

**Інформаційна довідка**  
**щодо проекту Закону України**  
**«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні**  
**правопорушення та Кримінального кодексу України,**  
**у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких**  
**законодавчих актів України щодо створення та посилення самостійності**  
**Воєнної поліції України та Спеціалізованої воєнної прокуратури»**  
*(реєстр. № 11406 від 15.07.2024 р.)\**

**Анотація.** В Інформаційній довідці аналізуються положення проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення та посилення самостійності Воєнної поліції України та Спеціалізованої воєнної прокуратури» (реєстр. № 11406 від 15.07.2024 року) (далі – законопроект).

Зокрема, розглядається відповідність законопроекту вимогам Конституції України, основоположним засадам правотворчої діяльності, нормам чинного адміністративно-деліктного та кримінального законодавства, положенням програмних та міжнародно-правових документів, які визначають завдання, функції й особливості правового регулювання органів, що становлять систему Військової юстиції, у тому числі Військової поліції та Спеціалізованої військової прокуратури, нормам Конвенції про захист прав та основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини).

За результатами дослідження встановлюються ризики, які в подальшому можуть перешкоджати належній реалізації закону під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення початку функціонування Воєнної поліції та Спеціалізованої воєнної прокуратури.

**Ключові слова:** адміністративні правопорушення, провадження у справах про адміністративні правопорушення, посадові особи, органи Воєнної поліції України, Спеціалізована воєнна прокуратура, військовослужбовці, кримінальна відповідальність, кримінальні правопорушення.

**Вступна частина.**

У зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації набула особливої актуальності проблема законодавчого забезпечення створення й ефективного функціонування в Україні повноцінної системи органів Військової юстиції, ключовими складовими елементами якої є Військова поліція та військова прокуратура.

Військова поліція, зокрема, має забезпечувати правопорядок та військову дисципліну у збройних силах, здійснювати діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, а також провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені військовослужбовцями.

Спеціалізована військова прокуратура здійснюватиме нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі

процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень, підслідних військовій поліції, публічне обвинувачення в цих справах у суді, а також представлятиме інтереси держави у військовій сфері в суді у виключних випадках, визначених законом.

Необхідність розбудови ефективної системи Військової юстиції наразі обумовлена й істотним збільшенням після початку повномасштабної збройної агресії чисельності військових формувань та, відповідно, збільшенням кількості адміністративних і кримінальних правопорушень, що вчиняються в них. Незважаючи на це, в Україні на сьогодні не існує повноцінної системи органів Військової поліції та військової прокуратури. Звідси – виняткова актуальність правової регламентації їх найскорішого формування та початку діяльності.

Досліджуваний законопроект представлений як частина комплексного, цілісного підходу до створення повноцінної системи органів Військової юстиції України та як черговий крок у законотворчій діяльності суб'єкта законодавчої ініціативи в рамках розбудови такої системи. Законопроект змістовно пов'язаний із проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення та посилення самостійності Воєнної поліції України та Спеціалізованої воєнної прокуратури» (реєстр. № 11306 від 29.05.2024 р.), в якому передбачено статус, завдання і повноваження Воєнної поліції, її загальну структуру, чисельність, інші питання організації та діяльності.

Метою законопроекту є законодавче забезпечення повноцінного функціонування Воєнної поліції та Спеціалізованої воєнної прокуратури щодо виконання посадовими особами Воєнної поліції завдання з попередження, виявлення, припинення адміністративних правопорушень, що вчиняються військовослужбовцями, здійснення проваджень у відповідних справах, встановлення кримінальної відповідальності за втручання у діяльність, посягання на життя, погрозу або насильство щодо заступника Генерального прокурора – Головного воєнного прокурора, начальника Воєнної поліції України та за видання явно кримінально протиправного наказу або розпорядження.

### **Основна частина.**

У законопроекті вищеназвані цілі пропонується реалізувати внесенням низки змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального кодексу України (далі – КК України).

Зокрема, пропонується нова редакція статей 122-2, 124-1, 184-3, 185, 185-7, 185-13 КУпАП, доповнення КУпАП новою статтею 188-58 «*Невиконання законних вимог посадових осіб органів Воєнної поліції України, Спеціалізованої воєнної прокуратури*» та низка змін щодо порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення за участю військовослужбовців.

Запропоновано також внести зміни до статей 259, 262, 264, 266-1, КУпАП, які стосуються підстав та порядку здійснення посадовими особами органів Воєнної поліції України під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинених військовослужбовцями та іншими особами, переліченими у статті 235-1 цього Кодексу (у редакції законопроекту),

таких дій, як доставлення порушника, адміністративне затримання, особистий огляд речей і документів, огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а також до статті 327-1 КУпАП щодо порядку відбування арешту з утриманням на гауптвахті Воєнної поліції України.

У КК України пропонується перелік посадових осіб, передбачений у диспозиції статті 112 «Посягання на життя державного чи громадського діяча», статті 344 «Втручання у діяльність державного діяча» та статті 346 «Погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча», стосовно яких можуть вчинятися названі кримінальні правопорушення, доповнити «заступником Генерального прокурора – Головним воєнним прокурором» та «начальником Воєнної поліції України», а перелік службових осіб, які займають особливо відповідальне становище, у статтях 368, 368-5, 369 та 382 КК України доповнити «начальником Воєнної поліції України».

Також пропонується запровадити кримінальну відповідальність за видання явно кримінально протиправного наказу або розпорядження, вчиненого в умовах особливого періоду, в умовах воєнного стану та в бойовій обстановці.

За результатами проведеного дослідження та з огляду на викладені в законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне відзначити такі ризики його окремих положень.

Так, у назвах відповідних державних органів пропонується застосовувати визначення «воєнна» поліція та «воєнна» прокуратура.

Вбачається, що термін «воєнний» у контексті завдань, функцій та повноважень цих органів є недостатньо обґрунтованим і не узгоджується зі змістом та значенням, в якому він повинен вживатися.

Сутність значення «воєнний», на відміну від «військового», стосується виключно війни, тобто окреслено веденням війни або воєнних, бойових дій, пов'язаних із застосуванням зброї, збройної сили, збройних засобів ураження тощо.

У такому само значенні роз'яснення цього терміна надається в чинних законах України. Зокрема, у Законі України «Про оборону України» воєнні дії визначаються як організоване застосування сил оборони та сил безпеки для виконання завдань з оборони України. Сенсом бойових дій є вирішення бойових (спеціальних) завдань під час відсічі збройної агресії проти України або ліквідації збройного конфлікту, виконання інших завдань із застосуванням будь-яких видів зброї (озброєння).

Згідно із Законом України «Про Національну безпеку України» сутністю воєнного конфлікту є розв'язання міждержавних або внутрішньодержавних суперечностей із двостороннім застосуванням воєнної сили. Збройний конфлікт як один з видів воєнного конфлікту також передбачає збройне зіткнення між державами тощо.

Водночас поняття «військовий» має інший, більш широкий контекст і означає того, хто має стосунок до війська, військовослужбовців. Воно також

пов'язано з організацією та порядком несення військової служби, змістом і характером такої служби тощо<sup>1</sup>.

Застосування для визначення вказаної поліції та спеціальної прокуратури терміну «воєнний» не узгоджується, крім іншого, із передбаченим у КК України родовим об'єктом, тобто правовідносинами, на які посягають відповідні діяння, та назвою таких правопорушень. Такі діяння містяться в нормах зазначеного вище Розділу XIX цього Кодексу «Кримінальні правопорушення проти встановленого порядку несення військової служби (військові кримінальні правопорушення)».

Відповідно до поняття, визначеного у статті 401 КК України, військовими кримінальними правопорушеннями визнаються передбачені вказаним Розділом кримінальні правопорушення проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, вчинені військовослужбовцями, а також військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів. Вчинення окремих діянь, передбачених у Розділі XIX КК України, «в умовах воєнного стану або в бойовій обстановці» визначено їх диспозиціями як кваліфікуючі, обтяжуючі відповідальність ознаки.

У будь-якому випадку основними ознаками складу кримінальних правопорушень, передбачених статтями 402–435-1 Розділу XIX КК України, є те, що вони вчиняються проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, а також те, що спеціальними суб'єктами їх вчинення є *військовослужбовці* Збройних Сил України або інших, утворених відповідно до закону, військових формувань України.

З огляду на викладене, вважається цілком логічним та обґрунтованим, що досудове розслідування названих «військових кримінальних правопорушень» має бути віднесено до підслідності такого спеціального органу правопорядку, як *військова поліція*. Відповідно, нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням військових кримінальних правопорушень має здійснювати *спеціалізована військова прокуратура*.

Водночас правопорушення, пов'язані з веденням *війни, воєнних* та бойових дій, зокрема такі, як «Планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни» (стаття 437), «Порушення законів та звичаїв війни» (стаття 438), «Застосування зброї масового знищення» (стаття 439), «Екоцид» (стаття 441), «Геноцид» (стаття 442) та інші, передбачені Розділом XX «Кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» КК України, вчиняються іншими суб'єктами, головним чином, іноземцями або військовослужбовцями (комбатантами) інших держав. Об'єкт посягання цих злочинів стосується не порядку несення або проходження військової служби, а насамперед основ національної безпеки, державного суверенітету та територіальної цілісності України. Внаслідок цього вони мають бути віднесені до підслідності слідчих органів безпеки або інших відповідних органів, уповноважених здійснювати досудове розслідування.

Вбачається доцільним внести корегування в редакцію статті 188-58 *«Невиконання законних вимог посадових осіб органів Воєнної поліції України,*

<sup>1</sup> Тлумачний словник української мови. URL: <https://slovnkyk.ua/index.php?swrd>

*Спеціалізованої воєнної прокуратури»*, якою в законопроекті пропонується доповнити КУпАП. Зокрема, додати до диспозиції частини другої цієї статті після слів «щодо усунення...» слова «порушень закону...», далі по тексту. Відповідно частину третю пропонованої статті виключити.

У такій редакції вказана норма узгоджувалася би з положеннями пункту 28 частини першої статті 17 та пункту 13 статті 18 вищезгаданого проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення та посилення самостійності Воєнної поліції України та Спеціалізованої воєнної прокуратури» (реєстр. № 11306 від 29.05.2024 р.), в якому передбачено повноваження Воєнної поліції України вносити в межах своєї компетенції військовим частинам та органам військового управління *«подання щодо усунення порушень закону, причин і умов, що їм сприяють»* за результатами службових розслідувань та службових перевірок.

Окрім того, слід звернути увагу, що диспозиція частини першої статті 188-58 КУпАП (у редакції законопроекту) щодо *«ненадання інформації Воєнній поліції України, Спеціалізованій воєнній прокуратурі на запит їх посадових осіб, надання завідомо недостовірної інформації чи не в повному обсязі, порушення встановлених законом строків її надання, повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація»* співпадає із запропонованими в цьому ж законопроекті змінами до чинної статті 185-13 цього Кодексу. Вони також передбачають застосування адміністративних стягнень за *«ненадання інформації на запит посадових осіб Спеціалізованої воєнної прокуратури, Воєнної поліції України»* та за інші дії, аналогічні наведеним у статті 188-58 КУпАП.

Тобто за однакові, тотожні за змістом діяння передбачена відповідальність у різних статтях одного Кодексу. У такому випадку істотно порушуються правила законодавчої техніки щодо вимог до нормативно-правового акта, який не повинен містити дублюючих, повторюваних норм права. Зазначена ситуація значно утруднюватиме реалізацію цих норм під час правозастосовної діяльності, а також може призвести до скасування відповідних рішень уповноважених органів за результатами їх судового оскарження.

Запропоновані у змінах до пункту 1 частини першої статті 255 КУпАП категорії справ про адміністративні правопорушення, в яких протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів Воєнної поліції України, виходять за межі компетенції та повноважень цього органу.

На відміну від чинної редакції вказаної норми, у законопроекті відсутнє виняткове застереження про те, що такі повноваження посадових осіб органів Воєнної поліції можуть стосуватися лише тих правопорушень, передбачених зазначеними в ній статтями (окрім статей 172-10 – 172-21 Глави 13-Б КУпАП «Військові адміністративні правопорушення»), які вчиняються військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, іншими представниками збройних формувань під час виконання ними службових обов'язків.

У законопроекті не враховано, що відповідні правопорушення можуть вчинятися й іншими особами, які не є військовослужбовцями (або прирівняними до них у контексті закону особами) і не належать до спеціальних суб'єктів відповідальності, які підпадають під юрисдикцію органів Военної (військової) поліції.

Тому складання посадовими особами вказаних органів без наявних на те підстав протоколів про вчинення особами, які не є військовослужбовцями, адміністративних правопорушень, зазначених у пункті 1 частини першої статті 255 КУпАП, не матиме будь-яких правових наслідків, більш того – може створити умови для незаконного притягнення цих осіб до адміністративної відповідальності, порушення їхніх прав та законних інтересів.

Примітка до статті 403-1 «Видання явно кримінально протиправного наказу або розпорядження», якою в законопроекті пропонується доповнити КК України, містить визначення такого наказу (розпорядження) як «явно злочинного».

Однак запропоноване визначення не узгоджується з назвою та диспозицією цієї норми, в яких використовується поняття «явно кримінально протиправного наказу або розпорядження».

За своїм змістом вказані поняття не співпадають і не є синонімами. Поняття «кримінально протиправне» або «кримінально каране» діяння має більш широку конотацію, аніж «злочин» чи «злочинне діяння». Воно повністю узгоджується з поняттям кримінального правопорушення та його класифікацією, які містяться у статтях 11, 12 цього Кодексу та передбачають, що кримінальні правопорушення поділяються на кримінальні проступки та злочини.

Тобто злочин є одним зі складових компонентів, видів кримінального правопорушення або кримінально протиправного діяння. Тому визначення «злочинний» має вузький смисл, ніж «кримінально протиправний», через що не може бути використано у вказаній статті для розкриття поняття «явно кримінально протиправного наказу або розпорядження».

Окрім того, воно не відповідає й термінології, що застосовується у частинах п'ятій та шостій статті 41 «Видання наказу або розпорядження» КК України. Згідно з їх положеннями особа, яка виконала, та особа, що віддала явно кримінально протиправний наказ чи розпорядження, підлягають кримінальній відповідальності.

З огляду на викладене, у запропонованій редакції Примітка до статті 403-1 КК України не узгоджується з вимогам статей 12, 41 цього Кодексу, а також суперечить правилам законодавчої техніки щодо необхідності вживання в нормативно-правовому акті однакових слів та словосполучень для позначення аналогічних термінів і понять, їх уніфікованості та узгодження з термінологією, що загалом вживається в нормативно-правових актах, які регулюють певну сферу суспільних відносин.

У цілому ж вбачається, що склад кримінального правопорушення щодо видання явно кримінально протиправного наказу або розпорядження, суб'єктом відповідальності якого є військові начальники або інші військові службові особи, може повністю охоплюватися диспозицією чинної статті 426-1 цього

Кодексу. Названа стаття, зокрема, передбачає кримінальну відповідальність за «перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, тобто умисне вчинення дій, які явно виходять за межі наданих цій особі прав чи повноважень».

Таким чином, вищезазначені положення аналізованого законопроекту не повною мірою відповідають усталеним вимогам законодавчої техніки щодо повноти, визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, не узгоджуються з деякими основоположними нормами чинного адміністративно-деліктного та кримінального законодавства.

Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків із державного та місцевих бюджетів України. Водночас у законопроекті пропонується доповнити КУпАП новими нормами щодо застосування адміністративних стягнень у виді штрафів у значних розмірах. Внаслідок цього їх реалізація матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до істотного збільшення його доходів від надходження сум штрафів у разі їх застосування. Незважаючи на це, всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

#### **Висновки.**

Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення та посилення самостійності Воєнної поліції України та Спеціалізованої воєнної прокуратури» (реєстр. № 11406 від 15.07.2024 року) має на сьогодні, в умовах правового режиму воєнного стану, вкрай актуальне значення та потребує доопрацювання.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*