 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», чим вчинив адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 164-16 КУПАП – зайняття забороненими видами господарської діяльності³¹.

³⁰ Постанова Ладизинського міського суду Вінницької області від 4 квітня 2022 р. у справі № 135/267/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103853349>; Постанова Ладизинського міського суду Вінницької області від 29 квітня 2022 р. у справі № 135/317/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104180379>

³¹ Постанова Ладизинського міського суду Вінницької області від 19 травня 2022 р. у справі № 135/339/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104446210>

У зв'язку з наведеним вбачається, що правильність такої кваліфікації може ставитись під сумнів. Адже у статті 164-16 КУпАП йдеться про порушення *спеціальних заборон, встановлених законом*, тоді як заборони щодо торгівлі алкогольними напоями під час дії воєнного стану встановлюються наказами (розпорядженнями) військового командування та/або військових адміністрацій. До того ж, одинарні випадки продажу алкогольних напоїв не можна вважати зайняттям видом господарської діяльності, оскільки такої діяльності притаманна систематичність.

Поряд із цим найбільшого поширення набув підхід, згідно з яким вищевказані порушення кваліфікують за частинами другою або третьою статті 156 КУпАП, якими передбачено таке:

– «Порушення працівником підприємства (організації) торгівлі або громадського харчування правил торгівлі пивом (крім безалкогольного), алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння, а саме: торгівля пивом (крім безалкогольного), алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння у приміщеннях або на територіях, заборонених законом, або в інших місцях, визначених рішенням відповідного органу місцевого самоврядування як такі, де роздрібна торгівля пивом (крім безалкогольного), алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння заборонена, або торгівля пивом (крім безалкогольного), алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння через торгові автомати чи особами, які не досягли

18-річного віку, а також продаж пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, тютюнових виробів, електронних сигарет, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, пристроїв для споживання тютюнових виробів без їх згоряння особою, яка не досягла 18-річного віку, або продаж тютюнових виробів в упаковках, що містять менш як 20 сигарет або цигарок, чи поштучно (крім сигар), або торгівля пивом (крім безалкогольного), алкогольними, слабоалкогольними напоями, винами столовими у заборонений рішенням відповідного органу місцевого самоврядування час доби – тягне за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» (*частина друга статті 156 КУпАП*).

– «Торгівля пивом (крім безалкогольного), алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння з рук, з лотків, у приміщеннях або на територіях, заборонених законом, – тягне за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією предметів торгівлі та виручки, одержаної від продажу предметів торгівлі» (*частина третя статті 156 КУпАП*).

Аналіз вищенаведених положень ч. 2-3 ст. 156 КУпАП дає підстави констатувати, що наразі їх формулювання не позбавлено недоліків. Зокрема, ці дві частини зазначеної статті за змістом частково дублюють одна одну: обидві встановлюють відповідальність за *торгівлю пивом (крім безалкогольного), алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння у приміщеннях або на територіях, заборонених законом*. При цьому у частині другій зазначений спеціальний суб'єкт правопорушення (*працівник підприємства (організації) торгівлі або громадського харчування*), тоді

як у частині третій коло суб'єктів правопорушення не вказано. Некоректним є й словосполучення «у приміщеннях або на територіях, заборонених законом» (адже законом можна заборонити не приміщення чи території як такі, а вчинення певної дії у певному приміщенні чи на певній території).

Разом з тим попри вказані текстуальні недоліки цієї статті КУпАП, застосовуючи телеологічний (цільовий) спосіб її тлумачення, можна погодитись із тим, що за відсутності в КУпАП спеціальних норм щодо адміністративної відповідальності за порушення вимог правового режиму воєнного стану аналізована категорія правопорушень залежно від суб'єкта та обставин їх вчинення має кваліфікуватись за частиною другою або третьою статті 156 КУпАП. Водночас аналіз матеріалів практики вказує на низку проблемних аспектів, які варто враховувати під час складання адміністративних протоколів та розгляду адміністративних справ стосовно цієї категорії порушень.

Так, згідно зі ст. 255 КУпАП протоколи про правопорушення, передбачені ст. 156 КУпАП, мають право складати уповноважені посадові особи органів Національної поліції. Розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені частиною другою ст. 156 КУпАП, віднесено до компетенції адміністративних комісій при виконавчих органах місцевих рад (ст. 218 КУпАП). Справи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною третьою ст. 156 КУпАП, віднесено до підвідомчості судів (ст. 221 КУпАП).

Між тим у практиці непоодинокими є випадки, за яких посадові особи органів Національної поліції направляють матеріали за ч. 2 ст. 156 КУпАП на розгляд судів, і суди розглядають ці справи по суті, застосовуючи до винних осіб адміністративні стягнення³². Очевидно, що така практика не узгоджується з положеннями статей

³² Постанова Вінницького міського суду від 17 березня 2022 р. у справі № 127/6238/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103702485>; Постанова Першотравневого районного суду м. Чернівців від 28 березня 2022 р. у справі № 725/1471/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103784744> та ін.

218, 221 КУпАП. При цьому про потребу врахування підвідомчості зазначеної категорії справ неодноразово наголошувалося у низці постанов, згідно з якими суди повертали органам Національної поліції матеріали адміністративних справ за ч. 2 ст. 156 КУпАП для направлення цих справ за встановленою підвідомчістю³³.

Ще одна проблема полягає у застосуванні в судовій практиці суперечливих правових позицій стосовно кола суб'єктів правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 156 КУпАП. А саме, під час розгляду справ цієї категорії суди керувалися такими альтернативними позиціями:

1) об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 156 КУпАП, полягає у здійсненні дій суб'єктами, які відповідно до вимог законодавства не мають права на здійснення такої торгівлі, тобто *не є суб'єктами господарювання*³⁴;

2) суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 156 КУпАП, є *суб'єкт господарювання*. Найманий працівник, який здійснює торгівлю алкогольними напоями і знаходиться в трудових відносинах із суб'єктом господарювання, не є суб'єктом цього адміністративного правопорушення³⁵;

3) норма частини 3 ст. 156 КУпАП не передбачає спеціального суб'єкта, оскільки суб'єктом цього адміністративного правопорушення може бути будь-яка фізична особа, яка досягла 16-річного віку³⁶.

³³ Постанова Котовського міськрайонного суду Одеської області від 20 травня 2022 р. у справі № 505/636/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104512982>; Постанова Індустріального районного суду м. Дніпропетровська від 17 червня 2022 р. у справі № 202/2479/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104959812> та ін.

³⁴ Постанова Дмитровського суду Донецької області від 11 липня 2022 р. у справі № 226/714/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105206532>

³⁵ Постанова Красногвардійського районного суду м. Дніпропетровська від 9 вересня 2022 р. у справі № 204/5649/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106435708>

³⁶ Постанова Дніпровського апеляційного суду від 19 грудня 2022 р. у справі № 227/727/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108128569>

Остання з вищезгаданих правових позицій видається правильною, адже, як відзначалося вище, частина третя статті 156 КУпАП не містить якихось зазначень щодо суб'єктів цього правопорушення. Водночас вбачається, що зважаючи на часткове дублювання змісту частин другої та третьої ст. 156 КУпАП, *частина друга (як спеціальна норма)* має застосовуватися у випадку, якщо заборонені дії («торгівля пивом (крім безалкогольного), алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння у приміщеннях або на територіях, заборонених законом») вчинені *працівником підприємства (організації) торгівлі або громадського харчування*. Якщо ж ті самі дії вчинені іншою особою (зокрема, непрацюючою особою або фізичною особою-підприємцем), такі дії слід кваліфікувати за *частиною третьою* статті 156 КУпАП.

Під час кваліфікації правопорушень цієї категорії у кожному окремому випадку також необхідно враховувати зміст заборон, встановлених рішеннями військового командування та військових адміністрацій. Так, в одних випадках зазначені органи забороняють торгівлю алкогольними напоями в межах певної території *на весь період дії воєнного стану в Україні*³⁷. В інших випадках у рішеннях цих органів йдеться про встановлення заборони торгівлі алкогольними напоями *у певний час доби*. При цьому іноді вказані заборони *поширюються лише на обмежене коло суб'єктів*.

Зокрема, у наказі Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру

³⁷ Див., наприклад : Про заборону продажу алкогольних напоїв в умовах правового режиму воєнного стану : розпорядження начальника Синельниківської районної державної адміністрації від 9 травня 2022 р. № Р-89/0/115-22. *Офіційний вебсайт Синельниківської районної державної адміністрації*. URL: <https://snrda.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zaboronu-prodazhu-alkogolnih-napoyiv-v-umovah-pravovogo-rezhimu-voynenogo-stanu>

комплектування та соціальної підтримки від 20.04.2022 р. № 117/154/2022-нс зазначено таке: «Заборонити до закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки на території області торгівлю алкогольними напоями (крім пива та слабоалкогольних напоїв) та речовинами, виробленими на спиртовій основі (за винятком лікарських засобів, дозволених до застосування та включених до Державного реєстру лікарських засобів, та дезінфекційних засобів):

з 17.00 до 10.00 години (крім закладів ресторанного господарства);

у закладах ресторанного господарства з 21.00 до 10.00 години та для споживання за межами закладу з 17.00 до 21.00 години»³⁸.

В контексті цього варто відзначити, що у частині третій статті 256 КУпАП наразі не йдеться про порушення заборон на торгівлю алкогольними напоями у певний час доби. З урахуванням зазначеного, у судовій практиці наявна позиція, за якою притягнення осіб до адміністративної відповідальності за торгівлю алкогольними напоями у заборонений час доби не відповідає змісту ч. 3 ст. 156 КУпАП³⁹. В ході розгляду однієї із справ щодо вказаної категорії порушень суд самостійно перекваліфікував дії винної особи з ч. 3 ст. 156 КУпАП на ч. 2 ст. 156 КУпАП (торгівля слабоалкогольними напоями у заборонений рішенням відповідного органу місцевого самоврядування час доби)⁴⁰.

Разом з тим у зв'язку із зазначеним виникає ще одне проблемне питання: військове командування та військові

³⁸ Про заборону торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі : наказ Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 20 квітня 2022 р. № 117/154/2022-нс. *Офіційний вебсайт Хмельницької обласної військової адміністрації*. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2022/04/117_154ns_200422.pdf

³⁹ Постанова Ізмаїльського міськрайонного суду Одеської області від 13 квітня 2022 р. у справі № 946/2284/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103938653>

⁴⁰ Постанова Біляївського районного суду Одеської області від 27 травня 2022 р. у справі № 496/1345/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104532657>

адміністрації не є органами місцевого самоврядування (тоді як у частині другій ст. 156 КУпАП йдеться про порушення заборони, встановленої рішенням *відповідного органу місцевого самоврядування*).

Беручи до уваги цей аспект, автори проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану» (реєстр. № 7356 від 09.05.2022) у пояснювальній записці до цього законопроекту констатували, що заборона, про яку йдеться у диспозиції ч. 2 ст. 156 КУпАП встановлюється на підставі п. 44-1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, положення КУпАП не передбачають відповідальності за порушення наказу військового командування та військової адміністрації щодо заборони продажу алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі⁴¹.

Між тим Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України у висновку на вищевказаний законопроект зауважило, що така інтерпретація є дещо хибною. У розвиток цієї тези Головне науково-експертне управління послалося на Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», згідно з яким військово-цивільні адміністрації населених пунктів – це тимчасові

⁴¹ Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>

державні органи, що здійснюють на територіях відповідних територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України, повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. Зокрема, до повноважень таких адміністрацій належить право встановлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі (див. абз. 4 ч. 1 ст. 1, ч. 12 ст. 3, п. 6 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»). Таким чином, на період дії воєнного стану заборони, встановлені військово-цивільними адміністраціями, прирівнюються до заборон, встановлених рішенням відповідного органу місцевого самоврядування в значенні ч. 2 ст. 156 КУпАП⁴².

Наведена позиція, висловлена у науково-експертному висновку, дає підстави для критики. Вказане обумовлено тим, що правовий статус військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій не є однаковим і визначається різними законодавчими актами (відповідно – Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про правовий режим воєнного стану»). При цьому частиною дев'ятою статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що у зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень. У разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України

⁴² Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>

про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій.

Зважаючи на зазначене, застосування Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» у відносинах щодо встановлення заборон, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», є безпідставним.

Водночас потрібно відзначити, що згідно з ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у разі утворення військової адміністрації *населеного пункту* (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування начальник військової адміністрації крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження *сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови*.

З урахуванням вищенаведеного, можна дійти висновку, що за наявності відповідного рішення Верховної Ради України⁴³ у разі прийняття начальником військової адміністрації *населеного пункту* наказу про встановлення заборони на торгівлю алкогольними напоями у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, ця заборона має прирівнюватися до заборон, встановлених рішенням відповідного органу місцевого самоврядування в значенні ч. 2 ст. 156 КУпАП. У разі ж прийняття зазначених рішень начальниками *обласних* або *районних* військових адміністрацій достатніх правових підстав для такого прирівняння не вбачається.

Таким чином, під час застосування частин другої та третьої статті 156 КУпАП потрібно враховувати, що чинна редакція цієї

⁴³ Див. наприклад : Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Баштанському та Миколаївському районах Миколаївської області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» : постанова Верховної Ради України від 12 січня 2023 р. № 2861-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 11. Ст. 685 та ін.

статті не охоплює всі можливі прояви протиправних дій, які полягають у порушенні встановлених заборон на торгівлю алкогольними напоями, зокрема, й в умовах воєнного стану.

У ракурсі аналізованих питань також варто відзначити, що на практиці трапляються поодинокі випадки, за яких порушення вищевказаних заборон кваліфікується за *частиною першою* статті 156 КУпАП⁴⁴. Зважаючи на це, посилання в адміністративних протоколах та судових рішеннях на ч. 1 зазначеної статті під час кваліфікації порушень цієї категорії можна пояснити лише допущенням технічної помилки, адже ч. 1 ст. 156 КУпАП забороняє роздрібну або оптову торгівлю алкогольними напоями чи тютюновими виробами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, *без марок акцизного податку чи з підбленими марками цього податку*.

Узагальнений аналіз постанов, прийнятих судами у справах про порушення заборон на торгівлю алкогольними напоями під час дії воєнного стану, свідчить про те, що після розгляду матеріалів про адміністративні правопорушення, які надходять від органів поліції, суди нерідко приймають рішення про повернення таких матеріалів на доопрацювання, посилаючись на невідповідність складених адміністративних протоколів вимогам ст. 256 КУпАП, або ж взагалі закривають справу на підставі п. 1 ст. 247 КУпАП у зв'язку із відсутністю складу і події адміністративного правопорушення⁴⁵. Зважаючи на найбільш поширені

⁴⁴ Постанова Марганецького міського суду Дніпропетровської області від 7 березня 2022 р. у справі № 180/398/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103615465>

⁴⁵ Постанова Красноокнянського районного суду Одеської області від 25 квітня 2022 р. про повернення адміністративних матеріалів на доопрацювання (справа № 506/153/22). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/1040704>; Постанова Красногвардійського районного суду м. Дніпропетровська від 11 липня 2022 р. у справі № 204/4566/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105406914>; Постанова Красногвардійського районного суду м. Дніпропетровська від 9 вересня 2022 р. у справі № 204/4558/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106547423>; Постанова Соснівського районного суду м. Черкас від 30 вересня 2022 р. у справі № 712/7813/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106562398> та ін.

недоліки, про які зазначається судами у відповідних постановках, уповноваженим посадовим особам органів Національної поліції під час складання адміністративних протоколів щодо цієї категорії справ доцільно враховувати таке:

посилання на Закон України «Про правовий режим воєнного стану» має містити зазначення номерів конкретних статей (частин, пунктів) цього Закону;

опис суті вчиненого адміністративного правопорушення має містити посилання на правовий акт (наказ (розпорядження) військового командування та/або військової адміністрації із зазначенням точної назви цього документу, його номеру і дати прийняття), яким станом на момент вчинення адміністративного правопорушення було заборонено реалізацію алкогольних напоїв в межах певної території; копію такого наказу (розпорядження) потрібно долучити до матеріалів справи;

протокол має містити достатні відомості про факт продажу алкогольних напоїв (адреса місця продажу, коли та кому саме здійснено продаж, в якому об'ємі, за якою вартістю), а також відомості щодо отримання грошей від продажу;

до протоколу про адміністративне правопорушення потрібно долучити пояснення свідків, які могли б підтвердити факт продажу;

санкція частини третьої статті 156 КУпАП передбачає обов'язкову конфіскацію предметів торгівлі та виручки, одержаної від продажу предметів торгівлі, у зв'язку з чим матеріали справи мають містити докази вилучення алкогольних напоїв і отриманої виручки, зазначення місця їх зберігання (згідно з Порядком зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей та документів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2012 р. № 17⁴⁶).

⁴⁶ Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів : постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2012 р. № 17. *Офіційний вісник України*. 2012. № 4. Ст. 153.

Направлення до суду складених протоколів про адміністративні правопорушення має здійснюватися з урахуванням визначених ст. 38 КУпАП строків накладення адміністративного стягнення (якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення). Недодержання цієї вимоги має наслідком закриття провадження у справі на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП.

Так, в одній із справ протокол про адміністративне правопорушення був складений 06.06.2022 року, а надійшов на адресу Добропільського міськрайонного суду Донецької області 22.11.2022 року. Таким чином на момент надходження матеріалів справи про притягнення гр. ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності до суду вже сплинув тримісячний строк притягнення до адміністративної відповідальності. В результаті згідно з постановою суду справу про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 3 ст. 156 КУпАП, закрито у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності⁴⁷.

2.2. Застосування адміністративної відповідальності за порушення комендантської години

Згідно з чинними правилами контроль за дотриманням особами комендантської години здійснюється патрулями – спільними рухомими нарядами, до складу яких входять поліцейські Національної поліції та військовослужбовці Збройних Сил і можуть залучатися військовослужбовці Національної

⁴⁷ Постанова Добропільського міськрайонного суду Донецької області від 12 грудня 2022 р. у справі № 227/809/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107883935>

гвардії та Держприкордонслужби, що виконують покладені на них обов'язки на маршруті патрулювання, визначеному комендантом на території, де запроваджено комендантську годину (п. 11 Порядку здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573).

Аналіз матеріалів практики дозволяє констатувати, що у разі виявлення осіб, які порушують встановлену заборону щодо перебування у певний період доби на вулицях або в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень, дії таких осіб у багатьох випадках кваліфікуються як вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 185 КУпАП. На цей час зазначена стаття КУпАП діє в такій редакції:

«Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського при виконанні ним службових обов'язків, а також вчинення таких же дій щодо члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку – тягне за собою накладення штрафу від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб».

Між тим основна проблема у застосуванні цієї статті у вказаних відносинах полягає в неоднаковій інтерпретації того, у чому саме проявляються протиправні дії осіб, які в період комендантської години перебувають на вулицях або в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень.

Так, у низці випадків працівниками органів Національної поліції та судами застосовувався підхід, згідно з яким вважалося,

що для встановлення в діях певних осіб складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 185 КУпАП, достатньо встановлення факту перебування особи у громадському місці в комендантську годину без спеціально виданої перепустки і посвідчення⁴⁸.

Зокрема, суддя Овруцького районного суду Житомирської області, розглянувши матеріали, які надійшли з відділу поліції № 1 Коростенського РУП ГУНП в Житомирській області, про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА_1, встановив, що 27.12.2022 року о 00 год. 34 хв. ОСОБА_1 перебував на вул. Т. Шевченка, 33 в м. Овручі під час дії комендантської години, без спеціально виданих перепусток і посвідчень, чим порушив п. 5 ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», тим самим здійснив злісну непокору законному розпорядженню патруля, таким чином вчинив адміністративне правопорушення, передбачене ст.185 КУпАП⁴⁹.

В межах такого підходу суди іноді також з'ясовують причини порушення відповідної заборони, звертаючи увагу на наявність чи відсутність обставин, що виключають адміністративну відповідальність.

Наприклад, під час розгляду однієї із справ суд дійшов висновку, що доставляючи особу, яка перебувала у тяжкому стані, до лікарні після настання комендантської години громадянин діяв у стані крайньої необхідності, так як усував небезпеку, яка загрожувала життю іншої особи, і заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода. Згідно ст.ст. 17, 18 КУпАП: особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або яка була в стані неосудності, не підлягає адміністративній відповідальності. Не є адміністративним правопорушенням дія,

⁴⁸ Постанова Роздільнянського районного суду Одеської області від 13 вересня 2022 р. у справі № 511/1431/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106204390>

⁴⁹ Постанова Овруцького районного суду Житомирської області від 16 січня 2023 р. у справі № 286/3489/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108401814>

яка хоч і передбачена цим Кодексом або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена в стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 247 КУпАП провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин: вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони. На підставі зазначеного суд закрив справу про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185 КУпАП, через вчинення дій особою в стані крайньої необхідності⁵⁰.

Також варта уваги практика реагування на випадки порушення комендантської години неповнолітніми особами, які не досягли шістнадцятирічного віку. В таких випадках органи Національної поліції іноді порушують питання про притягнення до відповідальності батьків неповнолітніх осіб.

Наприклад, в одній із справ, розглянувши матеріали, які надійшли з Святошинського УП ГУНП м. Києва, суд встановив, що громадянин ОСОБА_1 не виконав обов'язки, покладені на нього ч. 1, 2, 4 ст. 150 Сімейного кодексу України, а саме допустив те, що його неповнолітній син ОСОБА_2 перебував у громадському місці в період комендантської години, чим здійснив адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185 КУпАП. Оскільки ОСОБА_2 не досяг віку, з якого настає адміністративна відповідальність за відповідне адміністративне правопорушення, протокол складено на батька ОСОБА_1 за ч. 1 ст. 184 КУпАП України (ухилення батьків або осіб, які їх замінюють, від вико-

⁵⁰ Постанова Коропського районного суду Чернігівської області від 19 грудня 2022 р. у справі № 735/606/22р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107946458>

нання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей). Згідно з постановою суду ОСОБУ_1 визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 184 КУпАП⁵¹.

Разом з тим у багатьох випадках суди додержуються позиції, згідно з якою порушення комендантської години не охоплюється складом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП.

Наприклад, суддя Попільнянського районного суду Житомирської області, розглянувши справу про адміністративне правопорушення, яка надійшла з Відділення поліції № 2 Житомирського РУП ГУНП в Житомирській області, встановив, що згідно з протоколом про адміністративне правопорушення ОСОБА_1 здійснив злісну непокору законній вимозі поліції, а саме перебував на вулиці під час дії комендантської години, чим порушив пункт 5 частини першої статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Однак, суд дійшов висновку, що в діях ОСОБА_1 відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст.185 КУпАП, оскільки **сам по собі факт перебування на вулиці в період дії комендантської години не є злісною непокорю**, тобто відмовою виконати законне розпорядження або вимогу працівника поліції при виконанні ним службових обов'язків, а також вчиненні таких самих дій щодо члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку. В обґрунтуванні такого висновку суд послався, зокрема, на роз'яснення п. 7 Пленуму Верховного Суду України від 26.06.1992 року (з подальшими змінами), згідно з яким злісною непокорю є відмова від виконання наполегливих,

⁵¹ Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 14 листопада 2022 р. у справі № 759/15218/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107295616>

неодноразово повторених законних вимог чи розпоряджень працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків або відмова, виражена у зухвалій формі, що свідчить про явну зневагу до осіб, які охороняють громадський порядок⁵².

В іншій справі суд також зауважив, що суть адміністративного правопорушення повинна точно відповідати ознакам складу адміністративного правопорушення, зазначеним у статті КУпАП або нормах інших нормативно-правових актів, якими передбачена відповідальність за вчинення чітко визначених протиправних дій. **Факт перебування особи на вулиці без перепустки чи посвідчення під час дії комендантської години сам по собі хоча і є порушенням комендантської години, разом з тим ніяким чином не є порушенням законних розпоряджень або вимог поліцейського.** В порушення приписів ч. 2 ст. 251, ст. 256 КУпАП складений протокол про адміністративне правопорушення, який визначає межі судового розгляду і є доказом у справі, не містить відомостей стосовно об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП, а саме: зазначення якому саме законному розпорядженню або вимозі поліцейського при виконанні ним службових обов'язків вчинив злісну непокору ОСОБА_1, що прямо суперечить принципу правової визначеності, закріпленому у численних рішеннях ЄСПЛ (п. 31 рішення від 28 жовтня 2003 року у справі «Ракевич проти Росії» (*Rakevich v. Russia*), заява № 589973/00); п. 109 рішення від 13 грудня 2001 року у справі «Церква Бесарабської Митрополії проти Молдови» (*Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*), заява № 45701/99); п. 54 рішення від 23 вересня 1998 року у справі «Стіл та інші проти Сполученого Королівства» (*Steel and Others v. the United Kingdom*), згідно з якими «закон має бути доступним

⁵² Постанова Попільнянського районного суду Житомирської області від 29 серпня 2022 р. у справі № 288/1460/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105937890>

та передбачуваним, що стосується його наслідків, тобто вираженим із достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати його положеннями свою поведінку»⁵³.

Наведена вище правова позиція є цілком обґрунтованою, але поки що не є достатньо усталеною у правозастосовній практиці.

Подекуди, кваліфікуючи порушення комендантської години за ст. 185 КУпАП, суб'єкти правозастосовної практики для обґрунтування наявності складу такого правопорушення роблять акцент на тому, що злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського (військовослужбовця) полягає у невиконанні розпорядження пред'явити документи, які надають право на перебування на вулиці в комендантську годину.

Так, суддя Краснопільського районного суду Сумської області, розглянувши матеріали адміністративної справи, які надійшли від відділення поліції № 2 (с. Краснопілля) Сумського районного управління поліції Головного управління Національної поліції, встановив, що 22 квітня 2022 року близько 23 год 00 хв гр. ОСОБА_1 в с. Мезенівка по вул. Поліни Чернички у порушення вимог ст. 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» на час дії комендантської години з 21 год. 00 хв. до 05 год. 00 хв. був зупинений на контрольно-пропускному пункті, не виконав розпорядження військовослужбовців ЗСУ пред'явити документи, які надають право на перебування на вулиці, а також не пояснив причину порушення комендантської години. У підсумку суд визнав ОСОБУ_1 винним у скоєнні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП⁵⁴.

Така практика дає підстави для критики, адже очевидно, що за відсутності в особи документів, які надають право на перебування на вулиці під час дії комендантської години, ця особа не в змозі

⁵³ Постанова Овруцького районного суду Житомирської області від 5 січня 2023 р. у справі № 286/3188/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108272496>

⁵⁴ Постанова Краснопільського районного суду Сумської області від 12 травня 2022 р. у справі № 578/241/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104267290>

виконати розпорядження поліцейських чи військовослужбовців щодо пред'явлення таких документів. Невиконання відповідного розпорядження в таких випадках навряд чи можна інтерпретувати як злісну непокору законному розпорядженню або вимозі поліцейського (військовослужбовця) в контексті статті 185 КУпАП.

Не менш спірною виглядає й правова позиція, згідно з якою наявність складу зазначеного правопорушення обґрунтовується шляхом наголошення на *факті невиконання розпорядження військової адміністрації щодо запровадження комендантської години*.

Зокрема, під час розгляду однієї із справ суд зазначив таке:

З протоколу про адміністративне правопорушення серії ГП № 313470 від 16.07.2022 року вбачається, що гр. ОСОБА_1 о 23:40 годині 15.07.2022 року біля буд. № 59 вул. Іцхака Рабіна м. Одеси знаходився у громадському місці у комендантську годину, чим порушив розпорядження начальника військової адміністрації м. Одеси щодо заборони перебування людей у зазначений період часу на вулицях та інших громадських місцях без спеціальних виданих перепусток.

Дослідивши матеріали справи, проаналізувавши докази та надавши їм оцінку, а також вислухавши пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, суд вважає, що в діях ОСОБА_1 вбачається склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП.

Так, згідно ст. 185 КУпАП відповідальність настає за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі поліцейського при виконанні ним службових обов'язків, а також вчинення таких же дій щодо члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку.

Відповідно до Указу Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий

режим воєнного стану», в Україні введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року, який діє до теперішнього часу.

Розпорядженням Начальника Одеської обласної військової адміністрації ОСОБА_2 запроваджено з 25 травня 2022 року на території Одеси та Одеської області комендантську годину з 23:00 до 05:00. У зазначений період часу на вулицях та в інших громадських місцях заборонено перебування людей без спеціально виданих перепусток і посвідчень.

Враховуючи викладене та те, що голова Одеської обласної військової адміністрації є військовослужбовцем, порушення його розпорядження щодо запровадження комендантської години, враховуючи воєнний час та відсутність у ОСОБА_1 спеціально виданих перепусток і посвідчень, приводять до висновку, що його дії підпадають під ознаки статті 185 КУпАП, тобто злісна непокора законному розпорядженню військовослужбовця у зв'язку з його участю в охороні громадського порядку⁵⁵.

Правильність такої позиції викликає сумніви, зокрема, з урахуванням того, що законодавство не містить вимоги про обов'язкову наявність у начальників військових адміністрацій статусу військовослужбовця. До того ж, порушення розпорядження начальника військової адміністрації про запровадження комендантської години навряд чи можна вважати злісною непокорою.

Зважаючи на вищевикладене, можна дійти висновку про відсутність достатніх правових підстав для кваліфікації за ст. 185 КУпАП порушення встановленої заборони перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень. Наразі для припинення таких порушень патрулі можуть застосувати повноваження, визначені п. 16 Порядку здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму

⁵⁵ Постанова Малиновського районного суду м. Одеси від 7 вересня 2022 р. у справі № 521/11417/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106152233>

світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573. Зокрема, патрулі уповноважені перевіряти в осіб посвідчення, документи, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, або паспортні документи іноземця, особи без громадянства, документи, що підтверджують законність перебування на території України, та перепустки, а в разі їх відсутності – затримувати відповідних осіб та доставляти в органи або підрозділи Національної поліції для встановлення особи; за потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, які ними перевозяться. Разом з тим у разі невиконання особами законних вимог патрулів (в тому числі у разі відмови особи залишити громадське місце на вимогу поліцейського чи військовослужбовця) таке невиконання має кваліфікуватися як адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185 КУпАП⁵⁶.

2.3. Застосування адміністративної відповідальності за порушення заборони проведення масових заходів під час дії воєнного стану

Практика застосування адміністративної відповідальності за порушення вищевказаної заборони характеризується низкою протиріч, спричинених недосконалістю правової основи відносин, що виникають у зв'язку з організацією та проведенням мирних зборів, походів і демонстрацій, інших масових заходів.

Зокрема, як зазначалось вище, чинна редакція пункту 8 частини першої статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає, що в умовах воєнного стану військове командування разом з військовими адміністраціями (у разі їх утворення)

⁵⁶ Постанова Ковельського міськрайонного суду Волинської області від 15 червня 2022 р. у справі № 159/1662/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104769713>

можуть забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. Водночас поряд із цим частина перша статті 19 цього ж Закону визначає, що в умовах воєнного стану забороняється проведення страйків, масових зібрань та акцій.

Неузгодженість наведених положень Закону є очевидною, адже з одного боку вирішення питання щодо встановлення заборони на проведення вищевказаних заходів віднесено до компетенції військового командування та військових адміністрацій, а з іншого боку Закон містить норму, яка прямо забороняє проведення масових зібрань і не встановлює при цьому будь-яких додаткових умов. Невизначеність у цьому питанні посилюється й тим, що на законодавчому рівні наразі не закріплено дефініцій понять «масовий захід», «масове зібрання», «масова акція» тощо.

Разом з тим у нормативно-правових актах, що приймаються військовим командуванням і військовими адміністраціями з посиланням на пункт 8 частини першої статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», як правило, не йдеться про безумовну заборону проведення масових заходів. Натомість ці нормативно-правові акти передбачають можливість проведення масових заходів за умови попереднього отримання на це письмового дозволу (погодження) військової адміністрації, ради оборони або органів місцевого самоврядування⁵⁷.

⁵⁷ Порядок проведення масових заходів на території Київської області в умовах правового режиму воєнного стану : затверджено протоколом оперативного штабу Ради оборони Київської області від 7 липня 2022 р. № 145. *Офіційний вебсайт Київської обласної військової адміністрації*. URL: <https://koda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/poryadok-provedennya-masovyh-zahodiv-na-terytorii%CC%88-kyi%CC%88vskoi%CC%88-oblas.pdf>; Про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів на території Черкаської області : наказ Черкаської обласної військової адміністрації та Черкаського обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 19 квітня 2022 р. № 3/150. *Офіційний вебпортал Смілянської міської ради*. URL: <https://www.smila-rada.gov.ua/sites/default/files/3-150.pdf>; Порядок проведення масових заходів на території Рівненської області в умовах правового режиму воєнного стану : затверджено рішенням Ради оборони Рівненської області від 1 серпня 2022 р. № 17. *Офіційний вебсайт Зорянської сільської ради*. URL: <https://zoryanska-gromada.gov.ua/news/1660135414>; Про заборону проведення масових заходів : наказ Хмельницької обласної військової адміністрації та Хмельницького обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки від 14 вересня 2022 р. № 368/474/2022-нс. URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/orders/2022/09/368_474ns_140922.pdf

На цей час у разі виявлення фактів проведення масових заходів без отримання дозволу (погодження) військової адміністрації чи іншого уповноваженого органу посадові особи органів Національної поліції складають протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 185-1 КУпАП. Зазначена стаття КУпАП діє в такій редакції:

«Порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій – тягне за собою попередження або накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення або організатором зборів, мітингу, вуличного походу, демонстрації, – тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб».

Розглядаючи адміністративні матеріали у справах цієї категорії, суди у низці випадків додержувалися позиції, згідно з якою проведення масових заходів без попереднього узгодження з військовою адміністрацією становить склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП⁵⁸.

⁵⁸ Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 24 травня 2022 р. у справі № 752/4865/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104480161>; Постанова Садгірського районного суду м. Чернівців від 29 липня 2022 р. у справі № 726/1092/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105483061>; Постанова Першотравневого районного суду м. Чернівців від 22 вересня 2022 р. у справі № 725/5422/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106402323>; Постанова Новоселицького районного суду Чернівецької області від 13 жовтня 2022 р. у справі № 720/1976/2. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106729499>; Постанова Васильківського міськрайонного суду Київської області від 24 листопада 2022 р. у справі № 362/4082/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107632539>; Постанова Миргородського міськрайонного суду Полтавської області від 10 січня 2023 р. у справі № 541/3197/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108424299>

В цьому контексті показовою є справа № 607/6477/22, розглянута Тернопільським міськрайонним судом Тернопільської області. Під час розгляду матеріалів цієї справи суд встановив, що «22.05.2022 о 19-ій годині ОСОБА_2 по АДРЕСА_2 організувала та провела збори громадян з приводу будівництва за даною адресою, чим порушила п. 8 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та рішення Ради оборони Тернопільської області № 50 від 06.05.2022, чим вчинила адміністративне правопорушення, передбачене за ч. 2 ст. 185-1 КУпАП». При цьому доводи ОСОБИ_1 та її захисника про те, що зустріч громадян, організація якої, згідно з протоколом про адміністративне правопорушення серії ВАВ №232381 від 24.05.2022 поставлена у провину ОСОБА_1, не підпадає під критерій мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, а відтак не є тим заходом, проведення якого слід попередньо узгоджувати з обласною військовою адміністрацією, суд розцінив як невірну правову оцінку власних дій та як спробу уникнення належної адміністративної відповідальності⁵⁹. Постановою Тернопільського апеляційного суду апеляційну скаргу у цій справі залишено без задоволення, а постанову суду першої інстанції – без змін⁶⁰.

Разом з тим у судовій практиці наявна й інша правова позиція, яка вказує на недостатність підстав для застосування ст. 185-1 КУпАП щодо вищеназваної категорії порушень.

Так, під час розгляду однієї зі справ суд встановив, що згідно з протоколом про адміністративне правопорушення ОСОБА_1 16.07.2022 року, близько 07-00 год, в м. Чернівці, по вул. Старожинецькій, 25, не проінформувавши органи державної та місцевої влади про проведення заходу, організував збори громадян на хресну ходу від м. Чернівці до м. Старожинця Чернівецького району, чим порушив п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

⁵⁹ Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 27 травня 2022 р. у справі № 607/6477/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104525838>

⁶⁰ Постанова Тернопільського апеляційного суду від 21 червня 2022 р. у справі № 607/6477/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104842533>

Диспозиція ч. 1 ст. 185-1 КУпАП передбачає відповідальність за порушення порядку проведення організації, проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

Виходячи зі змісту диспозиції ч. 1 ст. 185-1 КУпАП, це бланкетна норма, яка відсилає до інших нормативно-правових актів, якими встановлено порядок організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, а тому серед ознак суті такого адміністративного правопорушення обов'язково повинно бути посилання на конкретний нормативно-правовий акт, яким встановлюються відповідні правила та якого не дотрималась особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, порушивши тим самим законодавчі приписи.

Протокол про адміністративне правопорушення стосовно ОСОБА_1 не відповідає вимогам ст. 256 КУпАП, зокрема, цей протокол не містить посилання на конкретну норму нормативно-правового акта, яким встановлено порядок організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій та яку порушив ОСОБА_1, що є обов'язковою складовою об'єктивної сторони правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-1 КУпАП та, в свою чергу, прямо суперечить принципу правової визначеності, згідно з яким «закон має бути доступним та передбачуваним, що стосується його наслідків, тобто вираженням із достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати його положеннями свою поведінку».

На підставі цього суд закрит провадження у справі про притягнення ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності за відсутності складу адміністративного правопорушення⁶¹.

В іншій справі з подібними правовідносинами суд також наголосив на тому, що норма статті 185-1 КУпАП є бланкетною та повинна розкриватись у відповідному законодавстві чи підза-

⁶¹ Постанова Шевченківського районного суду м. Чернівців від 28 липня 2022 р. у справі № 727/6356/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105472628>

конних нормативно-правових актах. Водночас з урахуванням вимог Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» (заява № 20372/11) суд констатував, що ні Верховна Рада України, ні Уряд України дотепер не встановили порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Разом з тим попри вказані обставини, враховуючи пряму законодавчу заборону на проведення страйків, масових зібрань та акцій (частина 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») суд все ж дійшов висновку про правильність кваліфікації діяння ОСОБА_1 за частиною 1 статті 185-1 КУпАП⁶².

У ракурсі аналізованого питання заслуговує на увагу й зміст постанови Кельменецького районного суду Чернівецької області у справі № 717/2010/22. Так, розглянувши цю справу суд встановив, що ОСОБА_1 притягується до адміністративної відповідальності за те, що 24 серпня 2022 року о 12 годині 00 хвилин в с. Лівинці, будучи директором комунального закладу «Центр культурного простору» в будинку культури села Лівинці Дністровського району Чернівецької області провела захід до річниці Дня Незалежності, в якому брали участь 30 осіб без погодження з штабом зони територіальної оборони через обласну державну (військову) адміністрацію та в порушення п. 5 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

ОСОБА_1 вину у вчиненому не визнала та пояснила, що комунальний заклад Лівинецької сільської ради «Центр культурного простору» не є юридичною особою і в її повноваження не входило повідомлення про проведення культурного заходу патріотичної акції «Єднаймося» до Дня Державного прапора та Дня

⁶² Постанова Васильківського міськрайонного суду Київської області від 5 жовтня 2022 р. у справі № 362/4082/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106615505>; Постанова Васильківського міськрайонного суду Київської області від 24 листопада 2022 р. у справі № 362/4082/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107632539>

Незалежності. Крім того, сільській раді було відомо про проведення зазначеного заходу, на якому були присутні представники сільської ради, депутат районної ради. Тому вона не організувала та не проводила збори громадян, а повідомлення про проведення заходів, якщо таке мало бути, не входить до її повноважень. Захід проводили на підтримку Збройних Сил України, тому вона вважає, що її безпідставно притягують до адміністративної відповідальності.

Дослідивши матеріали адміністративної справи, вислухавши пояснення ОСОБА_1 суд дійшов висновку, що справу слід закрити за відсутністю події та складу адміністративного правопорушення, виходячи з наступного. Частиною 1 ст. 185-1 КУпАП передбачена відповідальність за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. В матеріалах справи відсутні докази, які б підтверджували, що ОСОБА_1 порушила порядок проведення **саме зборів**, оскільки в протоколі про адміністративне правопорушення зазначено про проведення ОСОБА_1 заходу до Дня Незалежності, а законами України не визначено порядок проведення **культурних заходів** та процедуру їх погодження в умовах воєнного стану. Відповідно до ч. 3 ст. 62 Конституції України усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь⁶³.

У межах правової оцінки питань щодо застосування статті 185-1 КУпАП не можна обійти увагою й правову позицію, наведену у постанові Верховного Суду України від 3 березня 2014 р. № 5-49кз13. А саме, Верховний Суд України констатував, що частина перша статті 185-1 КУпАП передбачає відповідальність за «порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій». Ця норма не наводить (не дає) чіткого й однозначного визначення

⁶³ Постанова Кельменецького районного суду Чернівецької області від 21 грудня 2022 р. у справі № 717/2010/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107974902>

хто саме, який компетентний орган влади встановив чи має встановлювати порядок організації проведення означених заходів, і не називає вид нормативного акта, на підставі якого діє цей порядок. Однак застосування положень статті 39 Конституції України в системному зв'язку із положеннями статті 92 Основного Закону переконують у тому, що порядок організації проведення зборів має бути встановлений Верховною Радою України і виключно на підставі закону, оскільки саме законами України визначаються права та свободи людини і громадянина, зокрема й право на мирні збори, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина. Притягнення особи до адміністративної відповідальності за «порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», на що вказує частина перша статті 185-1 КУпАП, визнання судом заявника винним у вчиненні правопорушення, передбаченого цією нормою закону, є втручанням у право особи на мирні зібрання, гарантоване Конституцією України та статтею 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Відповідно до підпункту «а» частини другої статті 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», яка встановлює необхідність вжиття загальних заходів, спрямованих на зміну практики застосування законодавства, Верховний Суд України зазначив, що за наявності фактичних обставин (правової ситуації), подібних до справи щодо заявника (справа «Веренцов проти України»), **застосування статті 185-1 КУпАП до особи, якій вона буде ставитися за провину, слід визнавати таким, що не буде ґрунтуватися на законі.** Таке застосування має розцінюватися як втручання у право особи на свободу мирних зібрань, адже з огляду на недовість положень Указу 1988 року у зв'язку із набранням чинності Конституцією України в законодавстві фактично зникло поняття «встановленого законом порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» (зміст диспозиції

частини першої статті 185-1 КУпАП). Покликатися на акти органів місцевого самоврядування як на такі, якими встановлюється порядок організації або/та проведення мирних зібрань, також є неприйнятним, оскільки посилання на них не узгоджується з вимогами статей 39 і 92 Конституції України. Крім того, у вищеназваній постанові Верховний Суд України послався на позицію Європейського суду з прав людини, який зазначив, що порядок проведення мирних демонстрацій не був встановлений чітким, доступним і передбачуваним національним законодавством. Власне наявність встановленого законом порядку проведення мирних демонстрацій і факти його порушення, як висновується з рішення Суду, мали би бути підставою для адміністративної відповідальності за частиною першою статті 185-1 КУпАП. Але відсутність означеного законодавства виключає можливість покарання за його порушення, оскільки **не може бути покарання за порушення неіснуючого порядку**⁶⁴.

В доповнення до зазначеного слід наголосити, що чинна редакція Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (п. 8 ч. 1 ст. 8) відносить до компетенції військового командування та військових адміністрацій встановлення заборони на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів, але не уповноважує ці органи встановлювати *порядок проведення* мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів в умовах воєнного стану.

З урахуванням наведеного, можна дійти висновку, що у разі порушення певною особою заборони на проведення масових заходів, встановленої частиною першою статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та/або рішенням військового командування (військової адміністрації), на цей час немає достатніх правових підстав для кваліфікації такого порушення за статтею 185-1 КУпАП та притягнення особи до адміністра-

⁶⁴ Постанова Верховного Суду України від 3 березня 2014 р. № 5-49к13. Судова влада України. URL: <https://kma.court.gov.ua/sud2290/1/jkyu>

тивної відповідальності за цією статтею. Натомість існує потреба невідкладного законодавчого унормування цього питання для усунення протиріч і прогалин, зазначених вище.

2.4. Застосування адміністративної відповідальності за порушення обмежень щодо перетинання державного кордону України окремими категоріями осіб під час дії воєнного стану

На цей час порушення обмежень щодо перетинання державного кордону України під час дії воєнного стану має наслідком притягнення порушників до адміністративної відповідальності за статтею 204-1 КУпАП – «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України». Протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені цією статтею, складають уповноважені на те посадові особи органів Державної прикордонної служби України, а розгляд справ щодо цієї категорії порушень віднесено до компетенції судів (ст.ст. 221, 255 КУпАП).

Аналіз судових рішень у справах цієї категорії вказує на те, що у більшості випадків суди визнають наявність достатніх правових підстав для застосування цієї статті у разі встановлення фактів перетинання (або спроби перетинання) державного кордону України особами, на яких не поширюється дія пунктів 2¹-2¹⁷ Правил перетинання державного кордону громадянами України.

Так, наприклад, показовою є постанова Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 08.09.2022 р. у справі № 308/11839/22. Ознайомившись з матеріалами цієї справи, які надійшли з відділу прикордонної служби, суд встановив, що 31.07.2022 о 14 год 50 хв гр. ОСОБА_1 був виявлений та затриманий в пункті пропуску «Малі Селменці», на вхід в Україну, який на

паспортний контроль надав паспорт громадянина України серії НОМЕР_1 виданий 20.03.2014. В ході проходження прикордонного контролю відбулося спрацювання бази даних «Ризик – Перетин». Під час опитування було встановлено, що вказаний громадянин 26.03.2022 перетнув державний кордон з України перепливши через річку Тиса в Мукачівському районі, обравши маршрут через додаток «Google Maps».

У мотивувальній частині вищевказаної постанови суд констатував, що у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції РНБО України, відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Указом Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України від 24.02.2022, в Україні введено воєнний стан. Указом Президента України № 69/2022 «Про загальну мобілізацію» було оголошено загальну мобілізацію, який було затверджено Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію» від 03.03.2022 № 2105-ІХ. Відповідно до положень Законів України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», Правил перетинання державного кордону України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57 (зі змінами та доповненнями), у разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану обмежено виїзд з України окремою категорією громадян. Зокрема, заборонено виїзд за межі України громадян України чоловічої статі віком від 18 до 60 років, за винятком осіб, які не підлягають призову на військову службу під час мобілізації. Відтак, з 24.02.2022 встановлено додаткові обмеження перетинання державного кордону України для окремих категорій осіб.

Диспозиція ч. 1 ст. 204-1 КУпАП визначає склад адміністративного правопорушення, яке полягає у перетинанні або спробі перетинання державного кордону України будь-яким способом

поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості про особу, чи без дозволу відповідних органів влади.

Дослідивши та оцінивши наявні в матеріалах справи докази, суд вважає доведеним вчинення гр. ОСОБА_1 адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 204-1 КУпАП та приходить до висновку про накладення на нього адміністративного стягнення у вигляді штрафу в розмірі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 3400,00 грн.⁶⁵

Поряд із цим наявні й непоодинокі випадки, за яких суди закривають провадження у справах у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення, посилаючись на те, що у матеріалах справи немає належних і допустимих доказів на доведення вини осіб у вчиненні адміністративного правопорушення. А саме, зазначене стосується випадків, коли подані до суду матеріали справи містять лише адміністративні протоколи та рапорти посадових осіб органів Державної прикордонної служби України. В таких випадках суди наголошують на тому, що протокол про адміністративне правопорушення сам по собі без підтвердження іншими належними та допустимим доказами не є безумовним та беззаперечним доказом на доведення вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення, а являє собою лише початковий правовий висновок щодо дій певної особи⁶⁶.

З урахуванням цього, для уникнення таких випадків уповноваженим посадовим особам органів Державної прикордонної служби у разі виявлення правопорушення, передбаченого

⁶⁵ Постанова Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 8 вересня 2022 р. у справі № 308/11839/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106151278>

⁶⁶ Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 29 листопада 2022 р. у справі № 495/8508/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107936351>; Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 29 листопада 2022 р. у справі № 495/7402/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107946993> та ін.

ст. 204-1 КУпАП, окрім складання адміністративного протоколу необхідно вживати заходів для збирання відповідно до ст. 251 КУпАП інших доказів, що підтверджують вчинення такого правопорушення (пояснення свідків, відеозаписи з нагрудних камер відеофіксації, та ін.).

У тих випадках, коли особі інкримінується перетинання державного кордону України з використанням підробленого документа, до матеріалів справи необхідно долучати докази того, що пред'явлений особою документ містить ознаки підробки. В іншому разі відсутність таких доказів стає підставою для повернення матеріалів справи для належного оформлення⁶⁷, або закриття провадження у справі⁶⁸.

Ще одне проблемне питання проявляється в непослідовності позицій судів щодо правової кваліфікації дій громадян України, які перетнули або здійснили спробу перетину державного кордону України з пред'явленням паспорта громадянина іншої держави.

*Так, до Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області надійшов протокол про адміністративне правопорушення серії ПдРУ №267738 від 04.11.2022 року, згідно з яким 04.11.2022 року о 18:40 в пункті пропуску «Паланка-Маяки-Удобне» прикордонним нарядом «Перевірка документів» м.с-нт ОСОБА_2 був виявлений **громадянин України ОСОБА_3**, який 03.03.2022 здійснив незаконний перетин державного кордону з України в Республіку Молдова в ППР «Серпневе» **по паспорту громадянина Ізраїлю**. В адміністративному протоколі було зазначено, що своїми діями цей громадянин порушив вимоги ст. 9 Закону України «Про державний кордон України», тобто вчинив адміністративне правопорушення, відповідальність за яке передбачена ч. 1 ст. 204-1 КУпАП.*

⁶⁷ Постанова Тарутинського районного суду Одеської області від 29 вересня 2022 р. у справі № 514/1205/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106577598>

⁶⁸ Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 11 серпня 2022 р. у справі № 495/5685/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106454626>

В судове засідання ОСОБА_1 не з'явився, проте надав на адресу суду клопотання про закриття провадження у справі у зв'язку з відсутністю в його діях складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 204-1 КУпАП, оскільки він перетнув державний кордон України у пункті пропуску ППр «Серпневе» **за дійсним документом** – закордонним паспортом громадянина Ізраїлю, яким він і є, про що зафіксовані відомості у Державній прикордонній службі. Паспорт громадянина України ОСОБА_1 залишив вдома через те, що швидко збирався під час виїзду з України у зв'язку з війсьними діями.

В мотивувальній частині постанови суду зазначено, що незаконне перетинання державного кордону України має місце лише тоді, коли особа перетнула державний кордон України:

- поза пунктами пропуску через державний кордон України;
- в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів;
- за документами, що містять недостовірні відомості про особу.

Належних та допустимих доказів того, що ОСОБА_1 перетнув державний кордон України 03.03.2022 року поза пунктами пропуску через Державний кордон України, в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості про особу, матеріали справи не містять. Натомість з матеріалів справи вбачається, що ОСОБА_1 перетнув державний кордон України **за дійсним документом, який дає право на перетин державного кордону у пункті пропуску, а саме в ППр «Серпневе»**.

З урахуванням цього, суд закрит провадження у справі у зв'язку з відсутністю події та складу адміністративного правопорушення⁶⁹.

⁶⁹ Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 2 грудня 2022 р. у справі № 495/9119/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107680852>

Поряд із цим в аналогічних справах суди застосовують й протилежну правову позицію, визнаючи, що перетин громадянами України державного кордону за паспортами громадян інших держав становить склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 204-1 КУпАП.

Так, суддя Яворівського районного суду Львівської області, розглянувши матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності, які надійшли з відділення інспекторів прикордонної служби, встановив, що 27 червня 2022 року о 21 год 50 хв ОСОБА_1 в міжнародному пункті пропуску для автомобільного сполучення «Краківець», територія Яворівського району Львівської області, під час проходження прикордонного контролю на в'їзд в Україну з Республіки Польща пред'явив на паспортний контроль паспорт громадянина України. Під час здійснення прикордонного контролю інспектором прикордонної служби відбулося спрацювання БД «Ризик-Перетин» та встановлено, що відповідно до відомостей БД ПТК АПК «Гарт 1|П» 12.03.2022 ОСОБА_1 перетнув кордон з Республікою Польща через пункт пропуску «Мостиська» по паспорту громадянина Сполучених Штатів Америки.

Надаючи правову оцінку обставинам справи, суд зазначив, що згідно зі статтею 4 Конституції України в Україні існує єдине громадянство. Поняття «єдиного громадянства» міститься в Законі України «Про громадянство України», в якому його визначено як один із принципів законодавства України про громадянство. Якщо громадянин України набув громадянство іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

Частиною 1 статті 2 Закону України «Про порядок виїзду і в'їзду в Україну громадян України» визначено, що документами, що дають право громадянину України на виїзд з України і в'їзд в Україну, є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт України; службовий паспорт

України; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну (дає право на в'їзд в Україну). Статтею 3 цього Закону закріплено, що перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України після пред'явлення одного з документів, зазначених у статті 2 цього Закону.

Правила перетинання державного кордону України громадянами України затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 57. Відповідно до п. 2 вказаних Правил перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон та пунктах контролю, якщо інше не передбачено законом, за одним із документів, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну, в тому числі паспорт громадянина України.

Тому, виходячи із принципу єдиного громадянства, виїзд і в'їзд на територію України громадянами України за пред'явленням паспортів, виданих на ім'я громадян іноземної держави, суперечить ст. 3 Закону України «Про порядок виїзду і в'їзду в Україну громадян України».

Встановивши правовий зв'язок фізичної особи з державою Україна, тобто належність особи, яка перетинає державний кордон в пункті пропуску за документом громадянина іноземної держави, до громадянства України, службові особи Державної прикордонної служби України зобов'язані керуватись правовою нормою п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України». На сьогодні наявність за громадянином України подвійного громадянства не визнається.

Як встановлено судом, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності ОСОБА_2 не має права на виїзд за кордон під час мобілізації, разом з тим, останній при перетині кордону не надав паспорт громадянина України для виїзду за кордон, а надав паспорт громадянина іншої держави.

Оскільки початком здійснення прикордонного контролю є момент подання особою паспортного документу для перевірки, факт надання громадянином України паспортного документа

громадянина іноземної держави кваліфікується як спроба незаконного перетинання державного кордону України, оскільки цей документ не може вважатися відповідним.

Дії ОСОБА_1 правильно кваліфіковані за ч. 1 ст. 204-1 КУпАП, оскільки, як з'ясовано, він вчинив спробу незаконного перетину державного кордону України без відповідних документів⁷⁰.

При співставленні наведених вище правових позицій вбачається, що правова позиція, застосована судом під час розгляду справи № 944/3020/22, є більш переконливою та обґрунтованою, і має застосовуватися судами в подальшому під час розгляду інших справ щодо аналогічних правопорушень.

Серед проблемних питань, які виникають у зв'язку із застосуванням адміністративної відповідальності за статтею 204-1 КУпАП в умовах воєнного стану, слід відзначити й питання кваліфікації дій громадян України, які в'їжджають на територію України за відсутності документів, що підтверджують законність перетину ними державного кордону під час виїзду.

Показовим прикладом стосовно зазначеного питання є справа № 495/6622/22, розглянута судом Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області. Так, 1 вересня 2022 р. до цього суду надійшов протокол про адміністративне правопорушення про притягнення особи до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 204-1 КУпАП. З протоколу про адміністративне правопорушення вбачалося, що 27.08.2022 року о 13 годині 20 хвилин в пункті пропуску «Паланка-Маяки-Удобне» було виявлено громадянина України ОСОБА_1, який слідував на в'їзд в Україну та надав на паспортний контроль паспорт громадянина України для виїзду за кордон серії НОМЕР_2. Під час внесення до БТ ГАРТ ІІІ відбулось спрацювання додатку «Ризик перетин», після чого цю особу було перевірено за БД Ризик ГАІС Гарт 1 та встановлено, що

⁷⁰ Постанова Яворівського районного суду Львівської області від 26 вересня 2022 р. у справі № 944/3020/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106426033>

дані про виїзд особи відсутні. Своїми діями громадянин порушив вимоги ст.ст. 9, 12 Закону України «Про державний кордон України» та притягується до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 204-1 КУпАП.

В судовому засіданні ОСОБА_1 просив закрити провадження у справі у зв'язку з відсутністю в його діях події та складу адміністративного правопорушення, оскільки він перетнув державний кордон України в законному порядку разом зі своєю дружиною в пункті пропуску Парубне-Siret, та є інвалідом III групи з дитинства, що дає йому законне право на перетин державного кордону під час воєнного стану. Чому працівниками Державної прикордонної служби України не було внесено дані до системи про перетин ним державного кордону йому не відомо.

Розглянувши матеріали справи, суд визначив, що належних та допустимих доказів того, що ОСОБА_1 перетнув державний кордон України 01 березня 2022 року поза пунктами пропуску через державний кордон України, в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості про особу, матеріали справи не містять. Окрім того, громадянин України, який перетинає Державний кордон України не може нести відповідальність за неналежне оформлення відомостей або невнесення до бази даних відомостей про перетин ним державного кордону. Можливості контролювати здійснення працівниками Державної прикордонної служби України належне оформлення процедури виїзду під час перетину кордону громадянин не має.

Також суд звернув увагу, що сам факт виїзду за територію України громадянина України не є свідченням того, що він перетнув на виїзд державний кордон України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України. До того ж, чинним законодавством не передбачено подання при в'їзді на територію України громадянином України документів, які підтверджують факт виїзду за межі території України у встановленому законом порядку.

На підставі зазначеного суд закрит провадження у справі у зв'язку з відсутністю події та складу адміністративного правопорушення⁷¹.

Аналогічна правова позиція була застосована судом і в низці інших справ із схожими обставинами⁷².

Наведена правова позиція є достатньо аргументованою та узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини, відповідно до якої «доказування, зокрема, має впливати із сукупності ознак чи неспростовних презумпцій, достатньо вагомих, чітких та узгоджених між собою, а за відсутності таких ознак не можна констатувати, що винуватість особи доведено поза розумним сумнівом» (п. 43 рішення від 14.02.2008 року у справі «Кобець проти України» (Kobets v. Ukraine), з відсиленням на п. 282 рішення у справі «Авсар проти Туреччини» (Avsar v. Turkey). Відповідно, це вказує на відсутність достатніх правових підстав для складання протоколів про адміністративні правопорушення у схожих ситуаціях.

Разом з тим за вказаних обставин не можна заперечувати й можливість виникнення ситуацій, за яких особи, які виїжджають з України поза пунктами пропуску через державний кордон України, уникатимуть адміністративної відповідальності за вчинення цього порушення через недоведеність факту незаконного перетинання державного кордону. Це свідчить про потребу впровадження додаткових механізмів, спрямованих на

⁷¹ Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 16 вересня 2022 р. у справі № 495/6622/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106403610>

⁷² Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 11 листопада 2022 р. у справі № 495/7840/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107300372>; Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 15 серпня 2022 р. у справі № 495/4807/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106104996>; Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 21 липня 2022 р. у справі № 495/3712/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107092910>; Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 12 травня 2022 р. у справі № 495/1901/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104309118>

недопущення перетинання державного кордону України з порушенням встановлених правил щодо проходження паспортного контролю.

3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВВЕДЕННЯМ ВОЄННОГО СТАНУ

Проведений аналіз практики застосування адміністративної відповідальності за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану, вказує на те, що наявний стан законодавчого регулювання цих відносин не в повній мірі відповідає потребам сьогодення. Це визнається й суб'єктами права законодавчої ініціативи, які впродовж 2022 року внесли на розгляд Верховної Ради України три законопроекти про внесення змін до КУпАП з питань встановлення відповідальності за вчинення зазначених порушень.

1. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7356 від 09.05.2022)⁷³. Цей законопроект передбачає, зокрема, закріплення в КУпАП спеціальних норм стосовно адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень щодо реалізації (відпуску) лікар-

⁷³ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>

ських засобів, продажу алкогольних напоїв під час дії воєнного стану, порушення комендантської години та спеціального режиму світломаскування. Для цього запропоновано внесення доповнень до статей 42-4 («Порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів»), 156 («Порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння») та 202 («Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду – виїзду») – стосовно заборони порушення комендантської години у межах прикордонної смуги. Водночас передбачено доповнення КУпАП новою статтею 210-2 «Порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану» із закріпленням у ній загальної адміністративно-правової заборони щодо порушення комендантської години (перебування у певний період доби під час дії воєнного стану на вулицях та в інших громадських місцях або рух транспортних засобів без спеціально виданих перепусток або посвідчень) та порушення спеціального режиму світломаскування.

Серед новел, запропонованих в цьому законопроекті, окремо слід відзначити доповнення переліку обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 35 КУпАП), такою обставиною, як вчинення правопорушення з використанням умов стихійного лиха, воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій.

Решту положень законопроекту присвячено визначенню підвідомчості справ про вищеназвані адміністративні порушення та визначенню кола посадових осіб, яким надається право складати протоколи про такі порушення. Крім того, передбачено адміністративне затримання осіб, що порушують комендантську годину.

2. Проект Закону України про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення комендантської години в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7553 від 12.07.2022)⁷⁴. У порівнянні із законопроектом № 7356 зміст законопроекту № 7553 є більш вузьким. Цей законопроект передбачає доповнення КУпАП новою статтею 210-2 «Порушення комендантської години в умовах дії воєнного стану» із встановленням в ній адміністративної відповідальності за вчинення зазначених порушень. Розгляд справ про адміністративні правопорушення цього виду запропоновано віднести до компетенції органів Національної поліції та органів Державної прикордонної служби України (у разі порушення комендантської години у межах прикордонної смуги).

3. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порушення окремих вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 8096 від 04.10.2022)⁷⁵. Зазначений законопроект передбачає доповнення статті КУпАП новою статтею 210-2 «Порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану» із встановленням у цій статті адміністративної відповідальності за порушення комендантської години (ч. 1) та спеціального режиму світломаскування (ч. 2). Розгляд справ про такі правопорушення пропонується віднести до компетенції судів та органів Національної поліції. Зазначений законопроект також передбачає можливість адміністративного затримання осіб при порушенні комендантської години. Водночас у законопроекті

⁷⁴ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення комендантської години в умовах дії воєнного стану (реєстр. № 7553 від 12.07.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39987>

⁷⁵ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порушення окремих вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 8096 від 04.10.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40574>

передбачено й встановлення кримінальної відповідальності за умисне порушення спеціального режиму світломаскування під час дії воєнного стану, що призвело до загибелі людей або інших тяжких наслідків.

В контексті оцінки змісту вищеназваних законопроектів варто звернути увагу на висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України до законопроекту № 7356. Так, у висновку зазначено, що сумнівною виглядає сама ідея вибіркового встановлення в Особливій частині КУпАП відповідальності за правопорушення, вчинені під час дії правового режиму воєнного часу (йдеться про запропоновані проектом зміни до ст. 42-4 «Порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів», ст. 156 «Порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння», ст. 202 «Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду – виїзду, порушення комендантської години у межах прикордонної смуги»). Головне науково-експертне управління наголосило на тому, що закони, якими встановлюється відповідальність за протиправні діяння, – це комплексні нормативно-правові акти, норми яких мають бути якомога більш універсальними. Їх завданнями є охорона в сукупності всіх прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням тощо, а не вирішення деяких проблем окремих правовідносин. Правова система України не належить до систем прецедентного права. Отже, норми про встановлення відповідальності, зокрема, адміністративної, мають бути побудовані таким чином, щоб КУпАП не збільшувався до неосяжних розмірів за рахунок великої кількості норм

тимчасової дії (адже воєнний стан – це особливий, але *тимчасовий* правовий режим, що припиняє свою дію одночасно із закінченням збройної агресії чи загрози нападу, зникненням небезпеки державній незалежності України та її територіальній цілісності). В іншому випадку КУпАП і надалі буде розширюватись за рахунок статей та частин статей, які відрізнятимуться від загальних норм лише часом або умовами вчинення відповідних правопорушень.

Головне науково-експертне управління також відзначило, що Особлива частина КУпАП містить близько п'ятисот складів адміністративних правопорушень, більшість з яких можуть характеризуватись підвищеною суспільною шкідливістю у випадку вчинення під час дії правового режиму воєнного стану, наприклад: маніпулювання на енергетичному ринку (ст. 163-18), порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю (зокрема – приховування товарів від покупців) (ст. 155 КУпАП), псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП) тощо. Однак у законопроекті виділено лише три склади адміністративних порушень, що на думку авторів потребують підвищеної адміністративної відповідальності. З огляду на це, Головне науково-експертне управління вважає, що замість доповнення статей КУпАП новими частинами, якими встановлюються відповідальність за ті самі дії, що описані у диспозиціях чинних статей, тільки вчинені під час дії воєнного стану, більш доцільним є збільшення (у випадку необхідності) різниці між верхньою та нижньою межами розмірів штрафів або додавання альтернативних видів стягнень у санкціях основних складів правопорушень та врахування під час розгляду відповідної справи обтяжуючої обставини у вигляді вчинення правопорушення з використанням умов стихійного лиха, воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій (п. 5 ч. 1 ст. 35 КУпАП у редакції проекту).

За висновком Головного науково-експертного управління також викликала зауваження запропонована проектом редакція ст. 210-2 КУпАП «Порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану». Відзначено, що за усталеною практикою конструювання норм законодавства про адміністративні правопорушення основним критерієм поділу статті на частини має бути *рівень суспільної шкідливості вчинюваного діяння*. Натомість, аналіз ч. ч. 1, 2 запропонованої в законопроекті нової ст. 210-2 КУпАП свідчить про те, що передбачені у ній протиправні діяння за рівнем суспільної шкідливості майже не відрізняються одне від одного.

З огляду на це Головне науково-експертне управління вважає, що у цьому випадку більш доцільним було б згрупувати в *одній частині* у невичерпний перелік найбільш поширені порушення заходів правового режиму воєнного стану, зокрема: порушення комендантської години, тобто перебування у певний період доби, під час дії воєнного стану, на вулицях та в інших громадських місцях, або рух транспортних засобів без спеціально виданих перепусток або посвідчень та порушення спеціального режиму світломаскування під час дії воєнного стану, вказавши при цьому на *«інші порушення, передбачені законодавством»*⁷⁶.

З наведеною позицією, викладеною у висновку Головного науково-експертного управління, можна погодитися частково. А саме, вбачається, що запропонований в законопроекті № 7356 підхід щодо вибіркового закріплення декількох складів правопорушень, які вчиняються в умовах воєнного стану і за які пропонується встановити адміністративну відповідальність, виправданий тим, що він корелює із змістом статті 8 Закону

⁷⁶ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану» (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>

України «Про правовий режим воєнного стану», яка визначає певні види заборон і обмежень, що можуть запроваджуватися в умовах цього правового режиму. Разом з тим доцільність встановлення такої відповідальності шляхом внесення змін до статей 42-4, 156, 202 КУпАП (як це передбачено законопроектом № 7356) та виокремлення статті 210-2 (як це передбачено всіма вищезазначеними законопроектами) викликає сумнів з причин, зазначених нижче.

Статті 42-4, 156, 202 КУпАП розміщені відповідно у главах 5 («Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення»), 12 («Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності»), 15 («Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»). Згідно із законопроектами у главі 15 пропонується розмістити й нову статтю 210-2, в якій йдеться про адміністративну відповідальність за порушення комендантської години та спеціального режиму світломаскування.

Між тим відповідні види заборон і обмежень, що запроваджуються державними органами у зв'язку із введенням воєнного стану, спрямовані, насамперед, на забезпечення громадської (публічної) безпеки та громадського порядку в умовах дії воєнного стану. Пряме зазначення на це міститься у спеціальних нормативно-правових актах. Наприклад, пунктом 3 Порядку заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1457) прямо обумовлено, що така заборона запроваджується з *метою забезпечення громадської безпеки і порядку*. Згідно з пунктом 4 Порядку здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаску-

вання в окремих місцевостях, де введено військовий стан (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573) запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування здійснюється для забезпечення громадського порядку.

З огляду на це, та зважаючи на характер порушень вищевказаних заборон і обмежень, можна стверджувати, що їх основним безпосереднім об'єктом є *громадська безпека і порядок*, тоді як негативний вплив на інші суспільні відносини, що охороняються КУпАП (зокрема, встановлений порядок управління) в цьому випадку має другорядне значення.

Наведене вище дає підстави для висновку, що норми, які встановлюватимуть адміністративну відповідальність за порушення зазначених заборон і обмежень, доцільно розмістити у главі 14 КУпАП – «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку».

Одним з варіантів закріплення таких норм може стати групування в одній статті КУпАП переліку найбільш поширених порушень заходів правового режиму воєнного стану (як це пропонувалося у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України до законопроекту № 7356). Разом з тим викликає сумніви правильність пропозиції, висловленої у висновку Головного науково-експертного управління, стосовно того, що такий перелік має закріплюватися як невичерпний, з використанням формулювання «*інші порушення, передбачені законодавством*». Такий підхід не узгоджується з принципом правової визначеності, адже ані Закон України «Про правовий режим воєнного стану», ані інші законодавчі акти наразі не передбачають переліку (видів) правопорушень у відповідній сфері, тоді як саме КУпАП є тим законодавчим актом, що визначає склади різних адміністративних правопорушень та встановлює відповідальність за їх вчинення.

Поряд із цим слід відзначити, що попри посягання на один і той самий об'єкт (громадська безпека і порядок), зміст

згадуваних вище протиправних діянь та ступінь їх суспільної небезпеки все ж суттєво відрізняється, і адміністративні стягнення за вчинення цих діянь мають бути диференційовані. Зважаючи на це, альтернативним (і більш оптимальним) варіантом врегулювання зазначеного питання може стати закріплення складу кожного з цих порушень в окремих статтях, розміщених у главі 14 КУпАП, як-то:

стаття 182-1 «Порушення заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, під час дії воєнного стану»;

стаття 182-2 «Порушення комендантської години під час дії воєнного стану»;

стаття 182-3 «Порушення спеціального режиму світломаскування під час дії воєнного стану»;

стаття 182-4 «Порушення заборони проведення масових заходів під час дії воєнного стану»⁷⁷;

стаття 182-5 «Порушення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан».

Недоліком пропонованого варіанту є збільшення обсягу КУпАП за рахунок нових норм тимчасової дії (про що зауважувалося у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України до законопроекту № 7356). Разом з тим вбачається, що у цьому випадку таке збільшення виправдано об'єктивними причинами, оскільки забезпечення дотримання заборон і обмежень, які запроваджуються на підставі ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», пов'язано із необхідністю належного закріплення складів відпо-

⁷⁷ Реалізація цієї пропозиції пов'язана із необхідністю одночасного усунення охарактеризованої вище неузгодженості між змістом пункту 8 частини першої статті 8 та частиною першою статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

відних адміністративних правопорушень та адміністративних стягнень за їх вчинення.

Продовжуючи аналіз, слід відзначити, що у законопроектах №№ 7356, 7553, 8096 пропонується встановити підвищену адміністративну відповідальність за порушення комендантської години або спеціального режиму світломаскування особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення. З урахуванням цього, слід погодитися з позицією, викладеною у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, яке звернуло увагу, що повторність як кваліфікуюча ознака вказує на підвищену суспільну шкідливість в тих випадках, коли неодноразове вчинення саме цього правопорушення або є настільки поширеним явищем, що законодавець повинен передбачити його у диспозиції статті закону, яким встановлюється адміністративна відповідальність, або є свідченням того, що особа, яка вчиняє правопорушення повторно, має тенденцію до накопичення протиправного досвіду, що підвищує суспільну шкідливість саме її поведінки та вимагає застосування до неї суворіших стягнень. Однак, до цього часу у КУпАП відсутня норма, якою встановлювалась би відповідальність за порушення, про які йдеться у зазначених законопроектах. Відповідно, статистика таких правопорушень відсутня. Отже, неможливо оцінити ефективність адміністративної відповідальності за вказане правопорушення, вчинене без кваліфікуючих ознак, та визначити, як часто саме це правопорушення за наявності законодавчо встановленої відповідальності буде вчинюватись повторно. При цьому на цей час серед обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, стаття 35 КУпАП передбачає й таку обставину, як повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню. Всі визначені статтею 35 КУпАП обставини мають значення для індивідуалізації адміністративної відповідальності та впливають на розмір та вид застосовуваних стягнень. Отже,

зовсім не обов'язково кожного разу вказувати будь-яку з них у диспозиції тієї чи іншої статті Особливої частини КУпАП⁷⁸.

Як відзначалось вище, законопроект № 7356 передбачає доповнення переліку обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 35 КУпАП), такою обставиною, як *вчинення правопорушення з використанням умов стихійного лиха, воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій*. Зазначена ідея загалом заслугоує підтримки, зважаючи на те, що велика кількість правопорушень, склад яких закріплено чинними статтями КУпАП, можуть характеризуватися підвищеним рівнем суспільної небезпеки у разі їх вчинення під час дії воєнного стану. В той же час заслугоує підтримки теза, висловлена у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, згідно з якою доцільнішим було б встановлення в якості обставини, що обтяжує відповідальність «вчинення правопорушення в умовах воєнного або надзвичайного стану», замість запропонованого проектом «вчинення правопорушення з використанням умов стихійного лиха, воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій». В обґрунтування цього відзначається, що наразі саме поняття «надзвичайний стан» охоплює будь-які надзвичайні ситуації техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, зокрема, стихійні лиха, катастрофи, особливо великі пожежі, застосування засобів ураження, пандемії, панзоотії, здійснення масових терористичних актів, виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, виникнення масових безпорядків, спроби захо-

⁷⁸ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення комендантської години в умовах дії воєнного стану» (реєстр. № 7553 від 12.07.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39987>

плення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства, масового переходу державного кордону з території суміжних держав тощо (ст. 1, 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»). Також саме використання словосполучення «в умовах», а не «з використанням умов» може якнайбільше сприяти досягненню стану правової визначеності. Адже «в умовах» передбачає, що у державі встановлений і діє відповідний особливий правовий режим, тоді як «з використанням умов» – потребує з'ясування (доведення) наявності у особи умислу на *протиправне використання умов воєнного або надзвичайного стану*⁷⁹.

В доповнення до цієї думки слід також зазначити, що законодавче закріплення вищевказаної обтяжуючої обставини поряд із закріпленням складів окремих адміністративних правопорушень, що вчиняються в умовах воєнного стану, пов'язано із необхідністю додаткової регламентації питання щодо застосування таких положень. У зв'язку з цим доцільно взяти до уваги за аналогією зміст частини третьої статті 66 Кримінального кодексу України⁸⁰, доповнивши статтю 35 КУпАП частиною другою такого змісту:

«Якщо будь-яка з обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, передбачена в статті Особливої частини цього Кодексу як ознака адміністративного правопорушення, що впливає на його кваліфікацію, ця обставина не може ще раз враховуватись при накладенні стягнення».

Врахування вищенаведених рекомендацій сприятиме усуненню наявних недоліків законодавства з питань

⁷⁹ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану» (реєстр. № 7356 від 09.05.2022). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39569>

⁸⁰ Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

адміністративної відповідальності за правопорушення, що вчиняються в умовах воєнного стану, а також створить додаткові умови для додержання заборон і обмежень, які запроваджуються органами державної влади у зв'язку із введенням воєнного стану.

НОТАТКИ

Науково-практичне видання

ВІТВИЦЬКИЙ Сергій Сергійович
ЗАХАРЧЕНКО Андрій Миколайович
АЛФЬОРОВ Сергій Миколайович

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ,
ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВВЕДЕННЯМ ВОЄННОГО СТАНУ**

Науково-практичні рекомендації

Обкладинка *А. Юдашкіна*
Верстка *Ю. Ковальчук*
Технічний редактор *Ю. Назарова*



ЮРИДИКА
ВИДАВНИЦТВО

Підписано до друку 27.03.2023 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Droid. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 4,42. Наклад 100.
Замовлення № 027/0423.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.