

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.54>

**В. Ю. Терехов**

адвокат,  
кандидат юридичних наук  
ORCID ID: 0000-0003-1923-8302

## ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Автором констатовано, що категорія існування (функціонування) державних правоохоронних органів в умовах (залучення) до подій воєнного та іншого безпекового зіткнення двох держав має розглядатися у адміністративній діяльності як тотожна юридично урегульованій системі залучення до воєнного стану. Систематизовано і досліджено зміст рішень, ухвалених вищими уповноваженими державними органами України щодо діяльності правоохоронних органів під час де-факто воєнного стану. З'ясовано, що під час правового режиму антитерористичної операції (2014-2018 рр.) ухвалені воєнним командуванням нормативні рішення практично не змінювали адміністративної діяльності правоохоронних органів України з огляду на відсутність чітких доручень правоохоронним органам. Проаналізовано нормативно-правові акти, прийняті під час правового режиму операції об'єднаних сил (2018-2021 рр.), які свідчать про фрагментарність та декларативність урегульованих змін у діяльності правоохоронних органів, а також неузгодженість адміністративно-правового урегулювання дій органів виконавчої влади, у тому числі правоохоронних органів. Встановлено тенденцію відмінності адміністративної діяльності правоохоронних органів України у час збройного вторгнення російської держави, що залежить від їхнього статусу як таких, які залучаються до збройного захисту та тих, які за Женевськими конвенціями представляють громадянську інфраструктуру. Проаналізовано нормативне і організаційне урегулювання діяльності у воєнний період національної поліції в частині залучення до адміністративних процедур супроводження воєнних дій. Автором запропоновано єдиним законом внести зміни у закони, що регулюють дії правоохоронних органів, і визначити єдине формулювання, що охоплює термінологію та період дії цих актів, що визначить правовий режим відбудовного та інших періодів, що будуть пов'язані із війною, що встановить обов'язок інших нормотворців привести термінологічну уніфікацію прийнятих ними актів до єдиних обґрунтованих формулювань.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, правоохоронні органи, поліція, прокуратура, антикорупційні органи, посадові особи, війна, Україна, рф.

**Постановка проблеми.** Правоохоронні органи є частиною державного механізму і їхня роль у нестійкий час складностей та змін, який виник з часу повномасштабного збройного вторгнення росії в Україну наприкінці лютого 2022 року відгукнувся текстово у одній із недавніх праць Д. Аджемоглу та Дж. А. Робінсона «Вузкий коридор», де автори аналізують питання майбутнього історії держав та суспільств сучасного світу.

Існуючі сьогодні зміни у діяльності правоохоронних органів як виразників правопорядку та монополістів примусу від дер-

жави виражають складну прогнозованість їх трансформацій у сучасному змінюваному світі.

Виклики, породжені війною, ще більш критичні та малопрогнозовані. У цьому дослідженні категорія існування в умовах (залучення) у воєнного часу розглядається як тотожна юридично урегульованій системі понять воєнного стану.

**Стан опрацювання.** Д. Аджемоглу, А. Раскін, Дж. Робінсон, Ю. Харарі, Т. Харріс у своїх працях аналізували загрозу соціальної поляризації і руйнування демократії за допомогою розвитку штучного інтелекту під час можливого військового протистояння, загострення суспільних і

міждержавних конфліктів, що призвели до численних військових протистоянь.

Безпосередньо питання формування хронології російсько-української війни та її політико-правові оцінки у своїй праці аналізував В. Василенко.

Нормативне урегулювання та особливості діяльності поліції під час запровадження воєнного стану стало предметом дослідження таких науковців та практиків як С. Борзов, Т. Дармограй, В. Іваха, Ю. Іщенко, М. Ковалів, К. Король, Н. Марченко, А. Моїсєєва, В. Поливанюк, В. Синенький.

**Метою статті** є аналіз діяльності ключових державних правоохоронних структур України під час збройного вторгнення російської держави, починаючи з правового режиму антитерористичної операції 2014-2018 рр. і завершуючи оголошенням воєнного стану 24 лютого 2022 року та правовими наслідками для посадових осіб правоохоронних органів.

**Виклад основного матеріалу.** Для коректного розуміння дослідження адміністративної діяльності правоохоронних органів України у час війни важливо визначити, що нами таким визнається фактична війна, яка є гібридною за змістом. Тому важливо розуміти під нею також певні організаційні та урегульовані нормами адміністративного права аспекти діяльності правоохоронних органів до 2022 року. Ми підтримуємо у цьому хронологічну класифікацію фактичної російської збройної агресії проти України, що запропонована професором В.А. Василенком та іншими експертами [1]:

1. Російське збройне вторгнення в Крим у лютому-березні 2014 року (з подальшим початком тимчасової окупації півострова Росією 20 лютого 2014).

2. Війна на сході України (на Донбасі) з квітня 2014 року, яка розпочалася зі створення під прикриттям «народних» виступів спецслужбами РФ терористичних так званих Донецької і Луганської «народних республік» та тривала до початку широкомасштабного вторгнення.

3. Широкомасштабне вторгнення Росії в Україну з 24 лютого 2022 року, яке розпочалося після тривалого військового нарощування та визнання Росією своїх

маріонеткових утворень ДНР та ЛНР як незалежних держав.

Правовий режим антитерористичної операції. Хоча на засіданні Ради національної безпеки і оборони України від 28 лютого 2014 року і розглядалося питання запровадження воєнного стану, достатньої кількості голосів посадовців воно не отримало [2] і зрештою указом виконувача обов'язків Президента України був оголошений правовий режим антитерористичної операції [3]. В подальшому такий правовий режим був конкретизований нормами Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [4]. Деяко згодом з причин урегулювання відносин, що склались на першому етапі війни було ухвалено Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [5].

Подібні норми, зорієнтовані на захист де-факто лише гуманітарних та цивільних (господарських) прав фізичних та юридичних осіб на тимчасово окупованих територіях, були урегульовані Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» 2014 року. Положення про вжиття оборонних, розвідувальних та контррозвідувальних заходів були імплементовані у цей, нині діючий закон, лише у 2022 році, після повномасштабного збройного вторгнення росії. Саме тоді, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» від 21 квітня 2022 року було внесено статтю 4-1, що встановила повноваження органам державної влади, в тому числі органи сектору безпеки і оборони, їх посадовим особам, діючи на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6].

Правовий режим операції об'єднаних сил прийшов на зміну режиму антитерористичної операції. Це комплекс особливостей державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих терито-

ріях у Донецькій та Луганській областях, а також заходів військового та організаційно-правового характеру, спрямованих на забезпечення національної безпеки та оборони, стримування і відсіч збройної агресії російської федерації.

Нами опрацьовано спеціальні закони, що прийняті на виконання подібних завдань імовірно на виконання цілей, проголошених у вищезазначеному Законі про особливості державної політики. Це Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» [7], та кілька законів, що уточнюють норми актів, прийнятих за попереднього етапу війни (Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» 2014 року) або були прийняті вже за наступної фази війни (Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» 2022 року).

Воєнний стан. Лише фактичне оголошення війни російською федерацією, хоч і здійснене з традиційним для цієї країни обманним маскуванням як «спеціальна операція» зумовило ухвалення первинного указу українського головнокомандувача – Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», що був ухвалений 24 лютого 2022 року та того ж дня затверджений Законом України та в подальшому неодноразово був продовжений на 90 днів за процедурою, визначеною для такого типу правових режимів [8].

Указ про введення воєнного стану встановив загальні завдання (відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності) та спеціальні завдання державних органів (визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та спеціальні завдання ДСНС як спеціалізованого правоохоронного органу), передбачив необхідність взаємодії для досягнення цих завдань та можливості обмеження певного кола прав людини та юридичних осіб.

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [9], до якого відсилає

указ Президента України, визначаються такі регулятивні положення, що адресовані правоохоронним органам:

1) функція охорони громадського порядку і громадської безпеки, що покладається на військові адміністрації, можливість відрядження у спеціальному порядку осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів до складу військових адміністрацій, інші правоохоронні функції військових адміністрацій (ст. 4, 15 Закону);

2) численні можливі обмеження заборонного характеру (напр. заборона протестних заходів, комендантська година), контрольного характеру (напр. різноманітні перевірки, огляди), щодо власності (напр. вилучення вибухових речовин, обов'язок розквартирувати сили оборони), щодо трудових прав (напр. особливий режим трудового часу та залучення населення до будівлі оборонних споруд) та інші передбачають обґрунтоване застосування та роз'яснення населенню (ст. 8-9 Закону). Вочевидь додержання урегульованого законами порядку таких дій та урегулювання на первинному рівні скарг на дії військових посадових осіб можливе за ефективної роботи працівників, що мають компетенції з обґрунтованого обмеження прав: працівників правоохоронних органів;

3) повноваження Президента України щодо стратегічного керівництва, залучення правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану (ст. 11 Закону);

4) група статей, що визначають правові межі обґрунтованого і не надмірного обмеження прав громадян, іноземних осіб та інших нерезидентів, юридичних осіб, гарантії захисту прав у воєнний час, питання правосуддя щодо порушень прав (ст. 20-26 Закону).

На наш погляд, порівняно з правовими основами проголошених у 2014 році антитерористичної операції та у 2018 році операції об'єднаних сил, правове регулювання дій посадових осіб, зокрема правоохоронних органів, 2022 року виглядає більш конкретним і адресованим, серед інших структур, правоохоронним органам.

Суттєвих змін зазнала і діяльність національної поліції під час війни. Передусім у новій частині статті 8 Закону України «Про Національну поліцію» [10] зазначено, що під час дії воєнного стану поліція діє згідно з 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» [11; 9].

Для системного удосконалення діяльності національної поліції ще на першому етапі війни у 2022 році було ухвалено декілька доповнюючих її правове регулювання законів:

1) Закон України «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» [12];

2) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» [13];

3) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо присвоєння спеціальних звань поліції під час дії воєнного стану» [14].

Законодавцем передбачено розширення переліку та удосконалення порядку проведення поліцейських заходів та операцій, наприклад застосовувати безпілотні літальні апарати, та спеціальні технічні засоби протидії їх застосуванню; використовувати будь-які підручні засоби, а не тільки ті спеціальні засоби, які передбачені ст. 45 Закону [15]. Також для військових потреб було спрощено порядки проведення дисциплінарних розслідувань та притягнення до відповідальності поліцейських, носіння ними однострою, окремі аспекти присвоєння спеціальних звань та деякі інші кадрові процедури [16].

#### **Висновки.**

1. Під час першого етапу гібридної війни російської федерації проти України (пра-

вового режиму антитерористичної операції (2014-2018) ухвалені воєнним командуванням нормативні рішення практично не змінювали адміністративної діяльності правоохоронних органів України. Цей період позначився поганою організацією дій органів української влади, у тому числі правоохоронних органів, можливістю незначними силами квазі-мілітарних сил та обмеженими контингентами збройних сил країни-агресора взяти під контроль та встановити окупаційний режим на досить значній території України, ми приходимо до висновку, що такі катастрофічні наслідки серед іншого були зумовлені недостатністю адміністративно-правових рішень щодо діяльності органів влади, відсутністю чітких доручень органам влади, зокрема правоохоронним.

2. Коли правовий режим операції «Єднаних сил» прийшов на зміну режиму антитерористичної операції (2018-2021), аналіз нормативного регулювання свідчить про з одного боку фрагментарність та декларативність урегульованих змін у діяльності правоохоронних органів, а з іншого – неузгодженість адміністративно-правового урегулювання дій органів виконавчої влади та, зокрема, правоохоронних органів у нормативних актах, що приймалися у період другої фази російської війни проти України. Правоохоронні органи не отримали детально урегульованих завдань та повноважень на час поточної фази війни, а надані їм завдання не були узгоджені або насичені конкретними повноваженнями.

3. З оголошенням воєнного стану, що був ухвалений 24 лютого 2022 року та того ж дня затверджений Законом України та в подальшому неодноразово був продовжений на 90 днів за процедурою, визначеною для такого типу правових режимів, спеціальним указом було встановлено загальні завдання (відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності) та спеціальні завдання державних органів (визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та спеціальні завдання ДСНС як спеціалізованого правоохоронного органу),

передбачив необхідність взаємодії для досягнення цих завдань та можливості обмеження певного кола прав людини та юридичних осіб.

4. Найбільше нормативне і організаційне урегулювання діяльності у воєнний період відбулося щодо національної поліції, повноваження якої були посилені саме в частині залучення до адміністративних процедур супроводження воєнних дій, зокрема забезпечення прилеглих до бойових дій територій та захисту їхніх мешканців.

5. Доцільно єдиним законом внести зміни у закони, що регулюють дії правоохоронних органів, у якому визначити єдине формулювання, що охоплює термінологію та період дії цих актів, який визначить за потреби правовий режим відбудовного (або також інших періодів, що будуть пов'язані із війною), а також встановить обов'язок інших нормотворців (підзаконних, юрисдикційних) привести термінологічну уніфікацію прийнятих ними актів до єдиних обґрунтованих формулювань.

#### Список використаних джерел:

1. Василенко В. А. Російсько-українська війна 2014 року: причини, перебіг та політико-правові оцінки. *Український Тиждень*. 2014. № 42. С. 28-42.
2. На засіданні РНБО в лютому 2014 року введення воєнного стану підтримав лише Турчинов – стенограма. 22 лютого 2016. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/27566872.html>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 року № 405/2014. Офіційний вісник Президента України. 2014. № 14. стор. 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014#Text>
4. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. ст.2040. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18#Text>
5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 26. ст. 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#n2>
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України: Закон України від 21 квітня 2022 року № 2217-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 40. стор. 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2217-20#n64>
7. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Закон України від 12 липня 2018 року № 2505-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 38. стор. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text>
8. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. Офіційний вісник України. 2022. № 46. стор. 16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. ст.250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
10. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. ст.379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
11. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
12. 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. Офіційний вісник України. 2022. № 37. стор. 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#n6>
13. Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Закон України від 14 квітня 2022 року № 2191-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 35. стор. 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2191-20#n165>

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо присвоєння спеціальних звань поліції під час дії воєнного стану: Закон України від 24 березня 2022 року № 2151-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 33. стор. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2151-20#n6>
15. Іщенко Ю., Марченко Н. Національна поліція в умовах воєнного стану: зміни в законодавстві. Право в умовах війни. 2022. URL: <https://law-in-war.org/nacziionalna-policiya-v-umovah-voennogo-stanu-zminy-v-zakonodavstvi/>
16. Моїсєєва А. Право на захист: які повноваження надано поліціантам на час дії воєнного стану. 2022. URL: <https://mind.ua/openmind/20242900-pravo-na-zahist-yaki-povnovazhennya-nadano-policiyantam-na-chas-diyi-voennogo-stanu>

### **Terekhov V. Activities of law enforcement agencies of Ukraine during the war**

*The author stated that the category of existence (functioning) of state law enforcement agencies in the conditions of (involvement) in the events of military and other security conflict between two states should be considered in administrative activity as identical to the legally regulated system of involvement in martial law. The content of the decisions adopted by the higher authorized state bodies of Ukraine regarding the activities of law enforcement agencies during de facto martial law has been systematized and researched. It was found that during the legal regime of the anti-terrorist operation (2014-2018), the normative decisions adopted by the military command practically did not change the administrative activities of law enforcement agencies of Ukraine due to the lack of clear instructions to law enforcement agencies. The normative legal acts adopted during the legal regime of the operation of the joint forces (2018-2021) were analyzed, which testify to the fragmentation and declarativeness of regulated changes in the activities of law enforcement agencies, as well as the inconsistency of the administrative and legal regulation of the actions of executive authorities, including law enforcement agencies. The trend of differences in the administrative activity of law enforcement agencies of Ukraine during the armed invasion of the Russian state has been established, which depends on their status as those involved in armed protection and those who, according to the Geneva Conventions, represent civil infrastructure. The normative and organizational regulation of the activities of the national police during the war period in terms of involvement in the administrative procedures of accompanying military actions. A single law is proposed to amend the laws regulating the actions of law enforcement agencies and to define a single wording covering the terminology and period of validity of these acts, which will determine the legal regime of the reconstruction and other periods that will be associated with the war, which will establish the obligation other rule-makers to bring the terminological unification of the acts adopted by them to single justified formulations.*

**Key words:** administrative activity, law enforcement agencies, police, prosecutor's office, anti-corruption agencies, officials, war, Ukraine, rf.