



Центр
оборонних
стратегій



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Проблемні питання відповідальності військовослужбовців

Аналітична доповідь

Січень 2023

**АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ
ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ**

Аналіз ситуації (ідентифікації проблем та їх аналіз)

Січень 2023

Аналіз ситуації (ідентифікації проблем та їх аналіз):

З початком активного збройного вторгнення російської федерації у лютому 2022 року в Україні введено правовий режим воєнного стану та оголошено загальну мобілізацію, відповідно, чисельність Збройних Сил України (ЗСУ) та інших військових формувань суттєво збільшилась. У зв'язку з чим стрімко збільшилася кількість правопорушень і злочинів, вчинених військовослужбовцями.

Кримінально-правова статистика (за даними Офісу Генерального прокурора) свідчить про різке й велике (в 4 рази) зростання в Україні впродовж року кількості зареєстрованих військових злочинів, що вчиняються військовослужбовцями (3 037 у 2021 році, 13 766 у 2022 році).

За 2021 рік (за окремими злочинами):

Непокоря, ст. 402	19
Невиконання наказу, ст. 403	3
Опір начальникові або примушування його до порушення службових обов'язків, ст. 404	4
Погроза або насильство щодо начальника, ст. 405	17
Порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями за відсутності відносин підлеглості, ст. 406	80
Самовільне залишення військової частини або місця служби, ст. 407	2 028
Дезертирство, ст. 408	117
Ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом, ст. 409	33
Недбале ставлення до військової служби, ст. 425	192
Бездіяльність військової влади, ст. 426	33
Перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, ст. 426-1	139
Здача або залишення ворогові засобів ведення війни, ст. 427	0
Самовільне залишення поля бою або відмова діяти зброєю, ст. 429	0
Добровільна здача в полон, ст. 430	0

За 2022 рік (за тими самими злочинами):

Непокоря, ст. 402	1 574
Невиконання наказу, ст. 403	28

Опір начальникові або примушування його до порушення службових обов'язків, ст. 404	15
Погроза або насильство щодо начальника, ст. 405	211
Порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями за відсутності відносин підлеглості, ст. 406	151
Самовільне залишення військової частини або місця служби, ст. 407	6 183
Дезертирство, ст. 408	3 214
Ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом, ст. 409	177
Недбале ставлення до військової служби, ст. 425	273
Бездіяльність військової влади, ст. 426	59
Перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, ст. 426-1	426
Здача або залишення ворогові засобів ведення війни, ст. 427	15
Самовільне залишення поля бою або відмова діяти зброєю, ст. 429	150
Добровільна здача в полон, ст. 430	16

Треба зазначити, що рівень військових злочинів не є об'єктивним, оскільки не охоплює великий прошарок прихованих (латентних) злочинів, що не відображаються у показниках кримінально-правової статистики через такі фактори, як замкнутість та автономність військової сфери, слабка доступність до неї з боку громадськості, високий рівень корпоративності й сталі традиції військовослужбовців.

Щодо відсутності належного аналізу виявлення причин, передумов і обставин кримінальних та інших правопорушень, вчинених військовослужбовцями:

Злочини військовослужбовців у бойових частинах суттєво відрізняється від злочинності у внутрішніх округах (у бойових частинах переважають злочини пов'язані з непокорю, у внутрішніх округах – короткострокове самовільне залишення військової частини або місця служби); також змінюється характер вчинення злочинів з необережності (інші об'єкти посягання, способи вчинення злочинів, мотиви, причини й умови).

Отже, реальний стан військових злочинів характеризується подальшою тенденцією до інтенсифікації. Можна констатувати усталення стійкого негативного тренду до погіршення кримінологічної ситуації.

Військові злочини воєнного часу та в зоні проведення бойових дій мають низку особливостей. Війна й бойові дії радикально впливають на всі соціальні процеси, серед іншого і криміногенні.

Стосовно військових адмінправопорушень та злочинів практика протидії має свої особливості, оскільки особа злочинця військовослужбовця суттєво відрізняється від особи звичайного злочинця, а механізм протиправної/злочинної поведінки особи військовослужбовця є специфічним у зв'язку з особливими функціональними завданнями, що стоять перед ним, умовами перебування, оточенням, впливом зовнішніх чинників.

В свою чергу законотворцями обрано спосіб впливу на рівень військових злочинів шляхом ситуативного, безсистемного коригування Кримінального процесуального та Кримінального кодексів України.

Так, Верховною Радою законом 2531-ІХ від 16.08.2022 внесено зміни до ст. 176 КПК України, які передбачають, що під час дії воєнного стану до військовослужбовців, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 402 - 405, 407, 408, 429 Кримінального кодексу України, застосовується виключно запобіжний захід, визначений пунктом 5 частини першої цієї статті, тобто тримання під вартою.

Також цим законом внесено відповідні зміни до ч. 4 ст. 183 КПК України, які передбачають, що під час дії воєнного стану слідчий суддя, суд при постановленні ухвали про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, враховуючи підстави та обставини, передбачені статтями 177 та 178 цього Кодексу, має право не визначати розмір застави у кримінальному провадженні щодо злочину, передбаченого статтями 402-405, 407, 408, 429 ККУ.

В пояснювальній записці ініціатора законопроекту (Н.д. Сергія Власенко) серед іншого зазначено, що «військовий злочин, вчинений військовослужбовцем під час дії правового режиму воєнного стану, свідчить про максимальний ступінь суспільно-небезпечного діяння, а відтак до такого військовослужбовця може бути застосовано виключно запобіжний захід – тримання під вартою».

На сьогоднішній день судова практика свідчить про застосування до підозрюваних військовослужбовців зазначених змін КПК та постановлення слідчими суддями ухвал про застосування безальтернативного запобіжного заходу – тримання під вартою (справи № 516/240/22, № 308/1964/23, № 216/4447/22).

При цьому в деяких випадках тримання військовослужбовців під вартою здійснюється в порушення вимог наказу Міністра оборони України № 394 від 03.11.2020 року «Про затвердження Порядку тримання засуджених, узятих під варту, заарештованих та затриманих військовослужбовців», в умовах слідчого ізолятора, а не на гауптвахті (справи № 516/240/22, № 216/4447/22). Серед іншого суд послався на те, що наказ Міністра оборони України № 394 від 03.11.2020 року є підзаконним актом, а КПК не визначає обов'язок суду призначати тримання саме на гауптвахті.

Отже, з метою забезпечення прав військовослужбовців, вина яких ще не доведена, на перебування під час досудового слідства не серед осіб підозрюваних у загальнокримінальних злочинах, необхідно розробляти відповідні зміни саме до закону.

Неабиякий розголос та суспільний резонанс, особливо у військовому колі, набирає прийнятий Верховною Радою 13 грудня (за скороченою процедурою) законопроект 2824-ІХ від 13.12.2022.

Законом серед іншого передбачено за вчинення злочинів за ст. ст. 403, 405, 407, 408, 429 КК унеможливити призначення судом більш м'якого покарання, ніж передбачено законом та заборону звільнення від відбування покарання з випробуванням; підвищується строк покарання за невиконання наказу (ст. 403 КК) з існуючих «від трьох до семи» на «від п'яти до восьми», посилено адміністративні стягнення за вчинення військових адмінправопорушень, внесено зміни до статей КУпАП та ККУ щодо унормування строку самовільного залишення частини з якого починається кримінальна відповідальність.

У пояснювальній записці як один з аргументів зазначено, що суди неоднаково застосовують норми кодексів під час ухвалення рішень по суті, що негативно впливає на стан військової дисципліни та правопорядку у Збройних Силах України. Також зазначено, що самовільне залишення військовослужбовцем військової частини або місця служби вчинене в умовах воєнного стану або бойовій обстановці, незалежно від строку продовжуваності вчинення таких дій, містить склад кримінального правопорушення передбаченого частиною 5 статті 407 Кримінального кодексу України та виключає адміністративну відповідальність передбачену статтею 172-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У день прийняття закону в ВРУ виступив Начальник ГШ ЗСУ генерал-лейтенант Шаптала С.О. який повідомив про проблеми непокори, відмови виконувати бойові накази, самовільне залишення бойових позицій та поля бою, самовільного залишення місць несення служби та військових частин, вживання алкоголю та наркотичних речовин в бойовій обстановці, що в сукупності призводить до зриву бойових завдань, безповоротних втрат особового складу та захоплення ворогом позицій.

Стурбованість НГШ ЗСУ та визначена їм суть проблеми зрозуміла, але чи дійсно існуючі її масштаби потребують самого такого регулювання і чи правильно обрано шляхи її подолання, адже суспільний резонанс викликано тим, що закони 2531-ІХ від 16.08.2022 та 2824-ІХ від 13.12.2022 виглядають як намір, через посилення запобіжних заходів та застосування кримінальної відповідальності за деякі злочини, здійснювати командуванням вплив на рядовий склад.

Пояснювальні записки до законопроектів свідчать про відсутність належного аналізу слідчої та судової практики щодо військових злочинів та військових адміністративних правопорушень, відсутність виявлення причин, передумов і обставин кримінальних та інших правопорушень, вчинених військовослужбовцями. Внесені зміни до законів мають несистемний характер, містять неточності, що ще більше породжує практику різного правозастосування.

Так, наприклад, після внесення змін до статті 172-11 КУпАП «Самовільне залишення військової частини або місця служби» командири військових частин продовжують складати протоколи за вчинення даного виду правопорушення та направляти їх до суду, які розглядаються судами без врахування позиції законотворців визначеної у пояснювальній записці до законопроекту 8271 від

08.12.2022 (приклад: справи № 498/148/23, № 498/149/23, № 335/1224/23, № 283/299/23) та застосовують адміністративне стягнення у вигляді штрафу, деякими судами закривається провадження у справах і матеріали направляються до правоохоронних органів для прийняття рішення щодо реєстрації кримінального провадження (приклад: справи № 308/1870/23, № 308/1799/23).

Зазначене свідчить, що командири військових частин не зацікавлені у всіх випадках несвоєчасного повернення до військових частин кваліфікувати дії військовослужбовців як суспільно небезпечне, винне, протиправне і кримінально каране діяння (дію чи бездіяльність). Зважаючи на конкретні обставини намагаються не вдаватись у всіх випадках до притягнення до кримінальної відповідальності підлеглих, якщо відсутність військовослужбовця була нетривалою і засобом впливу на поведінку військовослужбовця буде достатнім понесення адміністративної відповідальності.

Під час прийняття закону НГШ ЗСУ повідомив серед іншого про проблеми непокори, відмови виконувати бойові накази. Натомість, стаття 402 «Непокора» не увійшла у перелік статей по яким унеможливується призначення судом більш м'якого покарання та заборону звільнення від відбування покарання з випробуванням, хоча була зазначена у порівняльній таблиці. З огляду на статистику за 12 місяців 2022 року виявлено 1 574 злочинів, ст. 402 ККУ мала б потрапити у фінальний текст закону. Отже, у зв'язку з тим, що статті 403, 407, 408 ККУ є в зазначеному переліку, а 402 ККУ немає, випадки непокори можуть лише збільшитись, оскільки військовослужбовці, які прагнуть уникнути проходження служби (виконання бойового завдання), можуть замість самовільного залишення частини здійснювати непокору у бойовій обстановці, розраховуючи на застосування пом'якшеного покарання.

Крім того, як свідчить судова практика командири іноді застосовують процедуру притягнення військовослужбовців до адміністративної відповідальності за ст. 172-10 КУпАП за проступки пов'язані навіть із відмовою виконувати бойовий наказ (розпорядження), залишенням позицій у бойовій обстановці, або самовільного залишення частини, в цьому їм сприяє певна широкість тлумачення «законних вимог командира (начальника)» (наприклад: справи 229/501/23, 243/86/23, 237/3823/22, 229/700/23, 229/688/23, 229/686/23, 229/683/23, 229/701/23). Зазначені дії формально підпадають під ознаки складу злочинів передбачених статтями 402 та 407 ККУ, натомість командами військових частин було прийнято рішення саме притягувати до адміністративної відповідальності, а не до кримінальної.

Вказане пов'язано з тим фактом, що командири зацікавлені досягти певного впливу на поведінку порушника, забезпечити виховну та превентивну функцію виховання для підрозділу але зберегти штатну одиницю у підрозділі, яка може в подальшому виконувати поставлені завдання. Зазначене забезпечувалось, наприклад, розмежуванням адміністративної та кримінальної відповідальності за самовільне залишення частини або місця служби в залежності від кількості днів відсутності військовослужбовця.

Крім того 15.02.2023 в Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо злочинів проти

встановленого порядку несення військової служби (номер, дата реєстрації: 9017 від 15.02.2023).

Завданням законопроекту є уніфікація форм волевиявлення командира або начальника, яка застосовується у законах України (наказ та розпорядження) та посилення кримінально-правової охорони не лише начальників, а і командирів.

Законопроектом знову пропонується здійснити ситуативне коригування норм ККУ без належного обґрунтування проблем правозастосування поточної редакції.

Проблема можливого необ'єктивного слідства, визнання вини військовослужбовцями на підставі угод зі стороною обвинувачення:

Окремою проблемою слід визначити, що військовослужбовці, які виконують обов'язки військової служби в районах ведення бойових дій знаходяться в досить складних умовах, у постійній напрузі та під впливом факторів, які негативно впливають на їх морально-психологічний стан.

У разі оголошення їм про підозру у вчиненні військового кримінального правопорушення такий військовослужбовець, окрім іншого, починає перебувати під впливом тиску слідства та командування. За таких умов визнати вину військовослужбовця дуже легко, оскільки військовослужбовець, погоджуючись з доводами та аргументами слідства, не до кінця усвідомлює необхідність захисту своїх прав.

Наявність у кримінальному процесі безальтернативного запобіжного заходу по військових злочинах за статтями 402-405, 407, 408, 429 ККУ, відсутність можливості призначення судом більш м'якого покарання, ніж передбачено законом та заборону звільнення від відбування покарання з випробуванням за ст. ст. 403, 405, 407, 408, 429 ККУ та перебування військовослужбовця фактично у замкнутих умовах під владою командира лише сприяють тим обставинам коли сторона обвинувачення під певним психологічним примусом схиляє військовослужбовця до визнання вини та укладення відповідної угоди з узгодженим покаранням.

Слідчих ДБР до цих підрозділів набрали з тих, хто не вивчав військове законодавство, методiku розслідування військових злочинів, не має досвіду роботи у військах. Згідно закону більше 50 % кадрів – це ті, що взагалі не працювали раніше в правоохоронних органах. На практиці вони часто є безпомічними на місці вчинення злочину, не навчені елементарному, не знають спеціального військового законодавства, правил і звичаїв військових правовідносин. І головне – вчити їх в ДБР цьому просто нікому. Відповідно найпростішим шляхом досягнення результату розслідування кримінального провадження для слідчих ДБР є визнання вини підозрюваним та погоджене зі стороною обвинувачення покарання.

Певним підтвердженням таких висновків є аналіз судових рішень, які прийнято судами протягом 2022 року за результатами розгляду справ по військовим злочинам, згідно яких переважна більшість яких є затвердження угод про визнання винуватості.

В пояснювальній записці до законопроекту 8271 від 13.12.2022 (закон 2824-ІХ від 13.12.2022) ініціаторами зазначалось, що саме неоднакова судова практика розгляду справ, особливо у випадках призначення покарання більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, моделює негативну поведінку серед військовослужбовців та нівелює принцип невідворотності справедливого покарання за скоєння правопорушень пов'язаних з самовільним залишенням військової частини, під час виконання обов'язків військової служби. Водночас законотворцями не взято до уваги, що судами у таких випадках лише затверджуються угоди про визнання винуватості при узгодженому між сторонами угоді покаранні. В свою чергу право військовослужбовця на судовий захист як універсальний юридичний засіб захисту є контролюючим засобом за діяльністю органів військового управління збройних силах та інших військових формуваннях зарубіжних країн світу.

У відповідності до закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України основними завданнями Військової служби правопорядку у Збройних Силах України є, зокрема, виявлення причин, передумов і обставин кримінальних та інших правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах; розшук осіб, які самовільно залишили військові частини (місця служби).

Крім того Служба правопорядку, як спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, призначене, серед іншого, для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України.

Натомість законодавчі зміни здійснювались без належного обґрунтування, що свідчить про відсутність попереднього ґрунтовного аналізу причин, передумов і обставин кримінальних та інших правопорушень, вчинених військовослужбовцями.

Недосконалість підходів до формування державної політики та правового регулювання відносин при забезпеченні законності та правопорядку у військовій сфері в першу чергу пов'язана із відсутністю незалежного спеціалізованого правоохоронного органу із функціями досудового слідства.

11 січня 2023 року Генеральний прокурор Андрій Костін повідомив, що Міжвідомча робоча група розробила проєкт Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки і скеровує його до Офісу Президента України для вивчення і подальшого затвердження Указом Президента України, який має відповідні повноваження у сфері безпеки і оборони. Учасники міжвідомчої групи – очільники Офісу Генпрокурора, МВС, Міністерства юстиції, ДБР, СБУ, Національної поліції, БЕБ, Державної прикордонної служби, Державної митної служби, а також представники Офісу Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні експерти від КМЄС, проєкту ЄС «PRAVO-JUSTICE», Офісу Ради Європи в Україні, відділу з правоохоронних питань Посольства США в Україні, Міжнародної організації права розвитку (IDLO).

Серед іншого, до стратегічних пріоритетів реформування органів правопорядку увійшли: забезпечення дієвості та ефективності органів правопорядку як невід'ємної

складової сектора безпеки і оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадську безпеку та порядок, протидію злочинності; розбудова системи управління, що орієнтована на результат відповідно до встановлених пріоритетів; комплексна цифрова трансформація системи, а також відкритість, прозорість, підзвітність, незалежність та її політична нейтральність.

Оскільки до складу робочої групи проекту Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки не включено Міністерство оборони України це означає, що утворення незалежного спеціалізованого правоохоронного органу із функціями досудового слідства у військовій сфері в даний час не заплановано.

Щодо відсутності єдиного спеціалізованого органу, який був би укомплектований фахівцями військової юстиції і забезпечував би виявлення і розслідування правопорушень у військових формуваннях:

Військові формування потребують наявності у системі органів кримінальної юстиції України єдиного спеціалізованого органу, який був би укомплектований фахівцями військової юстиції і забезпечував би виявлення і розслідування правопорушень у військових формуваннях, яскравим прикладом впровадження нової сучасної моделі правоохоронного органу є створена у 2015 році Національна поліція України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну поліцію», вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, через Міністра внутрішніх справ України.

Отже, слід дійти висновку про необхідність оновлення (зміни) та приведення у відповідність до сучасних реалій та рівня проект Закону України «Про Військову поліцію» та провести ретельну роботу щодо адаптації, стандартизації та гармонізації національної системи права до сучасно-прогресивного рівня військового праворозуміння та правосприйняття, який є національно-авторитетним пріоритетом у ЗС державах-членах НАТО.

З точки зору забезпечення саме ефективності функціонування військової юстиції достатньо дискусійною є норма Стратегічного оборонного бюлетеня України, введеного в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240, яка визначає як оперативну ціль – реформування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у Військову поліцію.

Розробленим на його виконання законопроектом пропонується на базі Військової служби правопорядку у Збройних Силах України створити Військову поліцію – правоохоронний орган у підпорядкуванні Міністра оборони України, призначений для забезпечення правопорядку і законності у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, а також у правоохоронних органах

спеціального призначення, Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України, Державній спеціальній службі транспорту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України. Більше того, зазначений проект закону передбачає, надання органам Військової поліції права здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених військовослужбовцями ЗС України проти встановленого порядку несення військової служби та права ведення оперативно-розшукової діяльності.

У цілому підтримуючи тезу про те, що командування Збройних Сил України та інших військових формувань дійсно повинно мати засоби ефективного та дієвого підтримання внутрішньої дисципліни для забезпечення належного рівня їх оперативності й ефективності, однак запропонований законопроект має достатньо дискусійний характер.

На нашу думку, запропонована модель відомчої підпорядкованості суперечить принципу незалежності Військової поліції при виконанні повноважень щодо запобігання вчиненню, виявлення і припинення злочинів та інших правопорушень, а також їх розслідування у Міністерстві оборони України, Збройних Силах України, якщо ця структура перебуватиме під керівництвом Міністра Оборони України та начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України.

Загалом, вважаємо неприйнятною ініціативу надання існуючим органам Військової служби правопорядку у Збройних Силах України права здійснювати досудове розслідування військових злочинів, оскільки зазначена норма вступатиме в суперечність з ч. 4 ст. 17 Конституції України, відповідно до положень якої Збройні Сили України ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян, водночас правоохоронна діяльність за своєю природою пов'язана із обмеженням прав і свобод осіб, які вчиняють правопорушення, здійснення цієї діяльності покладається на правоохоронні органи, які спеціальними законами, що регулюють їх діяльність, наділяються повноваженнями щодо здійснення легального примусу та насилля від імені держави у відношенні осіб, які перебувають у юрисдикції цієї держави і вчиняють правопорушення.

Щодо Військової служби правопорядку, яка згідно закону називається спеціальним правоохоронним формуванням у складі Збройних Сил України, можна сказати, що вона лише частково виконує функцію попередження правопорушень, а її правоохоронна складова досить незначна, а спроби створити саме на її основі Військову поліцію, наділивши цей орган правом ведення оперативно-розшукової роботи і досудового розслідування, мають невизначені перспективи, оскільки існує загроза, що при збереженні Військової поліції у складі ЗСУ, як це передбачалось в усіх законопроектах, такий закон може бути визнаний неконституційним.

Так принагідно до Рішення Конституційного суду України від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини 6 статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (справа № 1-22/2018 (762/17) проведена позиція, що інституційне підпорядкування слідчого органу і представників державних структур, відносно яких він має здійснюватись досудове розслідування, одному центральному органу державної влади порушує принципи незалежності і суперечить Конституції України.

У 2002 році було прийнято Закон України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України», яким було створено Військову службу правопорядку у Збройних Силах України (далі – ВСП).

Відповідно до положень визначених Статтею 3 закону, встановлено, що основними завданнями ВСП є:

- виявлення причин, передумов і обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах; розшук осіб, які самовільно залишили військові частини (місця служби);
- запобігання вчиненню і припинення злочинів та інших правопорушень у Збройних Силах України;
- участь в охороні військових об'єктів та забезпеченні громадського порядку і військової дисципліни серед військовослужбовців у місцях дислокації військових частин, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях;
- захист майна Збройних Сил України від розкрадання та інших злочинних посягань;
- забезпечення безпеки дорожнього руху військових транспортних засобів; участь у гарнізонних заходах;
- забезпечення виконання кримінального покарання стосовно військовослужбовців, які за вироком суду засуджені до тримання у дисциплінарному батальйоні;
- сприяння у межах своєї компетенції органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органам досудового розслідування та суду, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, органам військового управління, підприємствам, установам, організаціям у виконанні покладених на них відповідно до законів обов'язків;
- участь у протидії диверсійним проявам та терористичним актам на військових об'єктах.

В умовах правового режиму воєнного або надзвичайного стану на ВСП додатково покладаються завдання щодо участі у боротьбі з ворожими диверсійно-розвідувальними групами на території України, організації збору, супроводження та охорони військовополонених, забезпечення дотримання комендантської години в гарнізонах, охорони військових об'єктів, військових містечок та їх населення, сприяння його евакуації, відновлення та підтримання порядку і дисципліни у військових частинах, контролю за рухом транспортних засобів і перевезенням вантажів Збройних Сил України тощо.

Організація діяльності ВСП визначена статтею 5 закону, відповідно до якої військовослужбовці і працівники ВСП входять до чисельності Збройних Сил

України, її фінансування здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, які виділяються на утримання Збройних Сил України; керівництво ВСП здійснює Міністр оборони України через начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України, керівники ВСП призначаються Міністром оборони України за поданням начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України, інші посадові особи – начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України.

З основних завдань, покладених законом на ВСП правоохоронними є лише 4, решта має лише опосередковане відношення до правоохоронної діяльності або не стосуються її, а частина завдань дублює загальні обов'язки командирів (начальників), передбачені Статутом внутрішньої служби Збройних Сил України.

Як вбачається з вищезазначених норм закону, за своїм статусом ВСП є спеціальним правоохоронним формуванням у складі Збройних Сил України.

Відповідно до положень статті 1 Закону України «Про Збройні Сили України» Збройні Сили України є військовим формуванням, на яке покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Стаття 3 закону визначає структуру Збройних Сил України. Частина друга цієї статті встановлює, що організаційно Збройні Сили України складаються з органів військового управління, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій.

Наявність спеціальних формувань у складі Збройних Сил України не передбачені законом.

Повноваження ВСП в переважній більшості стосуються лише військовослужбовців та працівників Збройних Сил України, тоді, як існує нагальна потреба щоб повноваження Військової поліції поширювались на всіх військовослужбовців, які також проходять військову службу у Національній гвардії, Державній прикордонній службі, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації тощо.

Це було б можливим варіантом майбутньої моделі військової поліції та поширення її компетенції на усі військові формування, що позитивно вплинуло б на боротьбу зі злочинністю та стан правопорядку в державі.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що існування у складі Збройних Сил України спеціального правоохоронного формування призводить до покладення на Збройні Сили України невластивих їм правоохоронних функцій, що суперечить окремим положенням статті 17 Конституції України.

Військова поліція повинна створюватися у статусі правоохоронного органу.

У зв'язку з цим, якщо вести мову про формування військової поліції на базі ВСП, необхідна трансформація останньої зокрема в частині, що стосується інституціональних аспектів функціонування.

Новоутворена військова поліція, як правоохоронний орган, повинна відповідати вимогам незалежності від військового командування, для цього ВСП у процесі трансформації у військову поліцію необхідно вийти зі складу Збройних Сил України та за межі адміністративного підпорядкування Міністерству оборони України.

Для цього військова поліція повинна мати статус спеціалізованого правоохоронного органу, підпорядкованого Кабінету Міністрів України або Президенту України, водночас Міністр оборони України може спрямовувати окремі питання діяльності військової поліції, водночас він повинен бути законодавчо обмеженим у можливості впливати на діяльність військової поліції, питання взаємовідносин Міністерства оборони України та військової поліції повинні бути ретельно врегульовані законом.

Щодо міжнародного досвіду організаційної структури Військової поліції та питання юрисдикції Військової поліції в Україні

Набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору є стратегічним курсом держави. Для зміцнення особливого партнерства з НАТО та набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору Україною Офіс Президента України вважає за необхідне проводити реформування в сфері військової юстиції та створення військової поліції України.

На сьогодні в державі склалася ситуація, коли фактично в бойових умовах, під час виконання завдань у районі проведення бойових дій система органів досудового розслідування не забезпечує ефективне та оперативне розслідування масових військових злочинів, що негативно позначається на стані боєготовності підрозділів Збройних Сил України, інших військових формувань держави.

Створення Військової поліції є об'єктивною необхідністю для успішної реалізації програм державного та військового будівництва, для створення в Україні сучасної дієздатної системи державних правоохоронних органів. У свою чергу, Військова поліція України повинна стати озброєним державним правоохоронним органом, який забезпечує законність діяльності Збройних Сил та інших військових формувань України.

Побудова організаційної структури військової поліції України повинна бути максимально наближена до організаційної структури військової поліції країн, що входять до Міжнародної асоціації сил жандармерії та поліції в статусі військової установи (FIER).

Світовий досвід показує, що у США та країнах Європейського Союзу, таких як, Франція, Італія функціонують, окрім військових судів, успішно функціонують спеціальні військові органи дізнання та слідства, які в сукупності складають єдину систему військової юстиції держави.

Досвід країн, що входять до Міжнародної асоціації сил жандармерії та поліції в статусі військової установи (FIER), доводить, що функціонування військової поліції, як правоохоронного органу обумовлене, перш за все, специфікою військової

структури держави, а також діяльністю інститутів збройних сил та інших військових формувань. Тому реалізація завдання щодо формування системи військової поліції під час реформування складових сектору безпеки і оборони є неможливим без обґрунтування цього процесу, виходячи з позитивного досвіду зарубіжних країн у цьому напрямі.

Функції військової поліції у Франції (країні, яка є однією з фундаторів Міжнародної асоціації сил жандармерії та поліції в статусі військової установи (FIEP) виконує Національна жандармерія, яка вирішує завдання в інтересах Збройних сил, а також виконує значний обсяг поліцейських і адміністративних функцій в інтересах всієї держави. Міністерство юстиції Франції здійснює координацію діяльності цього правоохоронного органу. Загальне керівництво жандармерією здійснює Міністр оборони. Безпосереднє керівництво цією службою покладено на Головне управління (на чолі з Генеральним директором), яке визначає принципи її застосування, займається адміністративними, організаційними і технічними питаннями, координує дії територіальних і мобільних частин. Національна жандармерія Франції складається з наступних видів: Департаментська жандармерія, Мобільна жандармерія, Республіканська гвардія та Спеціальні частини жандармерії. Департаментська жандармерія виконує завдання з охорони та оборони важливих об'єктів, забезпечення громадського порядку, моніторингу оперативної обстановки, організацію резервної служби. Основним призначенням Мобільної жандармерії є виконання завдань з підтримання громадського порядку. Республіканська гвардія є військовим формуванням, основним завданням якого є забезпечення безпеки і режиму на важливих державних об'єктах, а також ці підрозділи здійснюють нагляд за дотриманням правопорядку та законності, допомагають підрозділам поліції в їх повсякденній діяльності.

В чомусь схожу до Франції структуру військової поліції має Італія. Роль та функції військової поліції Італії покладено на Карабінерів. Карабінери виконують низку специфічних функцій, а саме: 1) здійснення слідчо-криміналістичних, оперативно-розшукових, спеціальних дій і функцій; охорону глави держави і членів уряду; 2) охорону стратегічно важливих об'єктів забезпечення обороноздатності держави; 3) охорону судів і місць позбавлення волі.

Карабінери мають подвійне підпорядкування. З питань оборони вони підпорядковуються Міністерству оборони Італії, з питань забезпечення громадського порядку – Міністерству внутрішніх справ Італії. Оперативне керівництво Карабінерами здійснює Генеральне командування карабінерів, якому підпорядковуються міжрегіональні командування, регіональні командування і командування груп.

Також бачимо, що зазначені силові структури підпорядковуються як Міністерствам оборони, так і Міністерствам внутрішніх справ цих держав. На наш погляд, зазначений підхід має свої як економічні, так і організаційні переваги.

У армії США підтриманням правопорядку і розслідуванням різних порушень займаються слідчі військової поліції. До цієї роботи залучаються також фахівці командування кримінальних розслідувань сухопутних військ США, що підкоряються начальнику військової поліції. В сухопутних військах військова поліція складається з бригад і батальйонів, що знаходяться в складі армійських корпусів, а також з рот у складі бригад. У Військо-повітряних силах військова

поліція складається з ескадрилей, що дислокуються на авіабазах. У Військоморських силах і Морській піхоті також є спеціальні підрозділи військової поліції.

Формування військової поліції армії США включають частини та підрозділи зі складу регулярних військ, Національної гвардії і резерву. До регулярних військ відносяться сім бригад військової поліції і три окремих батальйони військової поліції. До складу сухопутних військ Національної гвардії входять два командування і три бригади військової поліції, а також п'ять окремих батальйонів військової поліції. Резерв складає командування і п'ять бригад військової поліції

До юрисдикції військової поліції входить також розслідування злочинів, скоєних військовослужбовцями, які пов'язані з їхньою професійною діяльністю.

Функції та завдання, що покладені на військову поліцію США можуть бути запозичені і для наших реалій.

Таким чином, досвід побудови військової поліції у країнах, що входять до Міжнародної асоціації сил жандармерії та поліції в статусі військової установи (ФІЕР) є близьким для України.

Військова поліція та підрозділи, що виконують її функції, в збройних силах провідних країн Міжнародної асоціації сил жандармерії та поліції в статусі військової установи (ФІЕР) відіграють значну роль у підтримці правопорядку та військової дисципліни, спільно з іншими правоохоронними органами беруть активну участь в боротьбі зі злочинністю та профілактиці правопорушень.

Розвиток військової юстиції шляхом започаткування дієвої незалежної в прийнятті рішень військової поліції є необхідною умовою розбудови ефективної військової юстиції України, за прикладом Франції та Італії із запозиченням функцій та завдань, що покладені на військову поліцію США.

Наявність прогалини в системі державних правоохоронних органів відповідальних за встановлення правового режиму на територіях військових частин і серед військовослужбовців, які виконують службові обов'язки, вказує на нагальну необхідність створення Військової поліції, яка обґрунтована насамперед тим, що в державі і суспільстві, з одного боку, склалися об'єктивні потреби, а з іншого, накопичилися певні негативні фактори, які утворили передумови створення Військової поліції України.

Після припинення виконання функцій досудового розслідування органами прокуратури (військової прокуратури), всі наявні кримінальні правопорушення скеровуються до різних правоохоронних органів. В цих структурах відсутні слідчі з досвідом розслідування військових злочинів. Крім того, їх фактично неможливо відрядити в зону збройного конфлікту або на режимні військові об'єкти, оскільки у них відсутні відповідні повноваження або допуски до роботи з державною таємницею.

Також найпроблемнішим як був, так і залишається найважливіший елемент системи органів військової кримінальної юстиції – виявлення оперативно-розшуковими засобами і досудове розслідування правопорушень у військах. Згідно з чинним законодавством цими питаннями в Україні займаються: органи

Національної поліції, які розслідують загальнокримінальні злочини, вчинені військовослужбовцями; – підрозділи ДБР, які розслідують військові злочини.

Розділення підслідності вчинених військовослужбовцями злочинів на загальнокримінальні і військові та доручення їх розслідування різним слідчим підрозділам – поліції і ДБР, надає простір суб'єктивізму і можливим зловживанням при дорученні здійснення досудового розслідування.

Слідчі поліції, завантажені іншими справами, не приділяють належної уваги розслідуванню загальнокримінальних злочинів, вчинених військовослужбовцями. Якість їх розслідування низька, часто розслідування буває затягнутим і не забезпечується оперативність і невідворотність покарання. Можливості оперативних підрозділів поліції у військах обмежені, а часто просто неможливі для застосування, так як військові частини є закритими об'єктами і звичайні поліцейські оперативні методи роботи там неможливі для застосування.

Практика свідчить про неспроможність з об'єктивних причин новостворених слідчих підрозділів Національної поліції, територіальних органів ДБР оперативно та якісно розслідувати кримінальні злочини, скоєні військовослужбовцями відповідно до їх підслідності, визначеної кримінально-процесуальним кодексом України.

При прийнятті Закону України «Про державне бюро розслідувань» у 2016 році, яким покладено на новостворений правоохоронний орган (стаття 5 Закону про ДБР) розслідування злочинів, скоєних посадовими особами, які займають особливо відповідальне становище, так і злочинів проти встановлення порядку несення військової служби (від генеральського складу до рядового військовослужбовця), то вважаємо, що законодавець не вніс ясності в питанні щодо підслідності військових злочинів оскільки за змістом вищевказаного закону, передбачалося розслідування цим органом справ лише відносно державних посадовців найвищого рівня, а також керівного складу ЗСУ, відповідних міністерств та відомств, у яких проходять службу військовослужбовці.

Чинна редакція Закону України «Про Державне бюро розслідувань» не надала цьому органу ні організаційних, ні функціональних можливостей реально впливати на військову дисципліну, правопорядок і стан злочинності у військах. Обов'язок розслідувати військові злочини було штучно включено до повноважень цього органу вже безпосередньо перед його остаточним прийняттям.

Закон взагалі не передбачив механізмів виконання цієї функції. Попри те, що військові формування держави є централізованими структурами з чіткою вертикаллю управління, підрозділи ДБР, що мають розслідувати злочини у військах, не мають чіткої вертикальної структури управління. Підрозділи з розслідування військових злочинів у 7-ми територіальних управліннях ДБР підпорядковані не центральному органу, а керівникам територіальних управлінь. Місця розташування територіальних управлінь ДБР жодним чином не враховують військовоадміністративний поділ України.

За таких умов вказані підрозділи не в стані фізично забезпечити оперативні виїзди на місця подій слідчих ДБР.

При активізації бойових дій і передислокації додаткових військ цей орган досудового розслідування правопорушень у військах просто паралізований.

Також слід зазначити, що найбільш віддаленим до потенційних об'єктів розслідування є Хмельницьке територіальне управління ДБР. Місця дислокації найбільших військових з'єднань, частин і установ знаходяться на відстані більше 200 км. від місця дислокації 6-ти слідчих, які повинні забезпечувати розслідування можливих військових злочинів. А відстань до меж зони обслуговування сягає до 350 км у різні сторони, так як під їх юрисдикцією перебувають військові формування, розташовані у Житомирській, Рівненській, Хмельницькій, Вінницькій і Чернівецькій областях. Отже, про оперативність виїздів на місця події слідчих ДБР говорити не доводиться.

У переважній більшості провідних країн Європи та світу правоохоронні органи з військовим статусом (Військова поліція, карабінери, жандармерія) наділені широкими повноваженнями щодо виявлення, припинення та розслідування злочинів, скоєних військовослужбовцями, а також виконують поліцейські та адміністративні функції в інтересах всієї країни, тому вважаємо за доцільним, в частині, що стосується компетенції військової поліції надати зокрема функцію досудового розслідування злочинів передбачених Розділом XIX Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини) Спеціальної частини Кримінального кодексу України, що зумовлює поширення компетенції військової поліції із зазначених питань на військовослужбовців Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також інших осіб, визначених законом.

Необхідно передбачити створення двох типів слідчих підрозділів, до складу яких входитимуть: слідчі які здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених Кримінально процесуальним кодексом України до підслідності, та слідчих, які здійснюватимуть досудове розслідування кримінальних проступків.

Крім того, на військову поліцію доцільно покласти завдання щодо: досудового розслідування інших злочинів, які правоохоронні органи, до підслідності яких вони віднесені, об'єктивно неспроможні здійснювати внаслідок ведення бойових дій, запровадження заходів правового режиму воєнного або надзвичайного стану, тощо, з подальшою передачею порушених кримінальних проваджень за належністю; здійснення заходів правового режиму воєнного стану, запроваджених військовим командуванням у районах ведення бойових дій, які пов'язані із обмеженням прав і свобод громадян, що дозволить уникнути порушення вимог частини 4 статті 17 Конституції України, відповідно до якої військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян.

Для забезпечення належних умов для здійснення досудового розслідування злочинів, військова поліція повинна бути наділеною функціями оперативно-розшукової діяльності.

Створення Військової поліції є досить складним процесом, оскільки передбачає перехід повноважень, наділення новими правами, функціями, визначення нового порядку роботи та організації нової штатно-посадової структури.

Досить важливим у даному випадку є компетентне правове супроводження процесу реформування, оскільки саме таким органам делегується виключне право держави на застосування сили та примусу, тому реформування має бути здійснене з обов'язковим дотриманням законодавства України та з максимальним уникненням юридичних колізій у нормативному регулюванні новоутвореного органу, дотримання принципу законності та справедливості.

Щодо законопроекту про Військову поліцію:

Активне збройне вторгнення російської федерації вчинене у лютому 2022 року застало Україну в процесі формування елементів військової юстиції, зокрема яке планувалось через реформування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у Військову поліцію.

Так пунктом 5.7 Стратегічного оборонного бюлетеня України, затвердженого Указом Президента України від 17 вересня 2021 року № 473/2021, передбачено завдання щодо реформування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у Військову поліцію, яка буде здатна виконувати завдання з підтримання правопорядку в системі Міністерства оборони України, та одночасно передбачено розвиток спроможностей слідчих підрозділів та підрозділів оперативно-розшукових заходів Військової поліції, розвиток спроможностей органів управління Військової поліції із забезпечення правопорядку та антитерористичного забезпечення на потенційно небезпечних об'єктах у системі Міністерства оборони України.

Відповідно до зазначених положень Стратегічного оборонного бюлетеня України, народними депутатами було розроблено проект закону про Військову поліцію № 6569-1 від 15.02.2022 року та проект закону 6570-1 від 15.02.2022 року про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України у зв'язку із прийняттям Закону України "Про Військову поліцію".

Законопроектом передбачено:

Військова поліція є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, який забезпечує інтереси держави у сфері оборони та національної безпеки України із здійснення правоохоронної діяльності з попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, кримінальних проступків, віднесених до його підслідності, а також здійснення превентивних заходів з метою забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях (далі інших військових формуваннях), у Міністерстві оборони України, органах управління силами і засобами, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони, у державних замовників у сфері оборони, окремих виконавців державного контракту

(договору) з оборонних закупівель та захисту інтересів держави у сфері оборони і національної безпеки України у порядку, визначеному законом.

Діяльність Військової поліції спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, а також Міністром оборони України в межах, визначених законом.

Міністерством оборони не підтримуються зазначені законопроекти. В обґрунтування своєї позиції МОУ зазначено, що законопроект концептуально не узгоджується із конституційними приписами стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, оскільки не відповідає системним принципам побудови та функціонування військових правоохоронних органів держав-членів НАТО (військова жандармерія Польщі, Туреччини; війська карабінерів Італії; військова поліція Чехії, США, Болгарії, ФРН тощо). Відповідні правоохоронні органи діють, як правило в системі оборонних відомств держав-членів НАТО. Робота військової поліції держав-членів НАТО засвідчує, що тільки правоохоронний орган з військовим статусом, який функціонує у системі оборонного відомства держави, здатний ефективно виконувати правоохоронні завдання на полі бою, в умовах активного ведення бойових дій та вогневого контакту з противником.

МОУ зауважено, що побудова на національних та євроатлантичних цінностях сил оборони, які відповідатимуть критеріям набуття повноправного членства України в НАТО, взаємосумісних з відповідними компетентними органами держав – членів НАТО та спроможних робити гідний внесок у проведення операцій НАТО, є однією з цілей реалізації державної політики у військовій сфері, сфері оборони і військового будівництва, визначеною Стратегією воєнної безпеки, затвердженою Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. Загалом законопроект містить чисельні прогалини нормативно-правового регулювання та внутрішні неузгодженості.

Адміністрацією Держприкордонслужби також висловлено зауваження до законопроекту і серед іншого зазначено, що на сьогодні в Україні вже сформована і успішно функціонує система державного контролю і нагляду за діяльністю Державної прикордонної служби України, яка має чітке розмежування повноважень і законодавчі підстави здійснення. Враховуючи вищевикладене, Адміністрація Державної прикордонної служби України вважає, що законопроект потребує доопрацювання з урахуванням зазначених зауважень.

ПРОПОЗИЦІЇ

На нашу думку проект закону про Військову поліцію № 6569-1 від 15.02.2022 року та проект закону 6570-1 від 15.02.2022 року дійсно мають певні суттєві неточності та неузгодженості. Але, цілком погоджуючись з концепцією утворення окремого спеціалізованого правоохоронного органу (центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом), вважаємо, за необхідне починати покроковий рух до реформи у цій сфері на основі малих (поступових) змін і

попереднього досвіду, надаючи перевагу численним консультаціям з усіма зацікавленими сторонами і досягненню компромісів.

Розбудова вітчизняної військової юстиції потребує застосування комплексного підходу, який передбачає:

по-перше, виваженість при вирішенні питання про доцільність створення нових правоохоронних органів, з урахуванням обмеженості ресурсів Державного бюджету України, а також спеціалізації існуючих та новостворених правоохоронних органів;

по-друге, врахування потенціалу існуючої системи правоохоронних органів та національного досвіду їх діяльності;

по-третє, врахування можливостей оптимізації організаційно-штатної структури та розширення повноважень нині діючих правоохоронних структур та військових формувань;

по-четверте, забезпечення належної підготовки фахівців, залучених до виконання завдань військової юстиції (слідчих, оперативних працівників).

Вважаємо за необхідне:

1. Провести ґрунтовний та системний аналіз існуючих ініціатив.
2. Розпочати серію консультацій за участю усіх задіяних гравців.
3. Сформувати конкретні фахові пропозиції.
4. Забезпечити використання міжнародного досвіду з окресленого питання.
5. Запровадити чітку та зрозумілу систему інформування суспільства.