

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ПРАВОПОРЯДКУ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: СТАН ТА ОСОБЛИВОСТІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF LAW ORDER UNDER THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Котелюх М.О., к.п.н., викладач циклу професійно-практичної підготовки Центру первинної професійної підготовки «Академія поліції»

Дніпровський державний університет внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0003-3640-6793

В статті йде мова про вплив дії правового режиму воєнного стану на адміністративно-правову охорону правопорядку. Зазначається, що забезпечення правопорядку в державі та суспільстві є важливою і водночас важкою справою, й за умов повномасштабної війни, збройної агресії це видається складним завданням. Розглядається також і поняття адміністративно-правової охорони, наводяться думки різних дослідників, акцентується увага, що деякі дослідники надають їй лише попереджувальну або профілактичну функцію, характеру, хоча це поняття значно ширше, оскільки така діяльність передбачає також відновлення порушених прав та притягнення порушників до адміністративної відповідальності. В дослідженні розглядаються правоохоронні органи як органи адміністративно-правової охорони правопорядку й наголошується, що для них захист прав та свобод громадян є пріоритетом. Відповідно такий фактор, як правовий режим воєнного стану, вносить суттєві корективи та визначає особливості щодо діяльності правоохоронних органів, щодо обмежень прав і свобод громадян. В дослідженні йде мова і про права та свободи людини і громадянина, які можуть бути обмежені за умов дії правового режиму воєнного стану, конкретизуються ті випадки, де правоохоронні органи мають забезпечувати такі обмеження (наприкладі комендантської години як прояву обмеження права на свободу пересування). Також наголошується, що за умов збройного конфлікту наразі в Україні росіянами порушується основне, фундаментальне право громадян – право на життя, його забезпечення не залежить від правоохоронних органів, оскільки вчиняючи регулярно воєнні злочини, росіяни вбивають мирних громадян України, займаються мародерством тощо, й ліквідувати головне джерело порушення прав українських громадян може не правоохоронний орган, а Збройні Сили України. Наголошується, що за умов збройного конфлікту правоохоронні органи працюють у надскладних умовах та часто виконують такі завдання, які для них не типові у мирний час.

Ключові слова: збройний конфлікт, обмеження прав та свобод, правоохоронні органи, правопорядок, правовий режим воєнного стану.

The article deals with the influence of the legal regime of martial law on the administrative and legal protection of law and order. It is noted that ensuring law and order in the state and society is an important and at the same time difficult task, and under the conditions of full-scale war and armed aggression, it appears to be a difficult task. The concept of administrative-legal protection is also considered, the opinions of various researchers are given, it is emphasized that some researchers give it only a preventive or preventive function, character, although this concept is much broader, since such activity also involves the restoration of violated rights and bringing violators to administrative responsibility. The study examines law enforcement agencies as bodies of administrative and legal protection of law and order and emphasizes that for them the protection of the rights and freedoms of citizens is a priority. Accordingly, such a factor as the legal regime of martial law makes significant corrections and determines specifics regarding the activities of law enforcement agencies, regarding restrictions on the rights and freedoms of citizens. The study also talks about the rights and freedoms of a person and a citizen, which can be limited under the conditions of the legal regime of martial law, specifying those cases where law enforcement agencies must ensure such restrictions (on the example of curfew as a manifestation of the restriction of the right to freedom of movement). It is also emphasized that under the conditions of the armed conflict currently in Ukraine, the Russians are violating the basic, fundamental right of citizens - the right to life, its provision does not depend on law enforcement agencies, because while regularly committing war crimes, the Russians kill peaceful citizens of Ukraine, engage in looting, etc., and eliminate the main thing the source of violation of the rights of Ukrainian citizens may not be a law enforcement agency, but the Armed Forces of Ukraine. It is emphasized that under the conditions of an armed conflict, law enforcement agencies work in extremely difficult conditions and often perform tasks that are not typical for them in peacetime.

Key words: armed conflict, restriction of rights and freedoms, law enforcement agencies, law and order, legal regime of martial law.

Постановка проблеми. Досягнення такого стану суспільних відносин, як правопорядок важко для держав із сталими демократичними інститутами у мирний час. Однак за умов повномасштабної війни, збройної агресії це видається непосильним або неможливим завданням. Разом із тим державі, усім її інституціям необхідно докладати максимальних зусиль задля підтримання та забезпечення правопорядку в тих умовах, що склалися, оскільки права і свободи усіх суб'єктів права мають дотримуватися, порушені права відновлюватися а порушники притягуватися до відповідальності.

Стан опрацювання. У питання адміністративно-правової охорони правопорядку у правовій науці здійснили внесок науковці: Л. Веселова, Ю. Гаруст, С. Кобко, К. Крук, В. Мельник, Т. Перун, М. Руденко О. Шайтуро, Р. Шестопалов та ін. Водночас, трансформаційні процеси функціонування органів правопорядку в період дії воєнного стану в цілому дослідженні не були.

Мета статті полягає у визначенні особливостей адміністративно-правової охорони правопорядку в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, спочатку варто зупинитися на понятійно-категоріальному питанні «адміністративно-правової охорони». Дослідники наводять різні тлумачення: як універсальний засіб організації суспільних відносин, який є одночасно і регулюючим фактором і гарантією розвитку різних сфер суспільного життя, й така охорона повинна розглядатися через призму профілактичної функції права [6, с. 159–160]; це специфічний вплив права, що здійснюється завдяки суб'єктам адміністративного права з метою підтримання наявного стану прав, збереження їх від можливих протиправних посягань і має попереджувальний характер [11, с. 62]; діяльність органів публічної адміністрації, що врегульована нормами адміністративного права із попередження правопорушень, відновлення порушених прав і свобод, охоронюваних законних інтересів суб'єктів права, а також із застосування сили примусу та притягнення до адміністративної відповідальності [1, с. 242–247]; як різновид виконавчо-розпорядчої діяльності і структурний елемент державного управління.

Г. Шуст наводить авторське бачення адміністративно-правової охорони земельних ресурсів: «як врегульовану нормами адміністративного та земельного права діяльність уповноважених органів (осіб), що полягає у здійсненні спеціальних заходів, метою яких є забезпечення охорони та раціонального використання земель, збереження та відновлення їх якісних властивостей, покращення родючості ґрунтів у процесі реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав, інтересів та повноважень у сфері земельних відносин, створення всіх необхідних та сприятливих умов для цього» [11, с. 61–62]. Отже, деякі дослідники в питанні адміністративно-правової охорони надають їй лише попереджувальну або профілактичну функції, характеру, ми у свою чергу погоджуємося із тими дослідниками, хто розглядає таку діяльність також у контексті відновлення порушених прав та притягнення порушників до адміністративної відповідальності.

І. Коросташова адміністративно-правову охорону розглядає як систему правових засобів, комплекс різних заходів та створення умов щодо закріплення, забезпечення реалізації і захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Адміністративно-правову охорону можна вважати функцією держави (правоохоронна функція); завданням адміністративного права або функцією адміністративного права; діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування та осіб, які надають публічні послуги. А серед способів адміністративно-правової охорони дослідниця виділяє адміністративно-правовий (загальні та спеціальні правоохоронні органи) та судовий. Серед форм адміністративно-правової охорони виділяються правотворча, правозастосовна та правоохоронна [4, с. 72]. В контексті нашого дослідження ми звертаємо увагу, ті органи державної влади, які здійснюють свою діяльність із використанням правоохоронної форми адміністративно-правової охорони.

Зауважимо також, Р. Шестопапов до органів адміністративно-правової охорони відносить ті органи, для яких правоохоронна функція є першочерговою, а також виконують контрольно-наглядові функції у різних сферах суспільних відносин. Дослідник вказує, що тут не варто навіть вважати на наявність повноважень щодо застосування сили державного примусу. До таких органів таким чином можна зарахувати широке коло органів публічної влади. Р. Шестопапов перераховує наступні: «Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна аудиторська служба України, Державна служба фінансового моніторингу, Антимонопольний комітет України, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо» [10, с. 117]. Дослідники М. Руденко, О. Шайгуро, класифікуючи правоохоронні органи, виділяють: «1) правоохоронні органи загального призначення (Національна поліція України, Державне бюро розслідувань, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України); 2) правоохоронні органи спеціального призначення (Державна прикордонна служба України, Національне антикорупційне бюро України, Державна кримінально-виконавча служба України, податкова міліція); 3) державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями (Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Національна гвардія України); 4) інші правоохоронні органи (Державна лісова охорона, органи фінансового контролю, рибоохорони тощо)» [9, с. 168]. До речі, дослідники органи правопорядку висвітлюють як винятково органи виконавчої влади, яким надано спеціальний статус та повноваження державного правоохоронного органу для захисту важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод громадян, і забезпечення цього є пріоритетним завданням їх діяльності [9, с. 171].

Якщо говорити про адміністративно-правову охо-

рону правопорядку як діяльність публічних адміністрацій або уповноважених на це органів та їх посадових осіб із забезпечення правопорядку, звісно, такий фактор, як правовий режим воєнного стану, вносить суттєві корективи та особливості щодо повноважень публічних адміністрацій, щодо обмежень прав і свобод громадян. В контексті нашого дослідження варто розглянути поняття правового режиму воєнного стану та які особливості існують завдяки його запровадженню щодо прав і свобод громадян, а також на прикладі Національної поліції України розглянути, які додаткові повноваження може отримати правоохоронний орган задля забезпечення правопорядку в умовах дії правового режиму воєнного стану. Також зауважимо, що, ймовірно, основною особливістю впливу на адміністративно-правову охорону правопорядку в умовах дії правового режиму воєнного стану є, власне, головна причина запровадження воєнного стану. За умов збройних конфліктів, війн порушується основне, фундаментальне право громадян – право на життя, й його забезпечення не залежить від правоохоронних органів. На прикладі повномасштабної збройної агресії росії проти України ми можемо побачити, що вчиняючи регулярно воєнні злочини, росіяни вбивають мирних громадян України, займаються мародерством тощо, й ліквідувати головне джерело порушення прав українських громадян може не правоохоронний орган, а Збройні Сили України.

Якщо говорити про правоохоронні органи як органи адміністративно-правової охорони правопорядку, для яких захист прав та свобод громадян є пріоритетом, варто зосередитися на особливості, власне, таких прав за умов правового режиму воєнного стану. Варто звернутися до ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а саме до визначення такого стану: «це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [8]. Із визначення ми бачимо, що із метою протидії збройній агресії та у разі загрози існуванню нашої держави органам державної влади можуть надаватися додаткові повноваження, власне, для ліквідації загроз, з такою ж метою передбачено й обмеження певних конституційних прав і свобод людини і громадянина, але обов'язково із зазначенням строку таких обмежень. Такі повноваження надаються на період дії правового режиму воєнного стану, наприклад, Національній поліції України, про що мова буде йти далі.

Додаткові повноваження у правоохоронних органах пов'язані у тому числі й з обмеженнями деяких прав і свобод громадян. Д. Гриньо слушно зазначає, що обмеження прав і свобод людини у період дії правового режиму воєнного стану виступає необхідним елементом демократичної держави (у свою чергу ми зазначимо, що такі обмеження не означають, що держава стає недемократичною і не правовою, відповідно до чого до такої держави не можна застосовувати поняття правопорядку як особливого стану суспільних відносин), а війна об'єктивно зумовлює законодавче врегулювання таких обмежень. В Конституції України, зокрема ст. 64 передбачена можливість обмеження прав і свобод людини і громадянина, також у ст. 23 Основного закону закріплена загальносвіттова практика правової системи, тобто положення щодо

принципів правового статусу особи, відповідно до якого «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості» [4]. Як зазначає дослідник, «у такий спосіб на конституційному рівні, тобто принципово, визначено підстави й цілі обмежень прав і свобод громадян, а також межі здійснення таких прав і свобод. Однак ці встановлення мають потребу в конкретизації й подальшому науковому осмисленні, тим більше, що після прийняття Конституції науковцям так і не вдалося дійти єдиного трактування їх змісту» [2, с. 46].

Відповідно до ст. 64 Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Водночас, не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями: 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 [4]. Отже, можуть обмежуватися наступні права: на недоторканість житла; на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; на невтручання в особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України; на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом; право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації; право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; право на працю; право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; право на освіту.

В контексті діяльності правоохоронних органів, адміністративно-правової охорони правопорядку, обмеження стосуються права на свободу пересування, оскільки згідно п.5 ч.1. ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» може бути запроваджена у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світлового та інших видів маскування [8]. Відповідно, правоохоронні органи мають забезпечувати дотримання громадянами правил комендантської години та у разі порушення притягувати до адміністративної відповідальності. Зауважимо, що наразі конкретного законодавчого механізму за порушення норм саме комендантської години не існує, а на практиці поліцейськими застосовується адміністративна відповідальність відповідно до ст. 185 (Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця) або ст. 210-1 (Порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію) Кодексу України про адміністративні правопорушення [3].

До окремих категорій громадян України застосовується обмеження на право вільно залишати територію України, й дотримання такого обмеження покладається на компетентні органи, які виконують правоохоронні функції. Правоохоронні органи мають також слідкувати за

забезпеченням обмеження на мирні зібрання або страйки.

О. Юнін зазначає, що Національна поліція України через повномасштабну збройну агресію росіян зіштовхнулася із значними труднощами під час виконання власних повноважень. Як результат, на період дії правового режиму воєнного стану 15 березня 2022 р. прийнято Закон «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» [7], відповідно до якого були розширені повноваження представників Національної поліції України. Погоджуємося із зауваженням вченого, що в контексті виконання поставлених перед поліцією завдань в умовах збройного конфлікту деякі напрями діяльності поліцейських не є характерними для них у мирний час: «Так, на деокупованих територіях, прифронтових територіях, поліцейські у взаємодії з іншими правоохоронними органами або законними воєнізованими формуваннями (взаємодія з якими також є не типовою у діяльності поліції у мирний час) протидіють диверсійним групам ворога (які є професійними військовими); займаються фіксацією воєнних злочинів росіян; розмінуванням; техніко-криміналістичним забезпеченням огляду місця події, в тому числі пов'язаної з пожежами, та спеціальні вибухотехнічні роботи за фактами скоєння вибухів, надходження повідомлень про виявлення підозрілих вибухонебезпечних предметів, загрозу вибуху. Водночас на території, яка є театром активних бойових дій, у прифронтових зонах поліцейські здійснюють евакуацію населення, доставляють гуманітарну допомогу. Окрім того, серед пріоритетних завдань на шойно деокупованих територіях та у прифронтових територіях є запобігання фактам мародерства тощо. Там, де запроваджено правовий режим воєнного стану, поліцейські знаходяться на облаштованих блокпостах та разом з іншими інстанціями забезпечують дотримання правового режиму воєнного стану [12, с. 98–99]. Відповідно до наведених тез можна зробити важливий висновок про те, що не лише поліція, але й інші правоохоронні органи функціонують у екстремальних умовах та виконують часто не характерні для них завдання, якщо порівнювати із нормами мирного часу.

Висновок. Таким чином, з урахуванням викладеного можна зробити наступні висновки. Повномасштабна збройна агресія росіян проти України як головний фактор введення правового режиму воєнного стану є тим чинником, що впливає суттєво на всі сфери суспільних відносин в Україні. Збройна агресія впливає й на підтримання стану правопорядку в Україні, росіяни своїми діями порушують фундаментальні права громадян України, базовим з них є, звісно, право на життя, й нормалізація життя в суспільстві, повернення до мирних суспільних відносин та відповідного стану правопорядку залежить не від правоохоронних органів, а від дій Збройних сил України та відновлення влади українського народу на всій території України й від завершення збройного конфлікту.

Правовий режим воєнного стану передбачає обмеження прав і свобод людини та громадянина, тому якщо розглядати правоохоронні органи як органи адміністративно-правової охорони правопорядку, для яких захист прав та свобод громадян є пріоритетом. Тому можна зауважити, що правовий режим воєнного стану суттєво впливає на особливості адміністративно-правової охорони правопорядку, правоохоронні органи отримують додаткові повноваження, деякі з прав і свобод людини і громадянина обмежуються, й, наприклад, Національна поліція України має слідкувати за дотриманням таких обмежень на кшталт дотримання правил комендантської години як уособлення обмеження права на свободу пересування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України: навчальний посібник у 4-х томах / за заг. ред. В. В. Галунька: вид. друге доповнене і перероблене. Т. 1: Загальне адміністративне право. Херсон: ХМТ, 2011. 334 с.
2. Гриньо, Д. Д. Обмеження прав і свобод людини в умовах воєнного стану в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 2. С. 45-48.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Коросташова І. М. Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2015. № 2. С. 66–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2015_2_12.
6. Мосьондз С. О. Адміністративно-правова охорона сфери науки в Україні: Концептуальні бачення. *Науково-аналітичний журнал «Митна справа»*. 2012. № 5 (83), частина 2, книга 2. С. 102–107.
7. 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 року № 2123-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#n6>
8. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
9. Руденко М., Шайтуро О. Поняття та система правоохоронних органів (органів правопорядку) у контексті нового закону «Про національну безпеку України»: питання правової визначеності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 1 (85). С. 165–172.
10. Шестопапов Р.М. Органи адміністративно-правової охорони: проблемні питання щодо класифікації правоохоронних органів. *Нове українське право*. 2022. №1. С. 114-118.
11. Шуст Г.П. Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. / Тернопіль: ТНЕУ, 2019. 301 с.
12. Юнін О.С. Особливості надання поліцейських послуг в умовах воєнного стану. *Наукові записки. Серія : Право*. 2023. №14. С. 95–100.