

ВПРОВАДЖЕННЯ КОМЕНДАНТСЬКОЇ ГОДИНИ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО РЕЖИМУ ПЕРЕСУВАННЯ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Комісаров О. Г., Ілюха Р. М.

Метою статті є систематизація й узагальнення відомостей щодо правового регулювання порядку дії комендантської години та встановлення спеціального режиму пересування під час воєнного стану. Досліджено сутність та юридичну природу дії цих інститутів. Авторами зазначається, що комендантська година є екстремним заходом, що обмежує присутність жителів на вулицях у певному населеному пункті протягом визначених годин без наявності спеціального дозволу на пересування. Наголошено на цільовому характері відповідних заходів, їх взаємозв'язку із забезпеченням громадського порядку та запобіганням розвідувальним, диверсійним або іншим проявам.

Акцентовано увагу на їх використанні в умовах мирного часу як способу самообмеження особою права пересування між центрами життєвих інтересів. В умовах воєнного часу запропоновано їх розгляд як запобіжного заходу, який застосовується уповноваженою особою органу військового управління з метою забезпечення правопорядку та полегшення роботи державних органів. Визначено умови запровадження комендантської години та спеціального режиму пересування.

Законодавче уточнення їх мети у різних режимах забезпечення національної безпеки, виключення обмеження прав громадян, опис «законних вказівок» уповноважених осіб щодо дотримання процедури, розгляд підстав затримання та доставлення до контрольного пункту порушників, оформлення відповідної документації, уточнення терміну й територіальності дії спеціальних перепусток, які є обов'язковими і видаються комендатурою тощо визначено напрямами подальших досліджень проблематики функціонування цих інститутів.

Ключові слова: комендантська година, спеціальний режим пересування, воєнний час, правовий режим воєнного стану, надзвичайний стан.

Komisarov O. G., Iliukha R. M. Implementation of curfew and establishment of a special regime of movement during martial law

The purpose of the article is to systematize and summarize the information on the legal regulation of the curfew and the establishment of a special regime of movement during martial law. The author examines the essence and legal nature of these institutions. The authors note that a curfew is an emergency measure which restricts the presence of residents on the streets in a particular locality during certain hours without a special permit for movement. The author emphasizes the targeted nature of the relevant measures, their interconnection with ensuring public order and preventing intelligence, sabotage or other manifestations.

The author emphasizes that they are used in peacetime as a way of self-restriction of a person's right to move between the centers of vital interests. In wartime, the author proposes to consider them as a preventive measure applied by an authorized person of a military authority with the aim of ensuring law and order and facilitating the work of state authorities. The author defines the conditions for introducing a curfew and a special regime of movement.

Legislative clarification of their purpose in different regimes of ensuring national security, exclusion of restriction of citizens' rights, description of «legal instructions» of authorized persons regarding compliance with the procedure, consideration of the grounds for detention and delivery of violators to the control point, execution of relevant documentation, clarification of the term and territorial scope of special passes which are mandatory and issued by the commandant's office, etc. are identified as areas for further research into the functioning of these institutions.

Key words: curfew, special regime of movement, wartime, legal regime of martial law, state of emergency.

Постановка проблеми та її актуальність. Запроваджуючи «воєнний стан» суб'єкти забезпечення національної безпеки, насамперед, в особі Президента України, Верховної Ради України й Ради національної безпеки і оборони України, усвідомлюють необхідність запровадження певного кола обмежень прав і свобод людини, серед яких є обмеження її соціальної активності: встановлення комендантської години; посилення контролю за засобами зв'язку й комунікації; запровадження у межах мобілізаційних заходів трудової повинності та/або обмеження можливостей виконання певних трудових операцій; вимога постійного носіння громадянами документів, що посвідчують особу та «військових» документів й запровадження широкого переліку підстав для їх перевірки, огляду особистих речей; військово-квартирний обов'язок; примусове переселення; обмеження вибору місця проживання; особливий контроль за призовниками та військово-возобов'язаними, а також обмеження свободи пересування загалом. Особлива увага, при цьому, приділяється заходам «комендантської години» як запобіжному заходу, хоча існують й інші заходи, такі як обмеження переміщення для чоловіків призовного віку [1].

З 24 лютого 2022 року на українській території була запроваджена дія правового режиму воєнного стану, який передбачив введення комендантської години та режиму світломаскування у місцевостях, де діє воєнний стан. Комендантська година включила заборону на перебування у громадських місцях протягом певного часу без наявності спеціально виданих дозволів (перепусток) та документів, що ідентифікують отримувача дозволу у порядку встановленому постановою Кабінету Міністрів України «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану» від 8 липня 2020 року № 573 [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх розвідок відносно воєнного стану й комендантської години слід назвати праці таких авторів як В. В. Вернигора [3], В. П. Коваль [4], Т. О. Савчук [5], А. М. Сиротенко [6] та інші.

Метою цієї статті є систематизація й узагальнення відомостей щодо правового регулювання порядку впровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму пересування під час дії воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Комендантська година, навіть в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів, може бути запроваджена лише в окремих випадках, що надає

можливість суб'єктам забезпечення національної безпеки використання відповідного інструменту у всьому спектрі заходів забезпечення національної безпеки, зокрема під час реагування на надзвичайні ситуації чи у межах заходів введеного режиму надзвичайного стану.

До початку активних бойових дій на широкій території «комендантська година» асоціювалася з карантинними заходами та розглядалася, насамперед, як спосіб самообмеження особою пересування між центрами життєвих інтересів. Загалом існує багато підходів до формулювання визначення поняття «комендантська година», але не всі вони відображають сучасні реалії.

Одна група дослідників описує комендантську годину як обмеження присутності осіб на вулицях та у публічних місцях під час визначених годин без спеціальних дозволів та ідентифікаційних документів. Це тлумачення вважається точним та чітко передає суть цього феномена [4].

Інша група дослідників вказує, що історично комендантська година слугувала засобом контролю безпеки на вулицях та запобігання заворушень [7]. Деякі джерела приписують походження цієї практики Вільгельму Завойовнику в Англії, хоча вона використовувалася ще до нього у багатьох регіонах середньовічної Європи.

Походження сучасного терміну веде від французького «*courte feu*», що означає «прикривати вогонь» і було запроваджено для попередження пожеж у дерев'яних будівлях. Нині комендантська година використовується як ефективний засіб забезпечення громадської безпеки й передбачає заборону на перебування в публічних місцях без необхідних документів під час комендантської години, як визначено у п. 1. ч. 1. ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [8], що відображає загальноприйняту доктринальну позицію.

У цілому правове регулювання комендантської години в Україні у сучасних умовах базується на законах «Про правовий режим воєнного стану», «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», указі Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64, постановах Кабінету Міністрів України «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану» від 8.07.2020 № 573, «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 запроваджено воєнний стан» від 29.12.2021 № 1455, «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» від 29.12.2021 № 1456. Зокрема, введення комендантської години та режиму світломаскування відбувається у порядку визначеному Постановою Кабінету Міністрів України «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану» від 8.07.2020 № 573 за наказом військового командування або військової адміністрації, який доводиться до відома військових адміністрацій (у разі їх утворення) або ради оборони Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Мінекономіки, Мінсоцполітики, Мінінфраструктури, МОЗ, МЗС, АТ «Українська залізниця», відповідних органів Держспецтрансслужби, Національної гвардії, Держприкордонслужби, Національної поліції, СБУ, ДФС, ДМС, ДСНС, військових командувань, з'єднань, військових частин Збройних Сил та інших утворених відповідно до законів України військових формувань [2].

Головною метою встановлення комендантської години є введення державою обмежень для більш ефективного протидії ворогу та забезпечення безпосередньої безпеки громадян. При цьому «комендантська година» розглядається як запобіжний захід, спрямований на забезпечення правопорядку та полегшення роботи державних органів з боку коменданта - уповноваженої особи органу військового управління, яка призначається наказом військового командування або військової адміністрації (у разі її утворення) та якій надано повноваження щодо організації та забезпечення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування на території, де запроваджено комендантську годину та/або встановлено спеціальний режим світломаскування, координації дій сил і засобів підрозділів та органів військового управління Збройних Сил та інших утворених відповідно до законів військових формувань, правоохоронних органів (підрозділів), органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій (у разі їх утворення) на такій території [2].

Воєнне командування може самостійно визначити тривалість комендантської години, зазвичай обираючи нічний час для зниження впливу на право на пересування та працю з певними правилами та обмеженнями. Відповідно, за рішенням коменданта, що було затверджено у відповідному наказі, здійснюється: обмеження пересування людей у публічних місцях, як правило у нічний час або інший визначений період, без спеціальних дозволів; призупинення роботи громадського транспорту та різних установ; забезпечується заходи боротьби з ворожими диверсантами, зменшення навантаження на транспортну інфраструктуру для покращення логістики, запобігання мародерству, мінімізація жертв від ворожих атак, ефективніше маскування у темряві та виконання інших завдань місцевої влади; посилюється контроль, особливо на блокпостах, з метою перешкодження діяльності ворожих сил, зниження злочинності загалом.

За розповсюдженою у судовій практиці позицією [9] дотримання заборони на перебування на вулицях та інших публічних місцях без спеціальної перепустки, а також заборона руху транспорту під час комендантської години слід відносити до обов'язків громадян в умовах воєнного стану, а виключення із заборони - до особливостей дії воєнного стану.

За дотриманням комендантської години слідкують спеціально призначені озброєні комендантський патрулі, що складаються з військовослужбовців, поліцейських та членів територіальної оборони, які можуть входити до складу спільних патрулів. Усі громадяни зобов'язані дотримуватися вказівок комендантських патрулів. Військові адміністрації рекомендують дотримуватися наступних заходів: протягом комендантської години громадський транспорт зупиняє свою роботу, а переміщатися по місту можуть лише працівники критично важливих міських служб; у період воєнного стану на територіях, де діє комендантська година, необхідно строго дотримуватися усіх введених обмежень і заборон, включаючи правила світломаскування; суворе дотримання правил під час комендантської години допоможе уникнути застосування санкцій за порушення правил і, в деяких випадках, зберегти життя та здоров'я; важливо ретельно і безперервно слідувати всім наявним обмеженням, оскільки це є ключовим чинником нашої безпеки; держава запроваджує обмеження для ефективного протистояння загрозам і забезпечення безпеки своїх громадян [10].

Умовами запровадження «комендантської години» є: 1) призначення коменданта - особи, відповідальної за військове управління території, яка отримує повноваження для організації та забезпечення спеціальних заходів на вказаній території; 2) встановлення конкретного часового періоду, протягом якого діють комендантська година та режим світломаскування; 3) визначення територіальних меж, де діє комендантська година; 4) визначення методів підтримання правопорядку та організації руху різних видів транспорту; 5) організація діяльності комендатури, включаючи її склад і місцезнаходження.

Інформація про комендантську годину та відповідні правила доводяться до населення через засоби масової інформації.

У деяких випадках, як то сталося в Харківській області з 22 серпня, комендантська година може тривати цілодобово, що було застосовано також на період святкування Дня незалежності з 19:00 23 серпня до 07:00 25 серпня.

Для контролю дотримання правил під час дії комендантської години запроваджується система перепусток. За наказом коменданта, який уповноважений військовим керівництвом, громадянам видають спеціальні перепустки, які вже за вимогою, демонструються громадянами разом із документами, що ідентифікують їх особу, підтверджують громадянство й спеціальний статус. Якщо у людини немає при собі необхідних документів, уповноважена особа має право затримати цю особу на час, визначений Кодексом України про адміністративні правопорушення, для з'ясування її особи та/або притягнення особи-порушника до відповідальності. Проте, ані Кримінальний кодекс, ані Кодекс про адміністративні правопорушення не мають спеціальних положень для покарання за порушення комендантської години. У таких випадках співробітники Національної поліції України використовують статтю 185 КУпАП, яка стосується злісної непокори законному розпорядженню поліції чи іншого уповноваженого органу, для притягнення порушників до відповідальності [6].

Однак, застосування цієї статті викликає законодавчі проблеми, які проявляються у судовій практиці. Наприклад, фіксуються випадки, коли поліція звинувачує громадянина у порушенні комендантської години, хоча той стверджував, що просто затримався і поспішав додому, не виявляючи злісної непокори. У подальшому суд визнає, що у даному випадку не було доказів категоричної непокори, що потрібно для застосування ст. 185 КУпАП. Вирішенню цієї проблеми було

присвячено, зокрема, законопроект № 8096, який пропонує включення до КУпАП нової статті 210-2 щодо відповідальності за перебування на вулиці або в громадських місцях під час комендантської години без спеціального дозволу. На увагу також заслуговує розгляд можливості запровадження винятків із адміністративної відповідальності у випадках, коли дії були здійснені через крайню необхідність, наприклад, для транспортування хворої особи до медичного закладу або в умовах уникнення злочинної агресії.

Слід також зазначити про запровадження спеціального режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів, як передбачено п. 6 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», є логічним продовженням комендантської години в Україні у контексті як внутрішньої політики, так і в міжнародному аспекті. Суди в Україні зазвичай не задовольняють скарги громадян на порушення права на свободу пересування, зокрема щодо обмежень виїзду за кордон під час воєнного стану, запровадженого у 2022 році. Ці рішення обґрунтовуються потребою забезпечення національної безпеки та громадського порядку, при цьому посилаючись на відповідні положення Конституції України та міжнародних угод. Водночас, суди вимагають доказів, що обмеження виїзду є надмірними або непропорційними. Хоча заборона виїзду має індивідуальний та одноразовий характер, і особа може повторно звернутися за дозволом, успіх залежить від дискреційних повноважень ДПСУ.

Теж саме стосується й «внутрішнього переміщення», яке має два аспекти: проходження блокпостів та постановка на облік у територіальних центрах комплектування та соціальної підтримки (ТЦК) за новим місцем проживання. Отже, запровадження спеціального режиму перетину кордонів окремих регіонів та контролю за рухом транспорту на блокпостах в Україні, інших заходів правового режиму воєнного стану, поряд із комендантською годиною, під час дії воєнного стану, також може обмежувати право на вільне пересування, що дозволяє їх розгляд як однопорядкових інструментів забезпечення національної безпеки.

Використання цих інструментів має й однакові «негативні» наслідки як: негативне сприйняття громадянами через «надмірність обмеження»; втрата дієвості окремими правами людини через довготривалість їх обмеження; складнощі у практичній реалізації; негативний вплив на економіку;

значні організаційні зусилля уряду призводять до збільшення політичної напруженості, полегшуючи провокування противником зростання правопорушень та ескалацію конфліктів [11].

Висновки. Таким чином, комендантська година є екстремним заходом, що обмежує присутність жителів у певному населеному пункті на вулицях протягом конкретних годин (зазвичай у вечірній і нічний час) без наявності спеціального дозволу. Цей захід запроваджується для забезпечення громадського порядку та запобігання розвідувальним, диверсійним або іншим ворожим діям проти військових і цивільних об'єктів. У період комендантської години зміцнюється патрулювання і захист визначених об'єктів, а також встановлюється система перепусток. Зазвичай комендантська година запроваджується у разі проголошення воєнного чи надзвичайного стану.

Подальші дослідження категорії «комендантська година» доцільно спрямувати на: законодавче уточнення мети комендантської години у різних режимах забезпечення національної безпеки; виключення зі змісту мети та завдань комендантської години формулювань щодо обмеження прав громадян, сфокусувавшись на ефективному використанні ресурсів держави; опис «законних вказівок» уповноважених осіб щодо дотримання процедури; розгляд підстав затримання та доставлення до контрольного пункту порушників комендантської години, оформлення відповідної документації, забезпечення можливості їх притягнення до юридичної відповідальності; уточнення терміну й територіальності дії спеціальних перепусток, які є обов'язковими і видаються коменда-турою.

Література

1. Запровадження воєнного стану було вчасним і необхідним Президент про підсумки дії воєнного стану URL: <https://www.president.gov.ua/news/zaprovadzhennya-voennogo-stanu-bulo-vchasmm-i-neobhidmm-p-52294>.

2. Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#Text>.

3. Вернигора В. В. Адміністративно-правове забезпечення службової дисципліни та законності у військових формуваннях України під час особливого періоду: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.

4. Коваль В. П. Воєнний стан як особливий правовий режим (теоретичні та практичні аспекти). «Visegrad Journal on Human Rights». 2018. № 6. С. 99-104.

5. Савчук Т. Воєнний стан: як це відбувалося в інших країнах. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/martial-law-around-globe/29621742.html>.

6. Воєнні аспекти протидії «гібридній» агресії: досвід України : монографія / колектив авторів ; за заг. ред. А. М. Сиротенка. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2022. 176 с.

7. Магда С. О. Забезпечення прав, свобод та реалізація обов'язків громадян в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів : монографія. Харків : Право, 2015. 216 с.

8. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D0%BD#w1_1

9. Усім судам України! PCY опублікувала рекомендації щодо роботи судів в умовах воєнного стану. Рада суддів України. URL: <http://rsu.gov.ua>

10. Слободчук С. Воєнний стан: що це означає і як зміниться життя кожного українця. URL: <https://ua.112.ua/statji/yakshcho-sohodni-viina-yak-viiskove-polozhennia-zminyut-zhyttia-179071.html>.

11. Безпека та оборона. Офіційний Інтернет сайт «Урядовий портал». URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona>.

Комісаров О. Г.,

*доктор юридичних наук, професор,
заступник начальника факультету
забезпечення державної безпеки
з навчальної та наукової роботи
Київського інституту Національної гвардії України*

Ілюха Р. М.,

*полковник юстиції
старший офіцер відділення вогневої підтримки
138 центру спеціального призначення*