

ПОСИЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

STRENGTHENING OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY UNDER THE CONDITIONS OF THE STATE OF MARTIAL: CERTAIN ASPECTS

Бевз С.І., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Стадник В.Я., студентка II курсу факультету соціології і права
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

У даній статті аналізується законопроект №7356, який передбачає внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зміни, що пропонуються, пов'язані з введенням в дію на території України воєнного стану у зв'язку з початком повномасштабного вторгнення на Українську територію. Проблемами, які потребують вирішення і аналізуються в даній статті, є розширення обтяжуючих обставин притягнення до адміністративної відповідальності та відповідальності за порушення одного з заходів правового режиму воєнного стану – комендантської години. Здійснюється аналіз чинного законодавства, що врегульовує такі суспільні відносини, та висловлюється авторська позиція стосовно доцільності введення в дію окремих норм законопроекту №7356.

Постановка проблеми. Правовий режим воєнного стану, введення якого стало вимушеним кроком у зв'язку з повномасштабним вторгненням російської федерації на територію нашої держави, зумовив нові виклики для правового регулювання. Необхідність надзвичайно оперативно реагувати на порушення громадського порядку та створити ефективний механізм правового регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану мала наслідком появу багатьох швидко розроблених законопроектів. Зокрема, декілька з них, що спрямовані на посилення адміністративної відповідальності в умовах воєнного стану, отримали неоднозначні відгуки громадськості та висновки експертів. Тож аналіз викладених в таких актах питань залишається актуальним.

Аналіз останніх досліджень. У зв'язку із тим, що в умовах воєнного стану правове регулювання розвивається з 24 лютого 2022 року можна стверджувати, що питання адміністративної відповідальності в такому правовому режимі не є достатньо дослідженими. Окремі питання розглядаються в роботах Чернецької О.А. [1], Косаревська О.В., Березовенко Л.С. [2] та здебільшого мають характер виступів/тез науково-практичних конференцій.

Мета дослідження. Метою даної роботи є проаналізувати окремі пропозиції законодавців стосовно посилення адміністративної відповідальності в умовах воєнного стану та встановлення адміністративної відповідальності за порушення комендантської години.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, воєнний стан, комендантська година, крайня необхідність, поважна життєва обставина, законопроект, санкція.

This article analyzes draft law No. 7356, which aims to amend the Code of Ukraine on Administrative Offenses. The changes are related to the implementation of martial law on the territory of Ukraine in connection with the beginning of a full-scale invasion of Ukrainian territory. Description of the problem, which is not settled – responsibility for violation of the curfew. The problem raised in the article is an important aspect of the regulation of relations under martial law. An analysis of the current administrative legislation is carried out, and the expediency of implementing the provisions of draft law No. 7356, as well as the implementation of individual provisions of the draft law, are commented on.

Formulation of the problem. The legal regime of martial law, the introduction of which became a forced step in connection with the full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of our state, led to new challenges for legal regulation. The need to react extremely quickly to violations of public order and to create an effective mechanism of legal regulation of social relations in the conditions of martial law resulted in the appearance of many quickly drafted draft laws. In particular, several of them, aimed at strengthening administrative responsibility under martial law, received mixed reviews from the public and expert opinions. Therefore, the analysis of the issues presented in such acts remains relevant.

Analysis of the latest research. In connection with the fact that in the conditions of martial law, legal regulation has been developing since February 24, 2022, it can be argued that the issues of administrative responsibility in such a legal regime are not sufficiently researched. Separate issues are considered in the works of O.A. Chernetska [1], O.V. Kosarevska, and L.S. Berezovenko. [2] and mostly have the character of presentations/theses of scientific and practical conferences.

The aim of the research. The purpose of this work is to analyze individual proposals of legislators regarding the strengthening of administrative responsibility under martial law and the establishment of administrative responsibility for curfew violations.

Key words: administrative responsibility, martial law, curfew, extreme necessity, serious life circumstance, draft law, sanction.

Виклад основного матеріалу. Введення воєнного стану в Україні підвищило питання забезпечення безпеки громадян. Обмежувальні заходи, які були запроваджені у зв'язку з воєнним станом, потребували і потребують створення ефективного механізму їх правового регулювання – такого правового регулювання, яке б забезпечило реалізацію відповідних заходів.

Як відомо, одним з засобів забезпечення реалізації правової норми є адекватна санкція за її порушення. Тож враховуючи необхідність оперативного реагування на порушення встановленого правового режиму воєнного стану, увагу законодавця привернув Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [3] в частині посилення відповідальності в умовах воєнного стану.

Зокрема, 9 травня 2022 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект №7356 [4], який включено до порядку денного Верховної Ради 7 лютого

2023 року [5]. Основною метою вказаного законопроекту визначено «забезпечення реалізації інтересів суспільства та держави, громадського порядку при умовах дії воєнного стану, а також усунення загрози життю та безпеці осіб, які знаходяться на території України під час дії воєнного стану». Для досягнення цієї мети ініціатори законопроекту пропонують «дати життя» положенням, які посилюють адміністративну відповідальність за ті діяння, що стали правопорушеннями у зв'язку із дією правового режиму воєнного стану.

Насамперед, варто звернути увагу на те, що у чинній редакції КУпАП (ст. 35) перелік обставин, які обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, є вичерпним. На відміну від пом'якшуючих обставин орган (посадова особа), який вирішує справу про адміністративне правопорушення, не може визнати обтяжуючими інші обставини, не зазначені в законі. З метою

забезпечення правопорядку в умовах воєнного стану законопроект №7356 пропонує внести зміни до загальних положень КУпАП – розширити п. 5 ст. 35 шляхом доповнення – вчинення адміністративного правопорушення в умовах стихійного лиха, **воєнного, надзвичайного стану** або будь-якої іншої надзвичайної ситуації.

Необхідність такого доповнення зумовлена тим, що, на жаль, деякі особи цілеспрямовано використовують надзвичайні ситуації для того, аби вчинити адміністративне правопорушення, сподіваючись, що уповноваженим суб'єктам не вдасться довести/встановити склад адміністративного правопорушення.

Вважаємо, що таке доповнення до обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, є цілком обґрунтованим. Адже в умовах воєнного стану зусилля державних органів, громадськості, всього суспільства мають бути спрямовані на відсіч збройної агресії, забезпечення національної безпеки, усунення загрози безпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Необхідність реагування на порушення встановленого правопорядку в державі, на адміністративні правопорушення, «відволікає» уповноважених суб'єктів від основної задачі. В той же час врахування такої обтяжуючої обставини (у разі доповнення КУпАП) має поєднуватися з врахуванням обставин, що виключають адміністративну відповідальність, зокрема крайньою необхідністю. Оскільки завданням всіх осіб на території нашої держави є сприяння відсічі збройної агресії, крайня необхідність в умовах воєнного стану зумовлює вчинення, на перший погляд, правопорушень окремими особами і не лише уповноваженими на виконання функцій держави і місцевого самоврядування. Тож вважаємо, що в контексті розгляду питання щодо врегулювання застосування адміністративної відповідальності за порушення в умовах воєнного стану на всіх осіб доцільно також поширити дію ч. 3 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [6], яка встановлює, що «в умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту».

З іншого боку, дискусивним залишається питання – чи для всіх адміністративних правопорушень їх вчинення в умовах воєнного стану має бути обтяжуючою обставиною; чи доцільніше передбачити таку обтяжуючу обставину для певної категорії правопорушень – наприклад визначених в Главі 13-Б КУпАП «Військові адміністративні правопорушення».

Крім того, законопроект №7356 привертає також увагу до питання врегулювання/посилення адміністративної відповідальності за недотримання режиму встановлених заходів в умовах воєнного стану, в тому числі тих, що фактично обмежують конституційно гарантовані права і свободи людини та громадянина.

Відповідно до ч. 2 ст. 64 Конституції України [7] «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень» та визначені права і свободи, які не можуть бути обмежені ні за яких умов.

Зокрема, одним з заходів правового режиму воєнного стану, що обмежує певні права і свободи громадян, та який впроваджено на окремих територіях України, є комендантська година – заборона перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень (п. 5 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). У академічному тлумачному словнику української мови «комен-

дантська година» має аналогічне Закону визначення: як «заборона без перепустки з'являтися на вулицях населеного пункту в певні години (у воєнний час та під час облоги)» [8].

Фактично такий захід є обмеженням конституційно закріпленої (в ст. 33 Конституції України) свободи пересування, на яку згідно зі ст. 64 Конституції України не поширюється імунітет у разі запровадження воєнного стану. Порядок встановлення комендантської години затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану» від 8 липня 2020 року № 573 [9]. В той же час, незважаючи на встановлення загальної норми в ст. 25 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо того, що «особи, винні у порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму воєнного стану, притягаються до відповідальності згідно із законом», окремої норми, яка б передбачала відповідальність за порушення комендантської години в чинному законодавстві не знаходимо.

Таким чином, маємо таку ситуацію. У кожній місцевості комендантська година має свій визначений час. Наприклад, станом на травень 2023 року, у Києві вона встановлена з 00:00 до 05:00, у Чернівецькій області – 00:00 до 04:00, у Донецькій області – 21:00–05:00, у Закарпатській області – немає. Наразі багато людей з певних обставин, як поважних, так і неповажних, порушують комендантську годину, не маючи перепусток чи спеціальних дозволів на пересування протягом часу комендантської години. Правоохоронні органи на власний розсуд призначають покарання за такі діяння. «Відсутність будь-яких санкцій за порушення режиму комендантської години під час воєнного стану є серед інших причиною проявів «самоусуду» зі сторони правоохоронців» [10, с. 69].

В окремих випадках – це адміністративні стягнення у вигляді попередження або штрафу; в окремих – фізичні навантаження, тобто віджимання, присідання тощо [10, с. 69] (що загалом може бути кваліфіковано як поведіння, що принижує гідність людини та не може виправдовуватися введенням воєнного стану відповідно до ст. 22 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). «Зазвичай працівники поліції складають протокол за статтею 185 КУпАП, яка карає за злісну непокору поліціянту. Такий протокол можна оскаржити в суді, що здебільшого й відбувається, адже справи часто закривають через відсутність складу правопорушення» [11]. Тож врегулювання порядку та встановлення стягнення у разі порушення комендантської години є вкрай актуальним та потребує нагального вирішення.

Звертаємо увагу, що «при аналізі Єдиного державного реєстру судових рішень було встановлено більше тисячі судових справ по протоколам, що були оформлені у період комендантської години» [12]. Утім жодного з них – «порушення комендантської години». Зокрема, це справи за такими статтями КУпАП:

- 130 КУпАП – перебування за кермом у стані сп'яніння (частіше за все);
- 185 КУпАП – злісна непокоря працівникам поліції;
- 126 КУпАП – керування автомобілями за відсутності спеціальних документів (відсутність водійського посвідчення, керування будучи позбавленим права керування, відсутність страхового полісу);
- 187 КУпАП – порушення правил адміністративного нагляду;
- 178 КУпАП – розпивання алкоголю у невстановлених місцях;
- 173 КУпАП – дрібне хуліганство [12].

В той же час, вважаємо, що врегулюючи питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення комендантської години, варто врахувати, що таке порушення може бути зумовлено крайньою необхідністю

або поважною життєвою обставиною. Тому пропонуємо, встановлюючи стягнення за порушення комендантської години, передбачити виключення відповідальності у разі наявності у особи поважної життєвої обставини та визначити таку обставину як «проблеми та виклики, які особа не в змозі вирішити в житті та інших приміщеннях, в яких вона перебуває під час комендантської години, не виходячи з нього та не порушуючи встановленої відповідно до закону заборони щодо свободи пересування». Утім у разі систематичності такого порушення посилання на поважну життєву обставину не повинне застосовуватися.

Звертаємо також увагу, що законопроект №7356 пропонує введення відповідальності за порушення комендантської години в межах прикордонної смуги. Пропонується встановити відповідальність за таке діяння в статті 202 КУпАП, яка у своїй чинній редакції визначає загалом стягнення за порушення прикордонного режиму, режиму в пропускних пунктах через український державний кордон або правил в пунктах в'їзду та виїзду з країни. Законопроект визначає діяння, за яке пропонується встановити адміністративні стягнення – перебування в визначений час доби у межах прикордонної смуги без спеціальної виданої перепустки чи посвідчення під час дії воєнного стану. Як стягнення пропонується попередження або штраф від 100 до 200 неоподаткованих мінімумів доходів громадян [4]. Відповідно до Порядку здійснення заходів під час запровадження комендантської години

та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, затверджено постановою Кабінету Міністрів України №573 від 8 липня 2020 року [9], перепусткою є виданий комендатурою документ, що надає особам, зокрема тим, які керують транспортними засобами, дозвіл на перебування в певний період доби на території, де запроваджено комендантську годину. Як бачимо, ні розумінням «перепустка», ні Порядком впровадження комендантської години не передбачено особливостей впровадження відповідного режиму у прикордонній смузі, тож, вважаємо, що впровадження окремо стягнень саме за порушення в прикордонній смузі не буде обґрунтованим.

Висновки. Виходячи з зазначеного, можемо констатувати, що врегулювання адміністративної відповідальності в умовах воєнного стану є вкрай актуальним та нагальним питанням. Створення належного та ефективного механізму правового регулювання заходів правового режиму воєнного стану є запорукою реалізації принципу верховенства права. Тож будь-які кроки законодавця в напрямку посилення адміністративної відповідальності за правопорушення в умовах воєнного стану загалом та порушення режиму впроваджених заходів правового режиму воєнного стану зокрема мають бути зваженими та обґрунтованими, базуватися на засадах верховенства права та пропорційності в діяльності суб'єктів владних повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Чернецька О. А. Правове регулювання адміністративної відповідальності за порушення карантину в умовах воєнного стану. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 133–136.
2. Косаревська О.В., Березовенко Л.С. Визначення особливостей адміністративно-правового режиму воєнного стану в Україні як елементи системи надзвичайних режимів (2022). *Наукові проблеми запровадження правового режиму воєнного стану в Україні: сучасний вимір*: матеріали науково-практичного онлайн-заходу. 29 квітня 2022 р. Одеса: ОДУВС, 2022. С. 129–131.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. №8073-Х. *Відомості Верховної Ради України РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 21.05.2023).
4. Законопроект: Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановлених обмежень в умовах дії воєнного стану від 09.05.2022 р. № 7356. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1289761> (дата звернення: 02.04.2023).
5. Про порядок денний дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України від 7 лютого 2023 року № 2911-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2911-IX#Text> (дата звернення: 21.05.2023).
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 21.05.2023).
7. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text> (дата звернення: 02.04.2023).
8. Година. *Академічний тлумачний словник української мови*. URL: <http://sum.in.ua/s/ghodyna> (дата звернення: 21.05.2023).
9. Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 р. № 573. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.05.2023).
10. Архипова А.А. Питання правового регулювання відповідальності за порушення комендантської години. *International scientific journal "Grail of Science"*. 2022. October. № 21. С. 68–69
11. Відповідальність за порушення комендантської години. Як дібратися додому в комендантську годину: чи можна викликати таксі та яка вартість. URL: <https://visitukraine.today/uk/blog/1472/yak-dibratisya-dodomu-v-komendantsku-godinu-ci-mozna-viklikati-taksi-ta-yakavartist>
12. Янчук А. Інша відповідальність за порушення комендантської години. *Порушення комендантської години. Законопроект 7356, 7553*. URL: <https://solutio.com.ua/uk/yurydychni-posluhy/advokat-po-administratyvny-m-spravam/porushennya-komendantskoyi-godyny-zakonoproekt-7356>