

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

А. М. Захарченко, С. М. Алфьоров

**УЧАСТЬ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТА ЗДІЙСНЕННІ ЗАХОДІВ
ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ**

Науковий нарис



Видавництво
«Юридика»
2023

Рецензенти:

Андрій Васильович Коваленко – заступник начальника Департаменту превентивної діяльності – начальник управління організації діяльності підрозділів реагування патрульної поліції Національної поліції України, доктор юридичних наук, професор;

Андрій Миколайович Бабенко – директор інституту права та безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького державного університету внутрішніх справ
(протокол № 6 від 28.11.2023 р.)*

3-38 **Захарченко А. М., Алфьоров С. М.**
Участь органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану : науковий нарис / А. М. Захарченко, С. М. Алфьоров. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. – 68 с.

ISBN 978-617-8263-84-3

Науковий нарис присвячено дослідженню правових аспектів участі органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Проаналізовано стан правового регулювання діяльності органів Національної поліції щодо участі у забезпеченні та здійсненні таких заходів. Розглянуто проблемні питання, що виникають під час реалізації органами Національної поліції відповідних повноважень. За підсумками дослідження обґрунтовано пропозиції з удосконалення законодавства, яке становить правову основу участі органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Матеріал може бути корисним для науковців, викладачів, аспірантів і студентів закладів вищої освіти юридичного профілю, працівників органів Національної поліції та інших суб'єктів владних повноважень, що беруть участь у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

УДК 351.74:341.31

ISBN 978-617-8263-84-3

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

ПЕРЕДМОВА	4
1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО УЧАСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТА ЗДІЙСНЕННІ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ	6
2. ПРАВОВА ОСНОВА УЧАСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТА ЗДІЙСНЕННІ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ	11
3. ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ	29
ВИСНОВКИ	62

ПЕРЕДМОВА

Введення в Україні воєнного стану у зв'язку з широкомасштабною військовою агресією російської федерації обумовило покладення на органи державної влади додаткових повноважень, необхідних для забезпечення національної безпеки, усунення загрози державній незалежності та територіальній цілісності України. Зазначене стосується й органів Національної поліції України, що займають важливе місце у складі сектору безпеки і оборони. Із введенням воєнного стану діяльність цих органів здійснюється в умовах підвищеного навантаження, що пов'язано з виконанням як безпосередньо функцій з протидії злочинності, так і з виконанням завдань з відсічі та стримування військової агресії російської федерації. Оскільки безпека населення залишається основним пріоритетом в роботі Національної поліції України, поліцейські цілодобово виконують свої функції для забезпечення правопорядку в державі¹. При цьому особовий склад Національної поліції залучається до виконання завдань територіальної оборони, забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, зокрема документування воєнних злочинів, протидії діяльності диверсійно-розвідувальних груп, несення служби на блокпостах, реагування на заяви і повідомлення в умовах війни, участі в евакуаційних заходах та заходах з розмінування деокупованих територій, забезпечення кібероборони держави тощо².

Зважаючи на потребу додаткової правової регламентації діяльності Національної поліції в умовах воєнного стану, до Закону України «Про Національну поліцію України» неодноразово вносилися зміни і доповнення стосовно особливостей такої діяльності під час дії зазначеного правового режиму. Разом з тим формування правової основи щодо участі органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні

заходів правового режиму воєнного стану наразі відстає від потреб сьогодення. Положення законодавства, в яких йдеться про участь органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні таких заходів є недостатньо конкретизованими і мають переважно рамковий характер. Як наслідок, практична реалізація таких законодавчих положень супроводжується низкою ускладнень. Непоодинокими є випадки, коли рішення (дії) органів Національної поліції щодо забезпечення заходів правового режиму воєнного стану стають предметом судового оскарження, при цьому суди подекуди по-різному тлумачать одні й ті самі норми законодавства.

Окремі питання, що стосуються правового регулювання діяльності органів Національної поліції в умовах воєнного стану, висвітлено у низці наукових публікацій, серед яких можна відзначити наукові праці: Д.С. Афоніна, А.В. Боксгорн, Є.Ф. Бахчевана, В.Я. Покайчука, О.І. Безпалової, С.М. Гусарова, В.М. Ковбаси, І.М. Копотуна, Р.В. Куська, Т.В. Дрозд, Т.П. Мінки, Г.В. Муляр, А.А. Нікітіна, В.В. Середи, Ю.А. Хатнюка, О.О. Сподинського, В.М. Синенького, А.О. Чанцевої та інших представників юридичної науки. Разом з тим значна кількість проблемних аспектів щодо участі цих органів у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану дотепер залишається поза увагою науковців. Зокрема, додаткового наукового опрацювання потребують питання щодо законодавчого закріплення переліку повноважень, які надаються органам Національної поліції для забезпечення і здійснення таких заходів, створення правових умов для належного реагування органами Національної поліції на порушення певних заборон і обмежень, запроваджених у зв'язку із введенням воєнного стану, усунення прогалин та протиріч у законодавстві, які ускладнюють реалізацію повноважень поліції під час дії цього правового режиму.

Наведене вище обумовлює актуальність теми представленого наукового нариса, підготовка якого має на меті обґрунтування пропозицій з удосконалення правових засад участі органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

¹ Клименко І.В. Роль Національної поліції України у реалізації заходів правового режиму воєнного стану. *Забезпечення психологічної допомоги в секторі Сил оборони України* : зб. тез Всеукр. міжвід. психол. форуму (м. Київ, 30 червня 2022 р.). Київ : Вид-во «Людмила», 2022. С. 46–47.

² Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2022 році. *Офіційний веб-портал Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/zvitnist/riczni-zviti>

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО УЧАСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТА ЗДІЙСНЕННІ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Встановлюючи правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій 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 Закону¹.

З урахуванням наведених положень Закону, на виконання Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні»² розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р затверджено План запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні. Згідно з цим документом Національну поліцію віднесено до переліку органів, що залучаються до здійснення певних заходів правового режиму воєнного стану (у разі прийняття відповідного рішення органами, відповідальними за запровадження заходів). Зокрема, йдеться про можливість залучення Національної поліції до здійснення таких заходів, як:

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 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).

– організація посиленої охорони та оборони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення (на договірних засадах);

– заборона в'їзду, примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країни походження або до третьої країни, якщо їх дії суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку;

– проведення перевірки документів в осіб, а в разі потреби огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією та законами України;

– порушення питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриє її безпеки, незаконне захоплення виконавчої влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

– установлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інших сильнодіючих речовин відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України;

– заборона громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міноборони, СБУ чи Службі зовнішньої розвідки, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу СБУ чи Служби зовнішньої розвідки; обмеження проходження альтернативної (невійськової) служби;

– вжиття додаткових заходів з посилення охорони державної таємниці;

– уточнення складу органів з евакуації, планів евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей; проведення заняття із складом евакуаційних органів;

– проведення евакуації населення, якщо виникає загроза його життю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення, відповідно до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України;

– здійснення обов'язкової евакуації затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають у слідчих ізоляторах, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають у пунктах тимчасового розміщення біженців та пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, осіб, які утримуються в місцях тимчасового тримання; етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічне позбавлення волі, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості;

– здійснення заходів, передбачених нормами міжнародного гуманітарного права, зокрема щодо дотримання прав військовополонених та цивільних осіб¹.

Упродовж дії воєнного стану в Україні військовим командуванням та військовими адміністраціями прийнято низку наказів та розпоряджень, що передбачають запровадження окремих з вищеназаних заходів правового режиму воєнного стану, реалізація яких здійснюється за активної участі органів (підрозділів) Національної поліції. Зокрема, уповноважені посадові особи органів Національної поліції входять до складу патрулів, які несуть службу на блокпостах, здійснюють контроль за дотриманням комендантської години та спеціального режиму світломаскування, дотриманням встановлених заборон щодо торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, а також інших заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану. Також поліція бере участь в гуманітарній підтримці громадян – супроводженні відповідних перевезень до найбільш віддалених населених пунктів, які потерпають від постійних ворожих обстрілів, організації роботи гуманітарних пунктів допомоги населенню. За постійної координації з боку поліції забезпечується транспортування стратегічних вантажів (медикаментів, польових шпиталів, техніки тощо)².

¹ 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).

² Підтримка та допомога: поліцейські Луганщини доставили жителям деокупованих сіл найнеобхідніше. *Офіційний вебпортал Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/news/pidtrymka-ta-dopomoha-politseiski-luhanshchyny-dostavlyly-zhyteliam-deokupovanykh-sil-naineobkhidnishe>

Як зазначено у звіті Національної поліції України про результати роботи у 2022 році, з початку агресії РФ поліцейськими надано допомогу та забезпечено захист і порядок під час евакуації 5 млн громадян. За зверненням представників військових адміністрацій, виконавчих органів міських, сільських, селищних рад, керівників навчальних закладів екіпажі патрульної поліції Департаменту патрульної поліції здійснили понад 18 тис. супроводжень транспортних засобів, залучених до тимчасового переміщення (евакуації) дітей та осіб¹.

На цей час в умовах триваючої широкомасштабної збройної агресії російської федерації проти України участь у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану залишається важливою складовою діяльності органів та підрозділів Національної поліції. Ситуація, що склалася в країні, поряд із звичними повноваженнями, що реалізуються органами і підрозділами Національної поліції, обумовила виконання ними більш специфічних завдань, зокрема, щодо надання сервісної допомоги населенню, постраждалому внаслідок збройної агресії російської федерації, участі у рятуванні людей, забезпечення охорони майна, яке залишилося без догляду тощо².

Розглядаючи питання діяльності органів Національної поліції в умовах воєнного стану, Г.В. Муляр небезпідставно наголошує, що ці органи під час дії режиму воєнного стану захищають національні інтереси (забезпечення конституційних прав і свобод громадян, участь у забезпеченні соціальної стабільності суспільства, екологічної безпеки, захисті суспільства від тероризму) з протидії воєнним загрозам. При цьому в контексті тлумачення використаного у Законі України «Про Національну поліцію» словосполучення «забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану» дослідниця виокремлює такі заходи, як: 1) посилений режим охорони публічного порядку та безпеки; 2) боротьба з диверсійно-розвідувальними силами; 3) охорона стратегічно важливих об'єктів і комунікацій життєдіяльності; 4) забезпечення взаємодії суб'єктів територіальної оборони;

¹ Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2022 році. *Офіційний вебпортал Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/zvitnist/richni-zviti>

² Мінка Т.П. Забезпечення режиму воєнного стану органами Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 11; Серета В.В., Хатнюк Ю.А., Сподинський О.О. Особливості забезпечення публічної безпеки та публічного порядку органами (підрозділами) Національної поліції під час воєнного стану. *Юридичний бюлетень*. 2023. Вип. 28. С. 118–119.

5) сприяння діяльності військової адміністрації, судів, прокуратури, судових органів в період дії воєнного стану¹.

Ефективність реалізації завдань, що покладаються на Національну поліцію у вказаній сфері суспільних відносин, значною мірою залежить від стану правового забезпечення цієї діяльності. Як відзначають Д.С. Афонін та А.В. Боксгорн, особливостями правового режиму воєнного стану є тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень, що, своєю чергою, створює особливі умови адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки та порядку органами Національної поліції України та іншими уповноваженими суб'єктами сектору безпеки і оборони².

У вказаному контексті актуалізувалося питання удосконалення правової основи таких відносин, опрацюванню якого присвячено наступний розділ цього дослідження.

2. ПРАВОВА ОСНОВА УЧАСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТА ЗДІЙСНЕННІ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Необхідність унормування особливостей діяльності органів Національної поліції в умовах воєнного стану обумовила внесення до Закону України «Про Національну поліцію» низки спеціальних положень, зорієнтованих на період дії зазначеного правового режиму. Зокрема, відповідні зміни та доповнення до цього Закону було внесено з прийняттям законів України «Про основи національного спротиву»¹ та «Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану»².

Наразі чинна редакція Закону України «Про Національну поліцію» передбачає, що під час дії воєнного стану поліція діє згідно із призначенням та специфікою діяльності з урахуванням тих обмежень прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, що визначаються відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (ч. 4 ст. 8). Водночас Законом закріплено, зокрема:

– можливість виконання поліцейськими службових обов'язків без наявності при собі спеціального жетону у певних випадках під час дії воєнного стану (абз. 3 ч. 3 ст. 20);

– право поліцейських щодо використання підручних засобів під час дії воєнного стану у разі необхідності відбиття нападу, що загрожує життю чи здоров'ю поліцейського або іншої особи, а також усунення небезпеки у стані крайньої необхідності або при затриманні

¹ Муляр Г.В. Діяльність органів Національної поліції України в умовах правового режиму воєнного стану. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2023. № 61. С. 132.

² Афонін Д.С., Боксгорн А.В. Особливості забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1–2. С. 225.

¹ Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 41. Ст. 339.

² Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану : Закон України від 15 березня 2022 р. № 2123-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2022. № 37. Ст. 1977.

особи, яка вчинила правопорушення та/або чинить опір поліцейському (ч. 5 ст. 42);

– право поліцейських щодо застосування під час дії воєнного стану заходів примусу (фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї) стосовно осіб, які беруть участь у збройній агресії проти України, без врахування вимог та заборон, передбачених статтею 43, частинами четвертою та п'ятою статті 45, частиною дев'ятою статті 46 Закону України «Про Національну поліцію» (ч. 9 ст. 42);

– правило, за яким під час дії воєнного стану громадський контроль за діяльністю поліції не здійснюється (ст. 90¹).

Установлено, що вищевказані зміни до Закону України «Про Національну поліцію» діятимуть тимчасово, на період введення в Україні воєнного стану, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації та/або інших держав проти України та 60 днів після цього.

Разом з тим привертає увагу часткова неузгодженість окремих законодавчих положень. Так, пунктом 24 частини першої статті 23 («Основні повноваження поліції») Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що поліція бере участь відповідно до повноважень у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного або надзвичайного стану у разі їх введення на всій території України або в окремій місцевості. Водночас ці положення продубльовано в частині другій статті 24, яка має назву «Додаткові повноваження поліції». Тобто, одні й ті самі повноваження заразом віднесено до основних та додаткових, що є нелогічним.

У зв'язку з таким протиріччям вбачається, що повноваження поліції щодо участі у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану за своїм характером не є основними, на що вказує, зокрема, встановлення часового обмеження стосовно їх реалізації. Тому вищезгадані положення з пункту 24 частини першої статті 23 Закону варто виключити¹.

Загалом же норми Закону України «Про Національну поліцію» щодо участі поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану мають рамковий характер, адже Законом не конкретизовано, які саме повноваження мають здійснюватися поліцією

¹ Захарченко А.М. Правова основа діяльності органів Національної поліції в умовах воєнного стану. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 3(80). С. 90–91.

для забезпечення і здійснення таких заходів. Відповіді на це питання не містить і Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: ч. 1 ст. 8 названого Закону у загальних рисах передбачає можливість залучення органів виконавчої влади до здійснення заходів правового режиму воєнного стану, і не деталізує при цьому роль різних органів (зокрема, органів Національної поліції). Тим самим створено умови, за яких визначення обсягу і змісту конкретних повноважень поліції щодо участі у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану фактично винесено на підзаконний рівень правового регулювання.

Зазначений підхід не відповідає ступеню суспільної значущості предмета такого регулювання, і певною мірою не узгоджується з вимогами ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Національну поліцію», за якими виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію виключно законом.

В цьому контексті залишається актуальною висловлена у наукових публікаціях теза про потребу уточнення компетенції Національної поліції при введенні режиму воєнного стану, адже уточнення цих повноважень є гарантією законності в реалізації її посадовими особами своїх повноважень при воєнному стані, сприяє ефективності діяльності відповідних служб та підрозділів¹.

Зважаючи на це, у статті 24 Закону України «Про Національну поліцію» варто закріпити перелік конкретних повноважень поліції, що здійснюються у сфері забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. З урахуванням змісту підзаконних нормативно-правових актів, які містять положення щодо участі органів Національної поліції у вказаних заходах, до такого переліку доцільно включити, зокрема, такі повноваження:

- 1) забезпечення охорони важливих об'єктів національної економіки та інших об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;
- 2) здійснення контролю за дотриманням комендантської години та спеціального режиму світломаскування;
- 3) здійснення контролю за дотриманням рішень військового командування та військових адміністрацій щодо заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

¹ Мінка Т.П. Забезпечення режиму воєнного стану органами Національної поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 9.

4) здійснення контролю за дотриманням рішень військового командування та військових адміністрацій щодо порядку проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;

5) внесення військовому командуванню пропозицій про примусове відчуження або вилучення майна в умовах воєнного стану, сприяння виконанню рішень військового командування про примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану;

6) здійснення контролю за дотриманням особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів;

7) здійснення перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян на підставі наказу військового командування;

8) організація евакуації осіб, які перебувають в ізоляторах тимчасового тримання Національної поліції у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії;

9) надання допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у проведенні евакуації інших осіб з місць, небезпечних для проживання, а також проведенні евакуації матеріальних і культурних цінностей у разі виникнення загрози їх пошкодження або знищення;

10) застосування у встановленому порядку поліцейських заходів примусу у разі перешкоджання певними особами виконанню наказів військового командування щодо здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Пропонований перелік повноважень може бути розширений, з урахуванням практичних потреб у залученні органів Національної поліції до реалізації заходів правового режиму воєнного стану в інший спосіб¹. В цьому контексті заслуговує підтримки думка О.І. Безпалової, котра наголошує, що діяльність органів поліції під час дії правового режиму воєнного стану, на відміну від мирного часу, корегується залежно від тих завдань, що ставить перед ними держава з метою протидії внутрішнім загрозам воєнного стану. Завдання та функції правоохоронних органів, зокрема органів Національної поліції, можуть коригуватися відповідно до вимог, що висуваються у конкретний період до цих

¹ Захарченко А.М. Правова основа діяльності органів Національної поліції в умовах воєнного стану. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 3 (80). С. 91–92.

органів з урахуванням загроз і небезпек, які на цей момент стоять на заваді реальному забезпеченню законності та правопорядку в державі¹.

Поряд із закріпленням пропонованого переліку повноважень варто приділити увагу доопрацюванню й інших положень Закону України «Про Національну поліцію», що визначають особливості діяльності поліції в умовах воєнного стану. Зокрема, це стосується частини 5 ст. 42 Закону, яка передбачає, що під час дії воєнного стану, у разі необхідності відбиття нападу, що загрожує життю чи здоров'ю поліцейського або іншої особи, а також усунення небезпеки у стані крайньої необхідності або при затриманні особи, яка вчинила правопорушення та/або чинить опір поліцейському, поліцейський має право використати підручні засоби.

Коментуючи наведене положення, Є. Бахчеван та В. Покайчук зауважують, що законодавець не надає визначення терміна «підручні засоби» та не роз'яснює зміст цього словосполучення, тоді як вживання «оціночних» понять у визначенні поліцейських повноважень щодо примусу може спричинити неодноманітну практику використання підручних засобів, а також створить умови для зловживання правом і колізії правозастосування під час вирішення питання про правомірність таких дій поліцейського². В.М. Синенький також відзначає, що нещодавні зміни до Закону України «Про Національну поліцію» щодо права поліцейських використовувати підручні засоби викликали жваве обговорення та дискусію, оскільки чіткого і зрозумілого поняття, що саме слід розуміти під цими засобами, немає. Звичайно, під цим поняттям можна розуміти будь-які засоби, однак, враховуючи законність професійної діяльності поліції, важливо виокремити значення підручних засобів. В доповнення цієї тези В.М. Синенький конкретизує, що під поняттям «підручний засіб» можна розуміти певну спеціальну дію, яка дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось. Це є певні доступні елементи оточуючого середовища (предмети, речі, елементи спеціального спорядження, одягу), які за певних обставин працівник поліції може використати для реалізації своїх службових повноважень, за умови відсутності конструктивно призначених для

¹ Безпалова О.І. Пріоритетні напрями діяльності органів поліції щодо забезпечення прав громадян в умовах правового режиму воєнного стану в Україні. *Право і безпека*. 2022. № 3(86). С. 16.

² Бахчеван Є., Покайчук В. Деякі питання застосування спеціальних засобів Національною поліцією в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. Спеціальний випуск № 2(121). С. 97.

цього спеціальних засобів. Підручні засоби становлять різноманітні засоби впливу на особу, яка вчинила правопорушення, а в деяких випадках – також на транспортні засоби, інші засоби та речі з метою усунення протиправної ситуації¹.

Про нечіткість вищезгаданих норм стосовно використання підручних засобів наголошувалося й у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України ще на етапі розгляду відповідного законопроекту. А саме, зауважувалося, що з тексту неможливо визначити, що саме мається на увазі під «підручними засобами». До того ж, підстави, на основі яких поліцейським надається зазначене право, є занадто розмитими: норма про використання «підручних засобів» щодо особи, яка вчинила правопорушення не містить уточнення щодо ступеню суспільної небезпеки такого діяння. Наприклад, куріння тютюнових виробів у місцях, де це заборонено законом, безсумнівно, є правопорушенням (ст. 175–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення), однак через низький рівень суспільної небезпеки воно навряд чи може бути підставою для застосування заходів поліцейського примусу².

Наведене зауваження є обґрунтованим. Відтак, наразі існує потреба у додатковому розкритті поняття «підручні засоби» та конкретизації правових підстав використання поліцейськими підручних засобів при затриманні осіб, які вчинили правопорушення та/або чинять опір поліцейським, з урахуванням ступеня суспільної небезпеки вчинених правопорушень³.

Продовжуючи аналіз, варто відзначити, що впродовж 2022 року суб'єкти права законодавчої ініціативи подали на розгляд Верховної Ради України три різні законопроекти, які передбачають доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення спеціальними нормами щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог та невиконання окремих заходів правового режиму

¹ Синенький В.М. Застосування поліцейськими підручних засобів в стані необхідної оборони або крайньої необхідності в умовах воєнного стану. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична.* 2022. Вип. 32. С. 246.

² Висновок Головного науково-експертного управління на Проект Закону про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії режиму воєнного стану (реєстр. № 7147 від 13.03.2022). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України.* URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245368>

³ Захарченко А.М. Правова основа діяльності органів Національної поліції в умовах воєнного стану. *Правовий часопис Донбасу.* 2022. № 3(80). С. 91.

воєнного стану – порушення комендантської години, спеціального режиму світломаскування та порушення встановлених заборон стосовно продажу алкогольних напоїв під час дії воєнного стану. Одночасно у законопроектах йдеться про закріплення повноважень посадових осіб органів Національної поліції із складання адміністративних протоколів та розгляду справ про такі правопорушення, а також проведення адміністративного затримання у разі порушення особами комендантської години¹.

Встановлюючи положення про адміністративну відповідальність за порушення комендантської години кожен з вищезгаданих законопроектів визначає це порушення таким чином: перебування у певний період доби, під час дії воєнного стану, на вулицях та інших громадських місцях або рух транспортних засобів, без спеціально виданих перепусток або посвідчень. Разом з тим після введення воєнного стану на практиці також постало питання щодо притягнення до відповідальності керівників закладів громадського харчування та розважальних закладів, які всупереч встановленим заборонам продовжують працювати під час комендантської години.

З огляду на це, у жовтні 2023 року з ініціативи Міністерства внутрішніх справ України² на розгляд Верховної Ради України внесено проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання деяких заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 10195). Зазначеним законопроектом, зокрема, передбачено запровадження адміністративної відповідальності керівників суб'єктів господарювання та фізичних осіб-підприємців за порушення суб'єктом господарювання

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). *Офіційний веб-портал 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 веб-портал 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 веб-портал Верховної Ради України.* URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40574>.

² МВС пропонує встановити відповідальність для закладів, які порушують комендантську годину. *Офіційний веб-портал Головного управління Національної поліції в Донецькій області.* URL: <https://dn.npu.gov.ua/news/ihor-klymenko-mvs-proponuie-vstanovyty-vidpovidalnist-dlia-zakladiv-iaki-porushuiut-komendantsku-hodynu>

встановленого режиму роботи та спеціального режиму світломаскування під час дії воєнного стану. Водночас запропоновано закріплення права уповноважених посадових осіб органів Національної поліції стосовно складання протоколів про такі порушення¹.

Основна ідея, закладена у вищеназваних законопроектах, заслугове підтримки, проте кожен з них не позбавлений низки недоліків змістовного та техніко-юридичного характеру, окремі з яких вказано у висновках Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України². Відтак, наразі існує потреба доопрацювання та прийняття відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, що сприятиме вирішенню низки проблемних питань, які виникають у діяльності органів Національної поліції під час забезпечення виконання вищевказаних заходів правового режиму воєнного стану.

В контексті визначення перспективних напрямів удосконалення законодавства в досліджуваній сфері також привертає увагу пропозиція дослідників, які вказують на доцільність комплексного, точного й чіткого визначення, формулювання і нормативного закріплення у єдиному нормативно-правовому акті кола завдань, функцій і меж діяльності, прав та обов'язків і порядку дій Національної поліції під час воєнного стану. На думку авторів зазначеної ідеї, це дозволило б удосконалити взаємодію та розмежування компетенції поліції, військових та правоохоронних органів та вдосконалити організаційні основи щодо забезпечення ефективного виконання заходів правового режиму воєнного стану³.

З урахуванням цього, не заперечуючи потреби підвищення рівня правової визначеності щодо діяльності органів Національної поліції

¹ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання деяких заходів правового режиму воєнного стану (реєстр. № 10195 від 27.10.2023). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43069>.

² 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>; 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>

³ Ковбаса В.М., Кусько Р.В., Дрозд Т.В. Діяльність Національної поліції в умовах воєнного стану: окремі проблемні питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 247.

в умовах воєнного стану, слід відзначити, що регламентувати всі вищевказані питання у єдиному нормативно-правовому акті не здається можливим і доцільним, зважаючи на те, що за своїм характером ці питання потребують взаємодоповнюючого регулювання як на рівні закону, так і на підзаконному рівні. При цьому на сьогодні вже наявна низка різних підзаконних актів, в яких йдеться про діяльність органів поліції в умовах воєнного стану.

Зокрема, у Положенні про Національну поліцію (підпункт 30 пункту 4) продубльовано зміст п. 24 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», згідно з яким Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань бере участь відповідно до повноважень у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх введення на всій території України або в окремих місцевостях¹.

Як відзначалось вище, Планом запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р) Національну поліцію віднесено до переліку органів, що залучаються до здійснення певних заходів правового режиму воєнного стану (у разі прийняття відповідного рішення органами, відповідальними за запровадження заходів).

Процедурні аспекти участі поліцейських у здійсненні окремих заходів правового режиму воєнного стану регламентовано актами Кабінету Міністрів України, прийнятими на виконання вимог ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Серед таких актів слід відзначити:

Порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан – передбачає включення поліцейських до складу комендатури та патрулів, що забезпечують дотримання комендантської години та спеціального режиму світломаскування²;

¹ Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971. (Із змінами).

² 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.

Порядок встановлення 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 – містить положення стосовно участі поліцейських у патрулюваннях на маршруті, визначеному комендантом, а також закріплює перелік прав утворених патрулів (у тому числі право тимчасово обмежувати або забороняти рух на окремих ділянках)¹;

Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану – закріплює права уповноважених осіб Національної поліції стосовно проведення таких перевірок²;

Порядок проведення обов'язкової евакуації окремих категорій населення у разі введення правового режиму воєнного стану – передбачає проведення евакуації осіб, які перебувають в ізоляторах тимчасового тримання Національної поліції³.

Крім того, Кабінетом Міністрів України прийнято деякі нормативно-правові акти, в яких йдеться про участь органів Національної поліції у здійсненні заходів, які прямо не передбачені ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», але за своїм характером також можуть вважатися заходами правового режиму воєнного стану.

Зокрема, Порядок тримання військовополонених, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2022 р. № 413, передбачає, що підрозділи Національної поліції здійснюють конвоювання та охорону військовополонених, затриманих за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, узятих під варту, обвинувачених або засуджених до позбавлення волі. Відповідно до Порядку працівники табору для тримання військовополонених зобов'язані негайно поінформувати органи Національної поліції про прибуття військовополоненого

¹ 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 або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан : постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455. *Офіційний вісник України*. 2022. № 11. Ст. 584.

² Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1456. *Офіційний вісник України*. 2022. № 12. Ст. 641.

³ Про затвердження Порядку проведення обов'язкової евакуації окремих категорій населення в разі введення правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 р. № 934. *Офіційний вісник України*. 2018. № 90. Ст. 2986.

до табору. При цьому Голові Національної поліції та спеціально уповноваженим ним представникам надано право без спеціального дозволу (акредитації) в будь-який час безперешкодно відвідувати всі місця, де тримаються або працюють військовополонені¹.

Згідно з Порядком забезпечення вилучення тіл (останків) осіб, загиблих (померлих) у зв'язку із збройною агресією проти України (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2022 р. № 698) уповноважені особи органів Національної поліції беруть участь у здійсненні заходів стосовно такого вилучення, в тому числі входять до складу спеціальних груп, які виконують гуманітарну місію, спрямовану на вилучення тіл (останків) зазначених осіб².

Порядком тимчасового переміщення (евакуації) дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, та їх повернення за місцем постійного проживання (перебування), а в разі виїзду за межі України – в Україну (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2023 р. № 546) передбачено залучення територіальних органів Національної поліції для забезпечення супроводу та організації безпеки переміщення відповідної категорії осіб з територій, де ведуться бойові дії³. Також нині діє розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2022 р. № 679-р «Про проведення обов'язкової евакуації населення Донецької області», згідно з яким головам обласних державних адміністрацій (начальникам обласних військових адміністрацій) доручено разом з Національною поліцією організувати та провести обов'язкову евакуацію відповідно до Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841⁴.

¹ Про затвердження Порядку тримання військовополонених : постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2022 р. № 413. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1649.

² Деякі питання забезпечення вилучення, передачі та репатріації тіл (останків) осіб, загиблих (померлих) у зв'язку із збройною агресією проти України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2022 р. № 698. *Офіційний вісник України*. 2022. № 52. Ст. 2980.

³ Про тимчасове переміщення (евакуацію) дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, та їх повернення : постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2023 р. № 546. *Офіційний вісник України*. 2023. № 56. Ст. 3143.

⁴ Про проведення обов'язкової евакуації населення Донецької області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2022 р. № 679-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 63. Ст. 3814.

З метою сприяння координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, військових формувань та громадських об'єднань з питань організації та проведення обов'язкової евакуації населення постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2022 р. № 854 утворено Координаційний штаб, до складу якого включено, зокрема, представника Національної поліції України¹.

Під час участі у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану органи Національної поліції керуються також відповідними нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України, серед яких, зокрема:

Інструкція про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану – містить положення стосовно координації роботи відокремлених підрозділів міжрегіональних територіальних органів Національної поліції та головних управлінь Національної поліції в областях та місті Києві в умовах правового режиму воєнного стану²;

Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії» – відносить до сукупності основних завдань та функцій цих підрозділів участь у здійсненні завдань і заходів із підготовки та ведення територіальної оборони України та/або підтримання правового режиму воєнного стану в Україні чи в окремих її регіонах³;

Інструкція про організацію службової діяльності органів поліції охорони під час виконання заходів з фізичної охорони об'єктів – відносить до переліку основних завдань нарядів поліції охорони сприяння

¹ Про утворення Координаційного штабу з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2022 р. № 854. *Офіційний вісник України*. 2022. № 62. Ст. 3741.

² Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів поліції під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку уведення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 жовтня 2016 р. № 1129. *Офіційний вісник України*. 2017. № 14. Ст. 400.

³ Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії» : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26 листопада 2018 р. № 958. *Офіційний вісник України*. 2019. № 6. Ст. 83.

забезпеченню режиму воєнного стану в разі його оголошення на всій території України або в окремій місцевості¹.

Разом з тим сукупність прийнятих на загальнодержавному рівні підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують питання воєнного стану, наразі є недостатньо впорядкованою. Зазначене стосується й регулювання відносин за участю органів Національної поліції. Зокрема, як відзначалось вище, згідно з Планом запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р) Національна поліція вказана у переліку органів, які залучаються до проведення евакуації населення, якщо виникає загроза його життю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення відповідно до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Проте спеціальний нормативно-правовий акт – Порядок проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841)², а також Методика планування заходів з евакуації (затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 липня 2017 р. № 579)³ – взагалі не містять згадки про Національну поліцію як орган, задіяний в організації евакуації.

З урахуванням зазначеного, можна дійти висновку про доцільність внесення змін до вищеназваних нормативно-правових актів загальнодержавного рівня з конкретизацією ступеня участі різних органів (в тому числі органів Національної поліції) у забезпеченні проведення евакуації. В межах таких змін доцільно унормувати й порядок взаємодії у цих відносинах військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування та територіальних органів (підрозділів) Національної поліції, що залучаються до організації та проведення евакуації, в тому числі організують регулювання

¹ Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 липня 2017 р. № 577. *Офіційний вісник України*. 2017. № 69. Ст. 2088.

² Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841. *Офіційний вісник України*. 2013. № 92. Ст. 3386.

³ Про затвердження Методики планування заходів з евакуації : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 липня 2017 р. № 579. *Офіційний вісник України*. 2017. № 66. Ст. 1967. (Із змінами).

дорожнього руху на маршрутах евакуації, охорону публічного порядку на збірних та приймальних евакуаційних пунктах, пунктах посадки (висадки) на маршрутах евакуації і в районах (пунктах) розміщення евакуйованого населення¹.

Також потребують доопрацювання положення законодавства, що стосуються залучення органів Національної поліції до посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення. Так, чинною редакцією пункту 1 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначено, що порядок встановлення (посилення) охорони таких об'єктів та їх перелік, що із введенням воєнного стану підлягають охороні, а також порядок особливого режиму їх роботи затверджуються Кабінетом Міністрів України. Разом з тим до цього часу порядок встановлення (посилення) охорони зазначених об'єктів на період воєнного стану Кабінетом Міністрів України не затверджено².

Окрім загальнодержавних нормативно-правових актів, правова основа участі органів (підрозділів) Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану охоплює також накази і розпорядження військового командування та військових адміністрацій, на підставі яких в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць запроваджуються певні заходи правового режиму воєнного стану та регламентуються питання стосовно їх реалізації. Подекуди такі накази і розпорядження містять окремі пункти, якими територіальним органам (підрозділам) Національної поліції безпосередньо доручається забезпечити виконання відповідних заходів.

Наприклад, згідно з розпорядженням начальника Донецької обласної військової адміністрації від 21.05.2022 р. № 251/5–22 на території Донецької області запроваджено комендантську годину та встановлено спеціальний режим світломаскування. При цьому коменданту

¹ Захарченко А., Алфьоров С. Що до взаємодії органів місцевого самоврядування та органів (підрозділів) Національної поліції з питань евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей. *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії* : збірник матеріалів II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 07 жовтня 2022 року). Кропивницький, 2022. С. 460–464.

² На цей час є чинними постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 975 «Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах» та наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14 грудня 2022 р. № 816 «Про затвердження Порядку забезпечення охорони об'єктів органами поліції охорони на договірних засадах».

Донецької області спільно з підрозділами територіальної оборони, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України доручено забезпечити виконання комендантської години та спеціального режиму світломаскування відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану»¹. Розпорядженням начальника Синельниківської районної військової адміністрації від 9 травня 2022 р. № Р-89/0/115–22 «Про заборону продажу алкогольних напоїв в умовах правового режиму воєнного стану» Синельниківському управлінню поліції Головного управління Національної поліції у Дніпропетровській області доручено посилити контроль за недопущенням продажу алкогольних напоїв й речовин, вироблених на спиртовій основі, включаючи пиво та слабоалкогольні напої на території Васильківської, Покровської, Межівської селищних та Великомихайлівської, Маломихайлівської сільських рад².

Поряд із цим за рішеннями військового командування, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування представники територіальних органів Національної поліції також включаються до складу міжвідомчих колегіальних органів, що забезпечують скоординоване здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Наприклад, рішенням виконавчого комітету Чорноморської міської ради Одеського району Одеської області утворено оперативний штаб реагування на період дії воєнного стану за участю представників територіальних органів Національної поліції в Одеській області³. Рішенням

¹ Про запровадження комендантської години на території Донецької області : розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації, начальника Донецької обласної військової адміністрації від 21.05.2022 р. № 251/5–22. *Офіційний вебсайт Донецької обласної державної адміністрації*. URL: <https://dn.gov.ua/npa/pro-zaprovadzhennya-komendantskoyi-godini-na-teritoriyi-doneckoyi-oblasti-2>

² Про заборону продажу алкогольних напоїв в умовах правового режиму воєнного стану : розпорядження начальника Синельниківської районної військової 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-voeyennogo-stanu>

³ Про створення на період дії воєнного стану оперативного штабу реагування : рішення виконавчого комітету Чорноморської міської ради Одеського району Одеської області від 11 листопада 2022 р. № 316. *Офіційний вебсайт Чорноморської міської територіальної громади*. URL: <https://od.cmr.gov.ua/documents/37168-pro-stvorennia-na-period-diyi-voeyennogo-stanu-operativnogo-stabu-reaguvannia>

виконавчого комітету Запорізької міської ради створено комісію з питань евакуації у місті Запоріжжі, до складу якого увійшли представники управління патрульної поліції та відділу превенції Запорізького районного управління поліції¹.

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 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». При цьому територіальним органам Національної поліції доручається здійснювати контроль за додержанням введених заборон і обмежень. Зокрема, розпорядженням Харківської обласної військової адміністрації від 21.03.2022 р. № 14В заборонено на період дії правового режиму воєнного стану на території Харківської області використання 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 оборони. Головному управлінню Національної поліції в Харківській області, управлінню патрульної поліції Департаменту патрульної поліції доручено забезпечити дотримання встановлених заборон². Розпорядженням Черкаської обласної військової адміністрації від 02.04.2022 р. № 131 встановлено заборону навігації для маломірних (малих) суден, моторних суден, прогулянкових вітрильних суден, прогулянкових суден, спортивних 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, за винятком суден спеціально уповноважених органів державної влади, які здійснюють охорону водних біоресурсів, Національної поліції України, Збройних Сил України та інших органів державної влади. Головному управлінню Національної поліції в Черкаській

¹ Про організацію евакуаційних заходів у місті Запоріжжі у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру : рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 28 квітня 2023 р. № 309. Офіційний вебсайт Запорізької міської ради. URL: https://zp.gov.ua/upload/content/o_1gv3njcsb85e180beijlirf611a.pdf

² 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/rozporyadzhennya/3355/3398/114971>

області, Управлінню патрульної поліції в Черкаській області Департаменту патрульної поліції доручено забезпечити здійснення контролю за недопущенням використання на водних об'єктах області вищевказаних суден, водних мотоциклів і засобів розваг на воді¹.

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 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 України.

З огляду на вищенаведене, 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 адміністрацій².

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що наявна законодавча база визначає основні засади участі органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану, і регламентує основні питання діяльності поліції стосовно забезпечення такого режиму. Разом з тим нормативно-правові акти, що становлять правову основу участі поліції у забезпеченні і здійсненні цих заходів, не позбавлені низки прогалин та протиріч, і не в повній мірі адаптовані до потреб воєнного часу.

З урахуванням цього, на основі проведеного аналізу можна запропонувати такі основні напрями удосконалення відповідного законодавства: 1) на рівні Закону України «Про Національну поліцію» – закріплення переліку конкретизованих повноважень поліції щодо забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

¹ 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>

² Вітвіцький С.С., Захарченко А.М., Алфьоров С.М. Адміністративна відповідальність за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану : науково-практичні рекомендації. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 17–18.

2) на рівні Кодексу України про адміністративні правопорушення – встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог і невиконання заходів правового режиму воєнного стану з одночасним закріпленням положень щодо застосування заходів такої відповідальності органами Національної поліції; 3) на рівні актів Кабінету Міністрів України – визначення порядку участі органів поліції у здійсненні таких заходів правового режиму воєнного стану, як: організація посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення; проведення евакуації населення у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, а також із зон збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій) у безпечні райони; проведення евакуації матеріальних і культурних цінностей у разі виникнення загрози їх пошкодження або знищення.

3. ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Продовжуючи дослідження, доцільно приділити увагу питанням реалізації повноважень органів Національної поліції у сфері забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Ці питання становлять інтерес як для юридичної науки, так і для потреб правозастосовної практики, зважаючи на низку проблем, що проявляються у діяльності цих органів в умовах дії зазначеного правового режиму.

Серед усієї сукупності повноважень, які здійснюються органами Національної поліції у вищевказаній сфері суспільних відносин, вагоме місце належить повноваженням контрольного характеру, що спрямовані на запобігання порушенням заборон і обмежень, встановленим у зв'язку із введенням воєнного стану, а також припинення виявлених порушень. Зокрема, це стосується здійснення контролю за дотриманням комендантської години, заборони торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, заборони проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів.

Регламентуючи питання запровадження комендантської години та спеціального режиму світломаскування, законодавство визначає, що контроль за дотриманням особами комендантської години та спеціального режиму світломаскування здійснюється патрулями – спільними рухомими нарядами, до складу яких входять поліцейські Національної поліції та військовослужбовці Збройних Сил і можуть залучатися військовослужбовці Національної гвардії та Держприкордонслужби. При цьому патрулям на території, де запроваджено комендантську годину та встановлено спеціальний режим світломаскування, надано право в установленому законодавством порядку:

1) затримувати і доставляти в органи або підрозділи Національної поліції осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення;

2) 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 або свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю або посвідчення адвоката України та скановану копію доручення регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги для надання безоплатної вторинної правової допомоги, 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;

3) вилучати в осіб предмети, які є зброями, засобом або предметом правопорушення, і передавати їх органам або підрозділам Національної поліції;

4) тимчасово обмежувати або забороняти на вулицях та дорогах, окремих ділянках місцевості та в інших громадських місцях перебування або пересування осіб, рух транспортних засобів, зокрема транспортних засобів іноземних, консульських установ чи представництв міжнародних організацій; виводити осіб з окремих ділянок місцевості та об'єктів, евакуювати транспортні засоби;

5) входити (проникати) на територію та у приміщення підприємств, установ і організацій, у житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать особам, під час припинення кримінального правопорушення та в разі переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, якщо зволікання може створити реальну загрозу життю чи здоров'ю осіб;

6) використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, що належать особам (за їх згодою), підприємствам, установам і організаціям, за винятком транспортних засобів іноземних консульських установ чи представництв міжнародних організацій, для запобігання вчиненню кримінального правопорушення, переслідування та затримання осіб, що підозрюються у вчиненні злочину, або для доставки до лікувальних закладів осіб, які потребують медичної допомоги, проїзду до місця злочину;

7) застосовувати відповідно до законодавства заходи фізичного впливу, зброю і спеціальні засоби (п. 11, 16 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).

Разом з тим, закріплюючи повноваження патрулів щодо здійснення контролю за дотриманням комендантської години та спеціального режиму світломаскування, законодавство наразі не передбачає застосування юридичної відповідальності за недодержання відповідних вимог правового режиму воєнного стану. За таких умов деякі особи без поважних причин безкарно порушують встановлені заборони, тоді як поліцейські не мають достатніх важелів реагування на такі порушення.

Аналіз матеріалів практики дозволяє констатувати, що за відсутності у законодавстві спеціальних норм про відповідальність за порушення комендантської години уповноважені посадові особи органів Національної поліції 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, у багатьох випадках складають протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) – «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця»¹.

Між тим основна проблема у застосуванні цієї статті у вказаних відношеннях 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 вважалось, 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 посвідчення².

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

² 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>

Разом з тим у більшості випадків за підсумками розгляду адміністративних матеріалів у справах цієї категорії суди додержуються іншої позиції, згідно з якою порушення комендантської години не охоплюється складом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП. При цьому наголошується, що сам по собі факт перебування на вулиці в період дії комендантської години не є злісною непокорою, 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. 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 обґрунтуванні такої позиції суди посилаються, зокрема, на роз'яснення п. 7 Пленуму Верховного Суду України від 26.06.1992 року (з подальшими змінами), згідно з яким злісною непокорою є відмова від виконання напоблиглих, 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 порядок¹.

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 годину². Однак 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,

¹ 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>; 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>

² 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>

ця особа не в змозі 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. Одеса знаходився у громадському місці у комендантську годину.

Розпорядженням начальника Одеської обласної військової адміністрації 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 порядку¹.

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

¹ 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>

на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень. Вбачається, що наразі для припинення таких порушень патрулі мають звертатися до порушників з відповідними вимогами. І лише у разі невиконання особами законних вимог патрулів (в тому числі у разі відмови особи залишити громадське місце на вимогу поліцейського) таке невиконання має кваліфікуватися як адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185 КУпАП¹.

Схожі ускладнення виникають у діяльності органів Національної поліції й при виявленні порушень такого заходу правового режиму воєнного стану, як заборона торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі. Як відзначалось вище, запроваджуючи таку заборону, військове командування та/або військові адміністрації водночас доручають територіальним органам Національної поліції здійснювати контроль за недопущенням продажу на відповідній території алкогольних напоїв й речовин, вироблених на спиртовій основі. Між тим, як і у відносинах щодо запровадження комендантської години, спеціальних норм, які б безпосередньо встановлювали юридичну відповідальність за порушення заборон цього виду дотепер немає. У зв'язку з цим, для недопущення безкарного порушення зазначених заборон уповноважені працівники органів Національної поліції кваліфікують ці порушення як такі, що охоплюються змістом деяких чинних статей КУпАП.

Так, вивчення практики діяльності органів Національної поліції та судової практики свідчить про застосування декількох різних підходів до кваліфікації порушень цієї категорії, зокрема:

1) кваліфікація за частиною першою статті 164 КУпАП – «Порушення порядку провадження господарської діяльності»²;

2) кваліфікація за частиною першою статті 164–16 КУпАП (зайняття видами господарської діяльності, щодо яких є спеціальна заборона,

¹ Вітвіцький С.С., Захарченко А.М., Алфьоров С.М. Адміністративна відповідальність за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану : науково-практичні рекомендації. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 33–42; 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>; Постанова Октябрського районного суду м. Полтави від 25 вересня 2023 р. у справі № 554/8236/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113673207>

² 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>

встановлена законом, за відсутності ознак діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України)¹;

3) кваліфікація за частинами другою або третьою статті 156 КУпАП (порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями) залежно від обставин вчиненого порушення².

Аналіз змісту вищезазначених статей КУпАП дає підстави стверджувати про помилковість першого та другого підходів, на що вказують й судові рішення, прийняті у деяких справах³. Водночас, застосовуючи телеологічний (цільовий) спосіб тлумачення ст. 156 КУпАП, можна погодитись із тим, що за відсутності в КУпАП спеціальних норм щодо адміністративної відповідальності за порушення вимог правового режиму воєнного стану аналізована категорія правопорушень має кваліфікуватись за частиною другою або третьою цієї статті (залежно від суб'єкта та обставин вчинення правопорушення)⁴.

Низка ускладнень у діяльності органів Національної поліції також виникає у зв'язку з неврегульованістю на загальнодержавному рівні питання щодо можливості прийняття військовим командуванням та військовими адміністраціями рішень про заборону перевезення алкогольних напоїв в межах певних територій, а також забезпечення додержання такої заборони уповноваженими органами Національної поліції.

Так, відповідно до розпорядження начальника штабу першого командувача об'єднаних сил Міністерства оборони України від 17.05.2022 № Р-386 на території Донецької та Луганської областей

¹ 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>

² Постанова Добропільського міськрайонного суду Донецької області від 25 травня 2022 р. у справі № 227/724/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104481080>; 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>

³ Постанова Ізмайльського 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>; і ін.

⁴ Вітвіцький С.С., Захарченко А.М., Алфьоров С.М. Адміністративна відповідальність за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану : науково-практичні рекомендації. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 19–33.

встановлено заборону на період дії воєнного стану на ввезення та торгівлю алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі (окрім речовин медичного призначення). Згодом командувачем оперативного-стратегічного угруповання військ винесено наказ від 09.08.2022 № 50од «Про встановлення на території Донецької області особливого режиму в'їзду і виїзду, руху транспортних засобів», згідно з яким заборонено з 11.08.2022 в'їзд та переміщення територією Донецької області транспортних засобів, які здійснюють перевезення алкогольних напоїв (з метою реалізації) та речовин, вироблених на спиртовій основі (за винятком лікарських засобів, дозволених до застосування та включених до Державного реєстру лікарських засобів, та дезінфекційних засобів), заборона на реалізацію яких на час воєнного стану запроваджена відповідним наказом військового командування. 11 серпня 2022 року начальник Донецького зонального відділу Військової служби правопорядку- комендант Донецької області видав наказ № 28 «Про затвердження Порядку введення на території Донецької області особливого режиму в'їзду і виїзду, руху транспортних засобів». Пунктами 5, 6 затвердженого Порядку визначено, що у разі виявлення фактів ввезення на територію області алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі (за винятком лікарських засобів, дозволених до застосування та включених до Державного реєстру лікарських засобів та дезінфекційних засобів) з метою реалізації, заборона на реалізацію та переміщення яких на час воєнного стану запроваджена відповідним наказом військового командування, службові особи блокпосту здійснюють тимчасове обмеження (заборону) руху транспортних засобів і осіб та їх передачу уповноваженим представникам правоохоронних органів. Працівники поліції здійснюють вилучення алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі, заборона на реалізацію яких на час воєнного стану запроваджена відповідним наказом військового командування, відповідно до вимог чинного законодавства. Водночас Головному управлінню Національної поліції в Донецькій області, командирам військових частин та інших військових формувань, утворених відповідно до чинного законодавства, особовий склад яких задіяний у несенні служби на блокпостах, доручено забезпечити у межах повноважень організацію та виконання вищевказаного Порядку¹.

¹ Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 14 червня 2023 р. у справі № 200/1530/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111530948>

На виконання вищевказаних розпоряджень і наказів поліцейські проводять перевірки транспортних засобів на блокпостах, здійснюють рейди по закладах торгівлі, службах доставки вантажів, викривають порушників оперативним шляхом. За інформацією, оприлюдненою ГУНП в Донецькій області у серпні 2023 р., правоохоронці ретельно перевіряють автотранспорт з метою виявлення порушників, які під час війни наживаються на нелегальній торгівлі. З початку року на блокпостах області нарядами поліції задокументовано 617 фактів ввезення алкогольної продукції, вилучено понад 130 тонн алкогольних напоїв¹.

Разом з тим на практиці є випадки, за яких перевізники алкогольних напоїв оскаржують в судовому порядку дії поліцейських стосовно вилучення алкогольних напоїв, які ввозилися на територію Донецької області. При цьому під час розгляду позовів щодо цього питання суди застосовують взаємовиключні правові позиції.

Зокрема, у квітні 2023 року ОСОБА_1 звернувся до Донецького окружного адміністративного суду із позовом до Головного управління Національної поліції в Донецькій області про: визнання протиправними дій посадових осіб відділення поліції № 1 Краматорського РУП ГУНП в Донецькій області щодо вилучення 25 січня 2023 року у громадянина ОСОБА_1 алкогольних та слабоалкогольних напоїв за переліком та в кількості, зазначеній в протоколі огляду (вилучення); зобов'язання посадових осіб відділення поліції № 1 Краматорського РУП ГУНП в Донецькій області повернути громадянину ОСОБА_1 алкогольні та слабоалкогольні напої, вилучені у останнього 25 січня 2023 року, за переліком та в кількості, зазначеній в протоколі огляду (вилучення).

Надаючи правову оцінку встановленим обставинам справи, суд, зокрема, зазначив, що всупереч забороні військового командування 25.01.2023 року позивач ввіз на територію Донецької області алкогольні та слабоалкогольні напої. З огляду на те, що інформація про заборону на в'їзд та переміщення по Донецькій області транспорту, що перевозить з метою реалізації алкогольні напої та речовини на спиртовій основі (крім ліків та дезінфекційних засобів), доведена до відома населення шляхом її поширення в засобах масової інформації, на сторінках органів державної влади (органів місцевого самоврядування) в мережі Інтернет, в соціальних мережах тощо, позивач повинен був знати про існування відповідної заборони. Зважаючи на кількість та

¹ Поліція Донеччини вилучила нелегальний алкоголь на суму понад 35 мільйонів гривень. Офіційний вебпортал Головного управління Національної поліції в Донецькій області. URL: <https://dn.npu.gov.ua/news/politsiia-donechchynu-vyluchyla-nelegalnyi-alkohol-na-sumu-ponad-35-milioniv-hryven>

асортимент вилучених у позивача алкогольних та слабоалкогольних напоїв, суд погодився з доводом відповідача про те, що позивач ввозив їх на територію Донецької області з метою подальшого збуту (реалізації).

Суд погодився з доводами відповідача про те, що в силу положень статей 3, 8 Закону № 389 в умовах правового режиму воєнного стану військово командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати певні заходи правового режиму воєнного стану в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, а відповідно до положень ст. 17 Закону № 389 органи Національної поліції зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території, а згідно з ч. 4 ст. 8 Закону № 580 під час дії воєнного стану поліція діє згідно із призначенням та специфікою діяльності з урахуванням тих обмежень прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, що визначаються відповідно до Конституції України та Закону № 389.

Відтак, у задоволенні позову було відмовлено: суд дійшов висновку, що у спірних правовідносинах поліцейські діяли відповідно до Законів № 389 та № 580 і забезпечували виконання завдань, покладених на них наказом військового командування. Але поряд із цим у мотивувальній частині рішення суд все ж зауважив, що чинне законодавство не повною мірою пристосоване до умов воєнного стану, зокрема ним не передбачена процедура вилучення майна, забороненого до ввезення (перевезення) на певну територію (певною територією) в умовах воєнного стану¹.

Аналогічна правова позиція застосована судом й у справі № 200/2253/23 із схожими обставинами².

Разом з тим у рішенні Донецького окружного адміністративного суду від 14 червня 2023 р. у справі № 200/1530/23 застосовано протилежну правову позицію. Встановивши обставини цієї справи суд наголосив, що

¹ Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 26 травня 2023 р. у справі № 200/1558/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111131573>; Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 12 вересня 2023 р. у справі № 200/1558/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113403084>.

² Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 24 липня 2023 р. у справі № 200/2253/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112491303>.

позбавлення права власності можливо або як вид юридичної відповідальності, або в порядку примусового відчуження. В обох випадках це може відбуватися лише за конкретних умов, встановлених законом. Однією зі складових принципу верховенства права є принцип правової визначеності. За приписами статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Враховуючи вищезазначене, суд констатував, що відповідач в межах розгляду даної справи не довів, що вилучення алкогольних напоїв, які перевозились позивачем, відбулось у відповідності до вимог чинного законодавства України, що, у свою чергу, призвело до порушення прав та охоронюваних законом інтересів позивача. Перевіряючи оскаржувані дії суб'єкта владних повноважень на відповідність закріплені у частині другій статті 2 КАС України критеріям, суд дійшов висновку про вчинення відповідачем протиправних дій щодо неповернення позивачу майна (алкогольних напоїв), вилученого відповідно до протоколу огляду від 22.09.2022. У підсумку суд визнав протиправними дії Головного управління Національної поліції в Донецькій області щодо неповернення вилученого у ОСОБА_1 майна (алкогольних напоїв) та зобов'язав відповідача повернути вилучене майно¹.

У зв'язку з наведеним вище вбачається, що для розв'язання розглянутого протиріччя потрібно внести до законодавства відповідні зміни, а саме: 1) закріпити повноваження військового командування та військових адміністрацій щодо запровадження такого заходу правового режиму воєнного стану, як заборона на ввезення на певну територію алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; 2) закріпити повноваження органів Національної поліції щодо здійснення контролю за додержанням такої заборони, а також вилучення алкогольних напоїв (речовин, вироблених на спиртовій основі), що ввозяться на відповідну територію всупереч встановленій забороні; 3) визначити умови та порядок вилучення, зберігання та повернення власнику таких напоїв (речовин).

Продовжуючи аналіз, потрібно звернути увагу й на проблемні питання, які стосуються участі органів Національної поліції у забезпеченні такого заходу правового режиму воєнного стану, як заборона

¹ Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 14 червня 2023 р. у справі № 200/1530/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111530948>

склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП¹. Але поряд із цим наявна й практика, за якої суди вказують на недостатність підстав для застосування ст. 185–1 КУпАП щодо вищезазваної категорії порушень.

Зокрема, 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. Старожинець Чернівецького району, чим порушив п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

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

¹ 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. Чернівці 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. Чернівці 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>

КУпАП та, в свою чергу, прямо суперечить принципу правової визначеності, згідно з яким «закон має бути доступним та передбачуваним, що стосується його наслідків, тобто вираженим 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 правопорушення¹.

З урахуванням наведеного вище, 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 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

¹ Постанова Шевченківського районного суду м. Чернівці від 28 липня 2022 р. у справі № 727/6356/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105472628>

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 недовіру 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 вищезазначеній 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 порядку¹.

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 порядку проведення масових заходів,

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

встановленого 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 адміністративної відповідальності за цією статтею. Натомість існує потреба невідкладного законодавчого унормування цього питання для усунення протиріч і прогалин, зазначених вище¹.

Ще одним питанням, яке становить інтерес у межах здійснюваного дослідження, є питання щодо участі органів Національної поліції у забезпеченні такого виду заходів правового режиму воєнного стану, як примусове відчуження для потреб держави майна, що перебуває у приватній власності. В контексті порушеного питання варто відзначити, що на цей час ані Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану»², ані інші нормативно-правові акти загальнодержавної дії не містять спеціальних норм стосовно участі Національної поліції в такому відчуженні або вилученні. Але поряд із цим у деяких регіонах України (зокрема, у Черкаській, Хмельницькій, Волинській та Рівненській областях) наказами (розпорядженнями) військового командування та військових адміністрацій запроваджено механізм, за якого територіальні органи Національної поліції у разі виявлення осіб за кермом транспортного засобу у стані алкогольного сп'яніння здійснюють оформлення матеріалів відповідно до КУпАП з одночасним затриманням транспортного засобу на термін не більше 3 діб та передають відповідні матеріали обласному військовому командуванню для вирішення питання щодо примусового відчуження або вилучення транспортного засобу для виконання завдань з оборони України, її захисту, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості в умовах правового режиму воєнного стану³.

Питання щодо правомірності вищевказаних дій територіальних органів Національної поліції неодноразово ставало предметом

¹ Вітвіцький С.С., Захарченко А.М., Алфьоров С.М. Адміністративна відповідальність за порушення заборон і обмежень, пов'язаних із введенням воєнного стану : науково-практичні рекомендації. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. С. 42–51.

² Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 17 травня 2012 р. № 4765-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 15. Ст. 99. (Із змінами).

³ Національна поліція України в умовах воєнного стану. Настільна книга поліцейського / під заг. ред. І.М. Копотуна. Київ : ВД «Професіонал». 2022. С. 40.

судового розгляду, за підсумками чого суди підтверджували правомірність дій поліції у вказаних відносинах¹.

У зазначеному аспекті показовим є рішення Черкаського окружного адміністративного суду у справі № 580/2575/22. Так, під час розгляду цієї справи було встановлено, що відносно сина позивача – ОСОБА_2, який керував транспортним засобом марки «Renault Trafic» д. н.з НОМЕР_1, 2012 р. в., поліцейським Уманського РУП ГУНП в Черкаській області складено:

– протокол про адміністративне правопорушення за частиною першою статті 130 КУпАП;

– акт огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, відповідно до якого згідно зі ст. 265–2 КУпАП здійснено огляд та тимчасове затримання транспортного засобу для зберігання на спеціальний майданчик Уманського РУП ГУНП в Черкаській області.

14.04.2022 р. Уманське РУП ГУНП в Черкаській області звернулось до Робочої групи з розгляду питань примусового відчуження або вилучення майна у зв'язку із запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану із листом, в якому повідомило про складення відносно ОСОБА_2 протоколу про адміністративне правопорушення та просило вжити відповідних заходів щодо прийняття рішення щодо вилучення транспортного засобу для потреб держави.

Згідно із протоколом від 14.04.2022 р. № 66, погодженим начальником Черкаської обласної військової адміністрації, Робочою групою складено Акт № 89/01/13–13–05, здійснено примусове вилучення ТЗ – марки «Renault Trafic» д. н.з НОМЕР_1, 2012 р. в. на користь аварійно-рятувального загону спеціального призначення ГУ ДСНС у Черкаській області у власника – ОСОБА_1.

Після цього ОСОБА_1 звернулася до суду з позовною заявою, в якій просила, зокрема:

– визнати протиправним і скасувати рішення Робочої групи, що оформлені протоколом від 14.04.2022 р. № 66 та Акт про примусове відчуження або вилучення майна від 14.04.2022 № 89/01/13–13–05 складений Робочою групою;

¹ Рішення Луцького міськрайонного суду Волинської області від 29 липня 2022 р. у справі № 161/4843/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105477046>; Рішення Тернопільського окружного адміністративного суду від 19 вересня 2022 р. у справі № 607/8570/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106312498>; Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 20 вересня 2022 р. у справі № 683/1249/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106366016>; Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 8 серпня 2023 р. у справі № 580/3112/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112728717>; і ін.

– визнати протиправними дії Уманського РУП ГУНП в Черкаській області щодо вилучення Автомобіля та звернення до Робочої групи із листом від 14.02.2022 № 3278 про здійснення вилучення транспортного засобу (RENAULT TRAFIC, д. н.з НОМЕР_1, 2012 р. в.) для потреб держави.

Надаючи правову оцінку спірним правовідносинам, суд дійшов висновку, що поліцейський на законних підставах здійснив тимчасове затримання автомобіля, оскільки у поліцейського були підстави вважати, що водієм вчинено адміністративне правопорушення за ч. 1 ст. 130 КУпАП.

Звернення відділу поліції до Робочої групи здійснено відповідно до п. 3 наказу Черкаської обласної військової адміністрації від 02.03.2022 № 2 зі змінами від 26.03.2022, яким ГУНП в Черкаській області, УПП в Черкаській області Департаменту патрульної поліції передбачено у разі виявлення осіб за кермом транспортного засобу у стані алкогольного сп'яніння, здійснити оформлення матеріалів відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення з одночасним затриманням транспортного засобу на термін не більше 3 діб, а також передачею відповідних матеріалів обласному військовому командуванню для вирішення питання щодо примусового відчуження або вилучення транспортного засобу для виконання завдань з оборони України, її захисту, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості в умовах правового режиму воєнного стану.

Беручи до уваги складення поліцейським матеріалів за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП, суд дійшов висновку, що відділ поліції обґрунтовано направив матеріали до Робочої групи для прийняття нею відповідного рішення.

Доводи позивача, що Законом України «Про Національну поліцію» органи поліції не наділені повноваженнями примусового вилучення майна, суд визнав необґрунтованими, оскільки у спірних правовідносинах поліцейським не було здійснено примусового вилучення майна, а лише здійснено тимчасове затримання автомобіля у відповідності до повноважень передбачених ст. 265–2 КУпАП та п. 2 Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1102.

Також суд встановив, що розпорядженням Черкаської обласної військової адміністрації від 04.03.2022 № 97 «Про робочу групу з розгляду питань примусового відчуження або вилучення майна у зв'язку із запровадженням

та виконанням заходів правового режиму воєнного стану» утворено робочу групу з розгляду питань примусового відчуження або вилучення майна у зв'язку із запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану та затверджено її склад за посадами. До Робочої групи увійшли представники складу військового командування¹, у зв'язку із чим оскаржуване рішення, оформлене протоколом № 66 від 14.04.2022 р. прийнято уповноваженим суб'єктом, відтак протилежні доводи позивача суд вважає необґрунтованими².

У зв'язку з вищенаведеним вбачається, що питання достатності правових підстав для залучення органів поліції до реалізації вищевказаного заходу правового режиму воєнного стану наразі не позбавлено дискусійності. Зазначене обумовлено тим, що згідно з пунктом 24 частини першої статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліція бере участь відповідно до повноважень у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану у разі його введення на всій території України або в окремій місцевості. При цьому на законодавчому рівні не закріплено повноваження поліції стосовно подання військовому командуванню матеріалів стосовно розгляду питання про примусове відчуження транспортних засобів, тимчасово затриманих органами поліції. Натомість, як відзначалось вище, такі повноваження територіальних органів поліції фактично встановлено наказами (розпорядженнями) військового командування та військових адміністрацій, що не в повній мірі узгоджується з вимогами ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Національну поліцію», згідно з якими виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію виключно законом. Більше того, виникла ситуація, за якої наказами (розпорядженнями) військового командування та військових адміністрацій фактично встановлено правову норму, яка передбачає першочергове примусове відчуження транспортних заходів, водії яких мають ознаки алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, тоді як закони України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна

¹ Водночас згідно з розпорядженням до складу Робочої групи включено, зокрема, й представників Головного управління Національної поліції в Черкаській області.

² Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 29 вересня 2022 р. у справі № 580/2575/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106512748>; Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 21 березня 2023 р. у справі № 580/2575/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109721938/>

в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» прямо не передбачають можливості запровадження військовим командуванням таких правил.

Наведене вище вказує на доцільність додаткової регламентації порушеного питання на законодавчому рівні, в тому числі конкретизації положень стосовно участі органів Національної поліції у забезпеченні вищевказаного заходу правового режиму воєнного стану.

Ще одне проблемне питання у діяльності органів Національної поліції стосується з'ясування наявності або відсутності у поліцейських повноважень щодо зупинки транспортних засобів при проїзді через блокпост з метою перевірки дотримання водіями Правил дорожнього руху. Так, пунктом 10 Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1456, визначено, що уповноважена особа має право зупиняти транспортні засоби в разі проїзду транспортних засобів через блокпости та контрольні пункти в'їзду-виїзду. Разом з тим на практиці виникають ситуації, за яких поліцейські зупиняють транспортні засоби, що проїжджають через блокпости, та звертаються до водіїв з вимогою щодо пред'явлення для перевірки посвідчення водія, реєстраційного документу на транспортний засіб та страхового полісу (сертифікату) про укладення договору обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. У разі ж непред'явлення водіями таких документів поліцейські притягують їх до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 126 КУпАП – «Керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки, або стосовно якої встановлено тимчасове обмеження у праві керування транспортними засобами».

Особи, щодо яких застосовано адміністративні стягнення в таких випадках, часто звертаються до суду з адміністративними позовами про скасування постанов про накладення адміністративного стягнення, посилаючись на відсутність законних підстав для висування поліцейськими вимог про пред'явлення зазначених документів. При цьому аналіз судової практики розгляду таких категорій

справ свідчить про застосування судами взаємовиключних правових позицій.

Перша з цих позицій ґрунтується на тому, що згідно з вимогами ст. 16 Закону України «Про дорожній рух» водій зобов'язаний мати при собі посвідчення водія, реєстраційний документ на транспортний засіб, а у випадках, передбачених законодавством – поліс обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський може зупиняти транспортні засоби у разі якщо уповноважений орган державної влади прийняв рішення по обмеженню чи заборону руху. Згідно з п. 10 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, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455, заходи з контролю в'їзду/виїзду включають перевірку на блокпостах: документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи¹. Також відповідно до п. 5, 10 Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1456, право на проведення перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян надано відповідним уповноваженим особам Національної поліції, СБУ, Національної гвардії, Держприкордонслужби, ДМС, Держмитслужби та Збройних Сил, які визначені в наказі коменданта. Працівникам поліції дозволено зупиняти транспортні засоби для перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, на контрольному пункті або блокпостах.

Посилаючись на наведені положення законодавства, суди визнають правомірність дій поліцейських у вищевказаних ситуаціях та

¹ З урахуванням цього, у деяких судових рішеннях зазначається, що посвідчення водія є документом, що посвідчує особу та її спеціальний статус у частині підтвердження права його власника на керування транспортними засобами (наприклад: Рішення Кагарлицького районного суду Київської області від 17 листопада 2022 р. у справі № 368/838/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107364970>).

відмовляють у задоволенні адміністративних позовів про скасування постанов про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 126 КУпАП¹.

Інша позиція базується на тому, що Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1456, прийнятий у відповідності до п. 7 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та визначає механізм проведення певних заходів саме в період дії правового режиму воєнного стану. З аналізу змісту ст. ст. 1, 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» слідує, що повноваження на проведення заходів правового режиму воєнного стану, передбачених ст. 8 вказаного Закону, надані органам державної влади задля відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Наведені вище нормативно-правові акти не надають органам поліції додаткових повноважень, пов'язаних з контролем за дотриманням водіями Правил дорожнього руху, оскільки передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану», Порядком № 1456 додаткові повноваження передбачені тільки для забезпечення заходів воєнного стану. Натомість реалізація повноважень щодо зупинки транспортного засобу при проїзді через блокпост з метою перевірки дотримання водієм Правил дорожнього руху не відповідає меті, з якою такі повноваження були надані. Разом з тим статтею 35 Закону України «Про Національну поліцію», якою визначені повноваження поліцейського щодо зупинки транспортних засобів, не передбачено підстави зупинки, аналогічні п. 10 Порядку № 1456: «у разі проїзду транспортних засобів через блокпости та контрольні пункти в'їзду-виїзду».

Керуючись такою позицією, суди доходять висновку про відсутність у поліцейських підстав для зупинки автомобілів для перевірки дотримання Правил дорожнього руху, та скасовують постанови про

¹ Рішення Вінницького районного суду Вінницької області від 26 травня 2023 р. у справі № 128/189/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/11123229>; Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 20 червня 2023 р. у справі № 128/189/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111852555>; і ін.

накладення адміністративного стягнення у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху¹.

Аналогічні протиріччя виникають й щодо кваліфікації дій поліцейських, які зупиняють транспортні засоби у комендантську годину та звертаються до водіїв з вимогами про пред'явлення документів на право керування транспортними засобами².

Додатковим чинником, що поглиблює вищевказані проблеми у правозастосовній практиці, є різне тлумачення положень законодавства стосовно підстав, за яких поліцейський має право вимагати пред'явлення водієм такого документу, як поліс обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. Так, розглядаючи це питання, суди у низці випадків посилаються на пункт 21.2 ст. 21 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», яким передбачено, що контроль за наявністю договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів здійснюється відповідними підрозділами Національної поліції при складанні протоколів щодо порушень правил дорожнього руху та оформленні матеріалів дорожньо-транспортних пригод. Спираючись на ці положення, суди доходять висновку, що поліцейський має право вимагати у водія пред'явлення полісу якщо існує достатньо підстав вважати, що така особа вчинила або має намір вчинити правопорушення та безпосередньо при оформленні дорожньо-транспортної пригоди. У випадку, якщо поліцейський належним чином не зафіксував факту порушення особою Правил дорожнього руху, вимоги відповідної посадової особи про пред'явлення водієм документів, в тому числі страхового полісу

¹ Рішення Путівльського районного суду Сумської області від 9 серпня 2023 р. у справі № 584/968/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112732784>; Постанова Одеського апеляційного суду від 18 липня 2023 р. у справі № 496/2220/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112419364>; і ін.

² Рішення Індустріального районного суду міста Дніпропетровська від 10 серпня 2023 р. у справі № 202/9483/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112737905>; Рішення Автозаводського районного суду міста Кременчука від 22 травня 2023 р. у справі № 524/1442/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110988938>; Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 22 червня 2023 р. у справі № 524/1442/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111722704>; Рішення Луцького міськрайонного суду Волинської області від 6 червня 2023 р. у справі № 161/3295/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111390925>; і ін.

є неправомірними¹. Поряд із цим в судовій практиці наявна й інша позиція, застосовуючи яку суд наголошує, що право органів Національної поліції перевіряти наявність документів, зазначених в п. 2.1 Правил дорожнього руху, кореспондується із обов'язком водія мати при собі та на вимогу працівника поліції пред'явити такі документи. Закон України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» регулює відносини у сфері обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів і спрямований на забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю та майну потерпілих при експлуатації наземних транспортних засобів на території України. При цьому, цей Закон не визначає коло повноважень органів поліції щодо можливості перевірки відповідних документів. При конкуренції загальних та спеціальних норм йдеться про суперництво однорівневих правових норм по горизонталі. Спеціальні норми виявляють параметри дії та конкретизують зміст загальноправових положень. Вони приймаються з метою досягнення загальною нормою максимальної ефективності, врахування специфічних суспільних відносин, що нею регулюються. За таких обставин перевагу у застосуванні слід надати спеціальному акту – Закону України «Про Національну поліцію» та Правилам дорожнього руху, які безпосередньо регулюють правовідносини, з яких виник спір².

Співставляючи наведені вище правові позиції та застосовуючи буквально тлумачення відповідних положень чинного законодавства, можна дійти висновку, що за наявного стану законодавства поліцейські, які реалізують повноваження щодо несення служби на блокпостах та контролю за дотриманням комендантської години, дійсно не мають достатніх законних підстав для перевірки наявності у осіб, що керують транспортними засобами, посвідчень водія та полісу обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. Разом з тим такий стан законодавства навряд чи відповідає принципам правової визначеності, справедливості та розумності, адже у ситуаціях, розглянутих вище, особи, що керують

¹ Рішення Березанського районного суду Миколаївської області від 31 травня 2023 р. у справі № 469/826/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111306230>

² Постанова Ніжинського міськрайонного суду Чернігівської області від 17 листопада 2022 р. у справі № 740/3270/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107373765>

транспортними засобами за відсутності таких документів, мають змогу з формальних підстав уникнути адміністративної відповідальності за допущені правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

Розв'язанню порушеної проблеми може слугувати чітке законодавче закріплення підходу, згідно з яким у поліцейських, які залучаються до забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану (в тому числі до здійснення контролю в'їзду/виїзду на блокпостах та контролю за дотриманням комендантської години), зберігаються повноваження, установлені Законом України «Про Національну поліцію». Зокрема, у статті 35 Закону України «Про Національну поліцію» варто передбачити, що під час дії воєнного стану поліцейський може зупиняти транспортні засоби у разі їх проїзду через блокпости та контрольні пункти в'їзду-виїзду, а також у разі порушення заборони щодо руху транспортних засобів під час дії комендантської години. Водночас у спеціальних нормативно-правових актах, що регламентують порядок застосування окремих заходів правового режиму воєнного стану, доцільно закріпити право уповноважених осіб Національної поліції перевіряти у водіїв транспортних засобів, які проїжджають через блокпости та контрольні пункти в'їзду-виїзду, або порушують заборону щодо руху транспортних засобів під час дії комендантської години, документи на право керування транспортним засобом (посвідчення водія відповідної категорії, реєстраційний документ на транспортний засіб, поліс (договір) обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів).

Вбачається, що реалізація пропонованого підходу не буде суперечити цілям, задля досягнення яких запроваджуються заходи правового режиму воєнного стану, адже Закон України «Про правовий режим воєнного стану» містить низку положень, в яких йдеться не лише про відсіч збройній агресії, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, але й про необхідність забезпечення військовим командуванням та військовими адміністраціями громадської безпеки і порядку. Пунктом 4 Порядку 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) прямо передбачено, що запровадження комендантської

години та встановлення спеціального режиму світломаскування здійснюється для забезпечення громадського порядку. При цьому не викликає сумніву той факт, що забезпечення безпеки дорожнього руху можна вважати однією із складових забезпечення громадської (публічної) безпеки та порядку.

Продовжуючи аналіз, необхідно звернути увагу на ще одне дискусійне питання, яке стосується підтвердження наявності додаткових повноважень у поліцейських, які залучаються до забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Так, пунктом 5 Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1456, визначено, що право на проведення перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян надано відповідним уповноваженим особам Національної поліції, СБУ, Національної гвардії, Держприкордонслужби, ДМС, Держмитслужби та Збройних Сил, які визначені в наказі коменданта. В пункті 2 цього Порядку також конкретизовано, що термін «уповноважена особа» вживається в такому значенні: посадова особа, яка призначається наказом коменданта та якій надано повноваження щодо перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. З урахуванням наведених положень, слід відзначити, що у правозастосовній практиці нерідко виникають ситуації, за яких водії транспортних засобів, які проїжджають через блокпости або контрольні пункти в'їзду-виїзду, відмовляються виконувати вимоги поліцейських без пред'явлення останніми наказу коменданта, який би підтверджував наявність у поліцейського статусу уповноваженої особи відповідно до вищезазначеного Порядку.

Під час розгляду однієї із справ з приводу порушеного питання суд констатував, що нормами законодавства не встановлено обов'язку уповноважених осіб пред'являти особам, які підлягають контролю на блокпості, наказу коменданта про визначення уповноважених осіб. Відтак посилання позивача на те, що він не був зобов'язаний пред'являти документи у разі ненадання йому на ознайомлення наказу

коменданта, не ґрунтується на нормах законодавства¹. Поряд із цим наявні й випадки, за яких суди скасовують винесені поліцейськими постанови про накладення адміністративного стягнення у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, посилаючись, зокрема, на ненадання суду наказу відповідного коменданта, яким поліцейського наділено статусом уповноваженої особи у розумінні вищевказаного Порядку².

Наведені обставини вказують на доцільність додаткового унормування зазначеного питання, адже наявний стан його врегулювання навряд чи можна вважати прийнятним. Так, з одного боку, із змісту законодавства слідує наявність у громадян обов'язку підкорюватися вимогам уповноважених осіб, наділених спеціальним статусом. З іншого боку, законодавство не надає громадянам можливості пересвідчитися в тому, що особа, яка звертається з певними вимогами, дійсно наділена відповідними владними повноваженнями в установленому законом порядку. У зв'язку з цим можна частково погодитися з думкою С.М. Гусарова, котрий наголошує, що хоча функціонування такого правоохоронного органу, як поліція, має бути адаптовано до специфіки воєнного часу, практична реалізація принципу забезпечення прав і свобод громадян у діяльності поліції через законодавчі зміни опинилася під загрозою³.

Разом з тим варто відзначити й той факт, що ознайомлення громадян з відповідним наказом коменданта (або копією такого наказу) не є зручним з правової та організаційної точок зору, зокрема, через те, що в таких наказах можуть міститися відомості, віднесені до категорії службової інформації.

З урахуванням цього, постає потреба додаткового опрацювання питання щодо можливого способу підтвердження наявності у поліцейського повноважень уповноваженої особи, визначених Порядком

¹ Рішення Барського районного суду Вінницької області від 19 квітня 2023 р. у справі № 125/630/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110411869>

² Рішення Березанського районного суду Миколаївської області від 31 травня 2023 р. у справі № 469/826/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111306230>

³ Гусаров С.М. Щодо проблеми забезпечення прав громадян у діяльності Національної поліції України в умовах воєнного стану. *Захист та дотримання прав громадян органами Національної поліції України в умовах воєнного стану* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 7 груд. 2022 р.) / МВС України ; Харків. нац. ун.-т внутр. справ ; Наук. парк «Наука та безпека». Вінниця : ХНУВС, 2022. С. 21.

перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Варіантом вирішення цього питання може стати видача поліцейським спеціальних посвідчень, що підтверджуватимуть їх статус як осіб, уповноважених брати участь у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Поряд із цим на законодавчому рівні пропонується закріпити обов'язок поліцейського, який залучається до забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, пред'явити на вимогу осіб, до яких звертається такий поліцейський, документ, який підтверджує наявність у поліцейського статусу уповноваженої особи, що бере участь у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Розглядаючи питання реалізації повноважень Національної поліції стосовно забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, не можна оминати увагою й низку правових проблем, що стосуються участі органів Національної поліції у здійсненні обов'язкової евакуації дітей, які перебувають у зоні воєнних дій.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209 внесено зміни до Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 814, із закріпленням такого положення:

«З метою захисту дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, в умовах воєнного стану обласні військові адміністрації за погодженням з органами військового командування на відповідній території та Координаційним штабом з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану можуть прийняти рішення про проведення обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з їх батьками, особами, які їх замінюють, або іншими законними представниками з окремого населеного пункту в місцевості, де ведуться бойові дії.

Обов'язкова евакуація в примусовий спосіб дітей здійснюється за супроводом одного з батьків, особи, яка їх замінює, або іншого законного представника...

Відмова батьків, осіб, які їх замінюють, або інших законних представників від обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей

з окремого населеного пункту в місцевості, де ведуться бойові дії, не допускається»¹.

На виконання наведеної норми обласними військовими адміністраціями прийнято низку рішень щодо проведення обов'язкової евакуації дітей з населених пунктів, які перебувають у зоні бойових дій². До проведення евакуаційних заходів залучаються й працівники відповідних територіальних органів Національної поліції. При цьому часто трапляються ситуації, за яких попри вимоги вищевказаної постанови батьки (особи, які їх замінюють) всіляким чином уникають від проведення евакуації дітей, наражаючи їх на небезпеку³. Між тим чинне законодавство не визначає правових наслідків таких ситуацій і не встановлює механізму виконання рішення про обов'язкову евакуацію в примусовий спосіб.

З метою припинення протиправної поведінки батьків, що відмовляються виконувати вимоги про обов'язкову евакуацію дітей, поліцейські у низці випадків порушують питання про притягнення батьків до адміністративної відповідальності за статтею 184 КУпАП – «Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей». Разом з тим аналіз судової практики розгляду відповідної категорії справ свідчить, що суди не вбачають достатніх підстав для застосування цієї статті у вказаних відносинах.

Зокрема, розглянувши матеріали однієї із справ, які надійшли з відділу поліції Бахмутського РВП ГУНП в Донецькій області, суд встановив, що згідно з протоколом про адміністративне правопорушення житель міста Соледар ОСОБА_1 ухилився від виконання своїх батьківських обов'язків по піклуванню щодо своєї малолітньої доньки ОСОБА_2, оскільки не бажає евакуйовувати дитину з прифронтового міста до більш безпечного міста

¹ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841 та від 29 липня 2022 р. № 854: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209. Офіційний вісник України. 2023. № 29. Ст. 1630.

² Інформація про роботу Координаційного штабу з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану. Офіційний веб-сайт Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. URL: <https://minre.gov.ua/2023/10/19/vzhe-bilshe-roku-praczuuye-koordinacziynij-shtab-z-pytan-provedennya-obovyazkovoyi-evakuacziyi-naseleennya-v-umovah-voyennogo-stanu/>

³ У Бахмуті залишається близько 200 дітей. Поліція робить все можливе, аби евакуйовувати всіх до останнього. Офіційний вебпортал Головного управління Національної поліції в Донецькій області. URL: <https://dn.npu.gov.ua/news/u-bakhmuti-zalyshaietsia-blyzko-200-ditei-politsiia-robyt-vse-mozhlyve-aby-evakuiuvaty-vsikh-do-ostannoho-ruslan-osypenko>

згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів від 02.08.2022 р. «Про проведення обов'язкової евакуації населення Донецької області». З пояснень ОСОБА_1 до протоколу вбачається, що він визнає, що наражає дитину на небезпеку, але на даний час відмовляється евакуйовувати дитину.

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 184 КУпАП, полягає в ухиленні батьків або осіб, які їх замінюють, від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей.

Диспозиція цієї норми закону відсилає до інших нормативно-правових актів, які передбачають конкретні обов'язки батьків або осіб, які їх замінюють щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей. Таким чином, ухиленням від виконання батьківських обов'язків вважатиметься невиконання обов'язків, чітко передбачених законодавством і лише тих, які стосуються забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання дітей.

Згідно зі ст. 12 Закону України «Про охорону дитинства» батьки або особи, які їх замінюють зобов'язані виховувати дитину, піклуватися про її здоров'я, фізичний, духовний і моральний розвиток, навчання, створювати належні умови для розвитку її природних здібностей, поважати гідність дитини, готувати її до самостійного життя та праці. Виховання дитини має спрямовуватися на розвиток її особистості. Батьки або особи, які їх замінюють, несуть відповідальність за порушення прав і обмеження законних інтересів дитини на охорону здоров'я, фізичний і духовний розвиток, навчання, невиконання та ухилення від виконання батьківських обов'язків відповідно до закону.

За приписами ст. 150 Сімейного кодексу України визначені обов'язки батьків щодо виховання та розвитку дитини: батьки зобов'язані виховувати дитину в дусі поваги до прав та свобод інших людей, любові до своєї сім'ї та родини, свого народу, своєї Батьківщини; батьки зобов'язані піклуватися про здоров'я дитини, її фізичний, духовний та моральний розвиток; батьки зобов'язані забезпечити здобуття дитиною повної загальної середньої освіти, готувати її до самостійного життя; батьки зобов'язані поважати дитину; передача дитини на виховання іншим особам не звільняє батьків від обов'язку батьківського піклування щодо неї; забороняються будь-які види експлуатації батьками своєї дитини; забороняються фізичні покарання дитини батьками, а також застосування ними інших видів покарань, які принижують людську гідність дитини.

Частина 3 ст. 30–1 Закону України «Про охорону дитинства» передбачає, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування першочергово проводять відселення дітей, які опинилися чи можуть опинитися у зоні воєнних дій чи збройних конфліктів, до безпечних районів. Відселення дітей проводиться разом з батьками, законними представниками або, за їхньою згодою, без супроводження чи з іншими особами. Слід звернути увагу, що відселення дітей проводиться лише за згодою батьків.

До протоколу не додано жодного доказу про ухилення від виконання батьківських обов'язків. Таким чином, матеріали, які надійшли до суду не містять жодного доказу, в розумінні ст. 251 КУпАП, які б підтверджували вину ОСОБА_1 у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 184 КУпАП, що свідчить про відсутність об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 184 КУпАП¹.

Неприйнятним для вказаних випадків є й застосування частини 2 ст. 170 Сімейного кодексу України, в якій йдеться про можливість постановлення органом опіки та піклування або прокурором рішення про негайне відібрання дитини від батьків у виняткових випадках, при безпосередній загрози для життя або здоров'я дитини (з подальшим поданням до суду позову про відібрання дитини від матері, батька без позбавлення їх батьківських прав)². Адже у вищевказаних ситуаціях примусове відібрання дитини від батьків навряд чи відповідатиме її інтересам. До того ж виконання процедур, передбачених ст. 170 Сімейного кодексу України, потребує відносно тривалого часу, тоді як в умовах інтенсивного ведення бойових дій для цього немає можливості.

Зазначені проблеми підсилюються через невизначеність у чинному законодавстві соціальних гарантій для осіб, які підлягають примусовій евакуації. Це є додатковим фактором, через який ці особи відмовляються виконати свій обов'язок стосовно евакуації дітей із зони бойових дій.

14 квітня 2023 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану щодо засад обов'язкової евакуації дітей». Цим законопроектом пропонується доповнити названий Закон новою статтею 18¹ «Правові засади обов'язкової евакуації дітей», яка, на відміну від постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209, містить

¹ Постанова Дружківського міського суду Донецької області від 25 січня 2023 р. у справі № 229/2800/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108597634>

² Сімейний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 21–22. Ст. 135.

більш деталізовані положення стосовно проведення такої евакуації. Зокрема, в доповнення до положень, наявних у цій постанові, законопроектом передбачено, що про прийняте рішення про обов'язкову евакуацію дітей у дводенний строк з дня його прийняття повідомляється Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений Президента України з прав дитини, відповідні територіальні органи центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері захисту прав дітей, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей. Зазначені органи та посадові особи здійснюють контроль за дотриманням прав дітей в ході проведення їх обов'язкової евакуації. Евакуйовані діти разом з їх батьками, особами, які їх замінюють, або іншими законними представниками розміщуються в готелях, санаторіях, пансіонатах, будинках відпочинку, дитячих оздоровчих таборах та у придатних для проживання будівлях підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. Плата за проживання та за житлово-комунальні послуги із зазначених осіб протягом періоду їх обов'язкової евакуації не стягується¹.

Однак, як і чинна постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209, цей законопроект не визначає правових наслідків ситуації, за якої батьки (особи, що їх замінюють, законні представники) відмовляються від проведення обов'язкової евакуації та перешкоджають її проведенню.

З урахуванням наведеного вище, а також з огляду на те, що здійснення обов'язкової евакуації суттєво зачіпає права, свободи й законні інтереси дітей та їх батьків (осіб, що їх замінюють), можна дійти висновку про потребу прийняття окремого спеціального закону, який визначатиме механізм примусової евакуації дітей з населених пунктів, де ведуться бойові дії. Зокрема, в такому законодавчому акті необхідно визначити повноваження різних суб'єктів, задіяних у проведенні обов'язкової евакуації (в тому числі уповноважених посадових осіб органів Національної поліції), та конкретизувати порядок проведення обов'язкової евакуації у примусовий спосіб з одночасним закріпленням державних соціальних гарантій для осіб, які підлягають обов'язковій евакуації.

¹ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану щодо засад обов'язкової евакуації дітей» (реєстр. № 9207 від 14.04.2023). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41769>

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи результати проведеного дослідження правових аспектів участі органів Національної поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану, можна сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Чинна редакція Закону України «Про Національну поліцію» містить внутрішнє протиріччя, яке полягає в одночасному віднесенні повноважень поліції щодо участі у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану до переліку основних та додаткових повноважень поліції (п. 24 ч. 1 ст. 23; ч. 2–3 ст. 24). Між тим, зважаючи на тимчасовий характер таких повноважень, їх варто вважати лише додатковими, у зв'язку з чим пункт 24 частини першої статті 23 Закону пропонується виключити.

2. Норми Закону України «Про Національну поліцію» щодо участі поліції у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану мають рамковий характер: Законом не конкретизовано, які саме повноваження надано поліції для забезпечення і здійснення таких заходів. Тим самим створено умови, за яких визначення обсягу і змісту конкретних повноважень поліції щодо участі у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану винесено лише на підзаконний рівень правового регулювання, що не відповідає ступеню суспільної значущості регульованих відносин.

З урахуванням наведеного вище, у статті 24 Закону України «Про Національну поліцію» пропонується закріпити конкретизований перелік повноважень поліції у сфері забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, зокрема: 1) забезпечення охорони важливих об'єктів національної економіки та інших об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення; 2) здійснення контролю за дотриманням комендантської години та спеціального режиму світломаскування; 3) здійснення контролю за дотриманням рішень військового командування та військових адміністрацій щодо заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, алкогольними напоями та речовинами, виробленими

на спиртовій основі; 4) здійснення контролю за дотриманням рішень військового командування та військових адміністрацій щодо порядку проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів під час воєнного стану; 5) внесення військовому командуванню пропозицій про примусове відчуження або вилучення майна в умовах воєнного стану, сприяння виконанню рішень військового командування про примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану; 6) здійснення контролю за дотриманням особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів; 7) здійснення перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян на підставі наказу військового командування; 8) організація евакуації осіб, які перебувають в ізоляторах тимчасового тримання Національної поліції у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії; 9) надання допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у проведенні евакуації інших осіб з місць, небезпечних для проживання, а також проведенні евакуації матеріальних і культурних цінностей у разі виникнення загрози їх пошкодження або знищення; 10) застосування у встановленому порядку поліцейських заходів примусу у разі перешкоджання певними особами виконанню наказів військового командування щодо здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

3. Згідно з Планом запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні, що затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 р. № 181-р, Національна поліція вказана у переліку органів, які залучаються до проведення низки заходів правового режиму воєнного стану. Разом з тим чинні підзаконні нормативно-правові акти, що визначають порядок запровадження і здійснення окремих заходів правового режиму воєнного стану, містять прогалини і протиріччя в частині регламентації участі у цих відносинах органів Національної поліції. Зокрема, на рівні актів Кабінету Міністрів України доцільно визначити порядок участі органів поліції у здійсненні таких заходів правового режиму воєнного стану, як: організація посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують

життєдіяльність населення; проведення евакуації населення у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, а також із зон збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій) у безпечні райони; проведення евакуації матеріальних і культурних цінностей у разі виникнення загрози їх пошкодження або знищення.

4. Аналіз практики реалізації повноважень органів Національної поліції щодо забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану вказує на низку правових проблем, серед яких, зокрема: 1) застосування цими органами суперечливих підходів під час складання адміністративних протоколів стосовно осіб, які порушують заборону на перебування у громадських місцях під час комендантської години, а також заборону торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; 2) виникнення спорів щодо правомірності дій органів Національної поліції, які виконують розпорядження військового командування про заборону ввезення на певну територію алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі, а також вилучення алкогольних напоїв (речовин, вироблених на спиртовій основі), що ввозяться на відповідну територію всупереч встановленій забороні; 3) застосування судами суперечливих правових позицій під час розгляду матеріалів у справах про адміністративні правопорушення, що оформлюються уповноваженими працівниками поліції у разі виявлення порушень стосовно проведення мирних зборів під час дії воєнного стану; 4) оскарження дій територіальних органів Національної поліції, що виконують рішення військового командування (військових адміністрацій) стосовно затримання транспортних засобів, водії яких перебувають у стані алкогольного сп'яніння, з подальшим поданням військовому командуванню матеріалів щодо примусового відчуження або вилучення таких транспортних засобів для потреб держави; 5) застосування судами взаємовиключних правових позицій під час розгляду спорів, пов'язаних із з'ясуванням правомірності дій поліцейських, які зупиняють транспортні засоби при проїзді через блокпост або під час комендантської години з метою перевірки дотримання водіями Правил дорожнього руху; 6) неможливість виконання поліцейськими вимог законодавства щодо обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з населених пунктів, де ведуться бойові дії, у разі перешкоджання такій евакуації з боку батьків (осіб, які їх замінюють, або законного представника).

З метою вирішення вищевказаних проблем пропонується:

1) доопрацювання та прийняття законопроектів про запровадження адміністративної відповідальності за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану (порушення комендантської години, порушення встановлених заборон щодо торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі);

2) унормування відносин, що виникають у зв'язку із введенням заборони на ввезення алкогольних напоїв на певну територію під час воєнного стану, зокрема: закріплення повноважень військового командування та військових адміністрацій щодо запровадження такого заходу правового режиму воєнного стану, як заборона на ввезення на певну територію алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; закріплення повноважень органів Національної поліції щодо здійснення контролю за додержанням такої заборони, а також вилучення алкогольних напоїв (речовин, вироблених на спиртовій основі), що ввозяться на відповідну територію всупереч встановленій забороні; визначення умов та порядку вилучення, зберігання та повернення власнику таких напоїв (речовин);

3) усунення наявних протиріч у законодавстві стосовно обмеження права на свободу мирних зібрань під час воєнного стану; закріплення повноважень військового командування та військових адміністрацій щодо визначення порядку та умов проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів в умовах воєнного стану;

4) доповнення Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» положеннями стосовно участі органів Національної поліції у забезпеченні вищевказаного заходу правового режиму воєнного стану;

5) доповнення статті 35 Закону України «Про Національну поліцію» нормою, яка передбачатиме право поліцейського зупиняти транспортні засоби у разі їх проїзду через блокпости та контрольні пункти в'їзду-виїзду, а також у разі порушення заборони щодо руху транспортних засобів під час дії комендантської години; закріплення у спеціальних нормативно-правових актах, що регламентують порядок застосування окремих заходів правового режиму воєнного стану, права уповноважених посадових осіб органів Національної поліції перевіряти у водіїв транспортних засобів, які проїжджають через блокпости та

Наукове видання

Захарченко Андрій Миколайович
Алфьоров Сергій Миколайович

УЧАСТЬ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТА ЗДІЙСНЕННІ ЗАХОДІВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Науковий нарис

Технічне редагування
Дизайн обкладинки
Верстання

Оксана Гринюк
Савельєва Валерія
Ігор Стратій



ЮРИДИКА
ВИДАВНИЦТВО

Підписано до друку 01.12.2023 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Merriweather. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 3,95. Наклад 100. Замовлення № 081/1123.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Тел.: +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.