

**Євчук Тетяна Володимирівна,**

кандидат юридичних наук,  
доцент Одеської філії

Міжрегіональної академії управління персоналом  
м. Одеса, Україна

**Заросило Володимир Олексійович,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри Навчально-наукового інституту права  
ім. Володимира Великого

Міжрегіональної академії управління персоналом  
м. Київ, Україна

**Заросило Віталій Володимирович,**

кандидат юридичних наук, викладач вищої категорії  
Київського державного коледжу готельного господарства  
м. Київ, Україна

## **АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ВИКОНАННЯ НОРМАТИВНИХ АКТІВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СТЯГНЕННЯ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ В УКРАЇНІ**

*У статті розглядаються питання розвитку законодавства щодо адміністративної відповідальності осіб, які порушували і порушують карантинні обмеження і правила в Україні. Доведено, що як на законодавчому рівні, так і на рівні Кабінету Міністрів України зроблено низку помилок при введенні карантинних обмежень, що вплинуло як на рівень дотримання карантину, так і на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які допускали порушення. Проаналізовано процес складання відповідних документів працівниками Національної поліції і виділено основні недоліки у зазначеній діяльності.*

**Ключові слова:** пандемія, Національна поліція, законодавче забезпечення, порушення карантинних вимог, складання протоколів, удосконалення законодавства.

Пандемія змінила низку сформульованих аспектів як життя людей, так і здійснення правоохоронної діяльності. Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України внесли досить багато змін до Законів України та інших нормативних актів, які були спрямовані на протидію розповсюдження коронавірусної інфекції та збереження не тільки здоров'я, а й життя громадян України. Цими нормативними актами було передбачено посилення кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення карантинних норм. Водночас окремі аспекти

застосування зазначених нормативних актів, особливо у сфері виконання покарань, у вигляді адміністративних стягнень не було врегульовано. Внаслідок таких дій значна кількість протоколів про адміністративні правопорушення у сфері недотримання вимог законодавства щодо карантинних норм не принесли відповідного ефекту і навпаки показали, особливо по-різному висвітлені в засобах масової інформації, карантинні обмеження можна порушувати.

Метою статті є висвітлення окремих аспектів як недоліків у законодавчому забезпеченні діяльності правоохоронних органів у сфері виконання вимог нормативних актів, так і в практичній діяльності поліцейських, які склали відповідні протоколи про порушення карантинних норм.

Стан вивчення проблеми питання складання протоколів про порушення вимог карантинного законодавства практично не розглядався в науковій літературі, адже практики аналізу такої діяльності не проводилося. Певні загальні питання щодо адміністративної діяльності правоохоронних органів вивчалися в роботах М.В. Завального [1] та деякий інших дослідників [2, 7]. Більш детально питання складання протоколів про адміністративні правопорушення розглядаються в навчальних посібниках з організації адміністративної діяльності працівників внутрішніх справ [3, 4, 5, 6]. У цілому загальні питання складання адміністративних протоколів вивчено досить детально, але складання протоколів під час пандемії має свої певні особливості, тому їх необхідно проаналізувати. Крім того, слід провести аналіз нормативних актів, які дають можливість скласти відповідні протоколи, що в подальшому можуть бути підставою для притягнення порушників до відповідальності.

Проблеми питання про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення карантинних вимог з'явилися після 11 березня 2020 року, тобто після прийняття постанови Кабінету Міністрів України “Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19” від 11.03.2020 № 211 [8], яка була прийнята відповідно до Закону України “Про захист населення від інфекційних хвороб” [9]. Разом з тим, самі антикоронавірусні заходи були конкретизовані вже в доповненні до зазначеної постанови і передбачали:

- з 17 березня заборону проведення всіх масових заходів (культурних, релігійних, розважальних, спортивних, соціальних та інших), але якщо вони проводяться, то в них не повинно брати участь понад 10 осіб;

- заборону діяльності закладів громадського харчування, торгівлі, закладів культури крім продуктових магазинів та аптек;

- заборону перевезення населення будь-яким громадським транспортом, за винятком тих працівників, які працюють на об'єктах критичної інфраструктури, але також не більше 10 осіб за спеціальними дозволами;

- заборону перевезення пасажирів залізничним транспортом та т. ін. [10].

Проте реалізація цих нормативних актів не могла здійснюватися без відповідного законодавчого забезпечення. Законом України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) [9], внесено зміни до Кодексу

України про адміністративні правопорушення і введено статтю 44-3, яка має назву “Порушення правил щодо карантину людей” [10].

У зазначеній статті визначено, що особи, які допускають “порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, притягаються до штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян” [10].

Слід зазначити, що стаття не передбачає посилення відповідальності, якщо особа вдруге порушила вимоги карантинного законодавства, що певною мірою є приводом для повторних порушень.

Слід зазначити, що для визначення випадків порушення карантину та складання відповідних протоколів необхідно проаналізувати значення терміна “карантин людей”, який згадано у наведеній статті та “санітарно-протиепідемічні правила та норми”, що також є складовою статті [10].

Термін “карантин” у законодавстві визначено як адміністративні та медико-санітарні заходи, які вводяться державними органами і застосовуються з метою попередження поширення особливо небезпечних інфекційних хвороб. Тобто це певні нормативно-правові акти, які встановлюються центральними органами виконавчої влади. Вони встановлюються саме з метою дотримання вимог держави у сфері охорони здоров’я, а також запобігання поширення інфекційних хвороб.

Як вже згадувалось, Кабінет Міністрів України спочатку встановив досить малі обмеження, проте в подальшому вони були замінені більш жорсткими, що в цілому позитивно вплинуло на поширення інфекційної хвороби – коронавірусу.

Таким чином, питання відповідальності за порушення встановлених норм є певною мірою подвійним. Певні обмеження запроваджено Кабінетом Міністрів України у згаданих постановках, але органи місцевого самоврядування можуть самі також запроваджувати окремі обмеження. При цьому слід зазначити, що органи місцевого самоврядування можуть встановлювати обмеження, які є більш жорсткі, ніж ті правила та обмеження, які були встановлені Кабінетом Міністрів України.

Поліцейським, уповноваженим слідкувати за дотриманням згаданих обмежень та правил, тобто за адміністративним порушенням передбаченим статтею 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, потрібно враховувати і нормативні акти центральних органів влади і нормативні акти органів місцевого самоврядування. Водночас необхідно зазначити, що не всі органи місцевого самоврядування приймали відповідні нормативні акти.

Таким чином, питання про адміністративну відповідальність за адміністративне порушення, передбачене статтею 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, має передусім чітко відповідати ознакам складу адміністративного правопорушення, передбаченого згаданою статтею.

Оскільки у статті 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення не визначено конкретно, які законодавчі акти порушуються, то можна констатувати,

що ця стаття є відсилочною. Працівники правоохоронних органів, які повинні виявляти згадані правопорушення, мають чітко визначати, який нормативний акт порушено.

З цією метою, мабуть, було необхідно забезпечити працівників Національної поліції всіма нормативними актами, які передбачали покарання за їх порушення.

Так, наприклад, порушення щодо кількості осіб, які має перевозити водій комунального транспортного засобу, тобто замість 10 осіб він перевозить 12, логічно, що протоколи про таке правопорушення мають бути складені як на водія, так і на двох зайвих пасажирів. При цьому встановити, які ж пасажирів були зайвими, не виявляється можливим.

Контраверсійним було обмеження щодо виходу на вулиці та в парки. Звичайно, міська влада, яка вводила такі обмеження, керувалася напрямами забезпечення життя і здоров'я людей, проте громадяни мали виходити купувати продукти чи ліки, а вихід з дому міг розцінюватися як порушення і підстава для складання протоколу.

При цьому виникали досить неординарні ситуації. Приміром було складено протокол на особу, яка плавала у річці Дніпро в місті Києві. Слід зазначити, що поряд з особою не було нікого. Поліція складала протокол, який відповідно направили до суду, але порушник не був притягнутий до адміністративної відповідальності.

Необхідно зауважити, що один адміністративний протокол про фіксацію правопорушення, передбаченого статтею 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в окремих судах не сприймався як доказ вчиненого адміністративного правопорушення. Судді вимагали відеофіксації порушення, пояснень свідків. У такому разі також виникає певна правова колізія. Суддя має право вимагати перераховані вище докази, якщо за умов карантину на вулиці немає можливості знайти свідків.

Таким чином, необхідно внести відповідні доповнення до законодавства з тим, щоб судді не могли використовувати згадані підстави для відмови у прийнятті рішень.

У цілому, як свідчить аналіз питання щодо притягнення до відповідальності за порушення статті 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, станом на 06.04.2020 [11] значна кількість протоколів, складених працівниками Національної поліції, була або повернена судами, або особи не понесли покарання.

Головними проблемами оформлення відповідних документів були:

- ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, обов'язково повинні містити посилання на конкретний нормативно-правовий акт, що встановив обмеження чи правила, яких не дотрималась особа і на яку складено відповідний адміністративний протокол;
- у матеріалах окремих справ відсутні дані щодо особи, яка вчинила правопорушення і має притягатися до адміністративної відповідальності.
- у деяких матеріалах нечітко визначена суть правопорушення, тобто не вказано, які саме дії вчинила особа при порушенні встановлених вимог карантину.

– окремі особи, стосовно яких складено протоколи про порушення карантинних вимог, особливо у сфері торгівельної діяльності, не були суб'єктами господарювання, наприклад, вони були лише продавцями, а не господарями торгівельних підприємств;

– в окремих випадках протоколи склалися на осіб щодо продажу непродовольчих товарів в умовах магазинів, що здійснювали торгівлю продуктами харчування і засобами гігієни, таким чином, зазначена торгівля не утворює склад правопорушення, передбаченого ст. 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

– окремі особи, які порушували карантинні вимоги, чинили спротив законним вимогам працівників поліції, проте додаткових протоколів не складалося, а в судовому засіданні особи не визнавали себе винними і суд приймав рішення на їхню користь;

– не завжди здійснювалася фото- та відеофіксація порушень і зазначені матеріали не додавалися до складених протоколів, що також давало можливість окремим особам уникати відповідальності за вчинені правопорушення;

– не завжди використовувалися методи попередження осіб про порушення карантинних обмежень та роз'яснення необхідності їх дотримання.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки:

1. Виникнення пандемії в цілому не було неочікуваним, адже захворювання на коронавірус фіксувалися в Китайській Народній Республіці ще в листопаді 2019 року, проте ні керівництво країни ні відповідні міністерства не вжили відповідних заходів, щоб убезпечити населення України від інфекційних захворювань;

2. У перші дні введення карантину були відсутні відповідні роз'яснення та нормативні акти стосовно обмежень і заборон, лише через кілька днів вони були частково розроблені, проте чіткої системи їх застосування нема до сьогодні;

3. Не було швидкої реакції з боку законодавчих органів стосовно введення нових норм, які б удосконалювали карантинні обмеження. Відповідний Закон України був прийнятий лише 17 березня 2020 року, тоді як карантинні обмеження введено з 12 березня. Таким чином, усі документи, складені до 17 березня, можна вважати порушеннями статті 62 Конституції України.

4. Поліцейські, які мали слідкувати за дотриманням вимог карантину, не були забезпечені всіма нормативними актами, які передбачали покарання за їх порушення, тому іноді виникали проблеми як зі складанням відповідних протоколів, так і з розглядом матеріалів у судових засіданнях;

5. Для удосконалення роботи поліцейських Національної поліції необхідно розробити пропозиції щодо уточнення підготовки матеріалів за адміністративні правопорушення для розгляду в судах, крім того, визначити чітко, які матеріали необхідно додатково готувати для розгляду в судовому засіданні, тому що суди часто відправляють матеріали на доопрацювання, що дозволяє особам, які вчинили правопорушення, уникнути відповідальності, адже термін розгляду становить два місяці.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Завальний М.В.* Порухення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування. Університетські наукові записки. 2009. № 4 (32). С. 160–165.
2. *Абдулкадірова Е.Е.* Участь захисника під час розгляду справ про адміністративні правопорушення патрульної поліцією. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2019. № 4 (113). С. 112–118.
3. Адміністративна діяльність: навч. посібник / за заг. ред. д.ю.н., доцента О.І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.
4. *Ковалів М.В., Кисіль З.Р., Калайнов Д.П.* та ін. Адміністративна діяльність: навч. посібник. К.: Правова єдність, 2009. 432 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посібник / за заг. ред. Є.М. Мойсеева. К.: ТОВ НВП ІНТЕРСЕРВІС, 2010. 428 с.
6. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Спеціальна частина: підручник / за заг. ред. В.В. Коваленка, Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра. Т.: Терно-граф, 2011. 528 с.
7. *Опришко І.В.* Національна поліція України як суб'єкт реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. Наука і правоохорона. 2018. № 3. С. 90–99.
8. Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zapobigannya-poshim110320rennyu-na-teritoriyi-ukrayini-koronavirusu-covid-19> (дата звернення: 21.05.2020).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19: Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020. № 16. Ст. 100.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР), 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
11. Аналіз постанов по 44-3 КУпАП. URL: <https://docs.google.com/document/d/10WAKFmcTJsQMwvQJ6fPWwy53awKTSXkncg8SwM6UjBw/mobilebasic> (дата звернення: 16.11.2020).

## REFERENCES

1. *Zavalnyi, M.V.* (2009) Porushennya spravy pro administratyvne pravoporushennya ta yiyi rozsliduvannya. "Initiation of a Case on an Administrative Offense and Its Investigation". University Scientific Notes 4 (32), 160–165 [in Ukrainian].
2. *Abdulkadirova, E.E.* (2019) Uchast' zakhysnyka pid chas roz-hlyadu sprav pro administratyvni pravoporushennya patrol'noyu politsiyeyu. "Participation of the Defense Counsel during the Consideration of Cases of Administrative Offenses by the Patrol Police". Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs 4(113), 112–118 [in Ukrainian].
3. Administratyvna diyal'nist. Administrative activity: textbook / according to the editor-in-chief, associate professor O.I. Ostapenko. Lviv: LIVS, 2002. 252 p. [in Ukrainian].
4. *Kovaliv, M.V., Kysil, Z.R., Kalayanov, D.P.* and others (2009) Administratyvna diyal'nist'. Administrative activity: a textbook. Kyiv: Legal Unity. 432 p. [in Ukrainian].
5. Administratyvna diyal'nist' orhaniv vnutrishnikh sprav. Administrative activity of internal affairs bodies: textbook / for general ed. E.M. Moiseev. K.: LLC SPE INTERSERVICE, 2010. 428 p. [in Ukrainian].
6. Administratyvna (politseys'ka) diyal'nist' orhaniv vnutrishnikh sprav. Spetsial'na chastyna. Administrative (police) activities of internal affairs bodies. Special part: textbook / for general. ed. V.V. Kovalenko, Yu.I. Rymarenko, V.I. Olefir. T.: Terno-graf, 2011. 528 p. [in Ukrainian].
7. *Opryshko, I.V.* (2018) Natsional'na politsiya Ukrayiny yak subyekt realizatsiyi derzhavnoyi polityky u sferi vnutrishnikh sprav. "National Police of Ukraine as a Subject of State Policy in the Field of Internal Affairs". Science and Law Enforcement 3, 90–99 [in Ukrainian].
8. On Prevention of the Spread of Coronavirus COVID-19 on the Territory of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 11.03.2020 No 211. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zapobigannya-poshim110320rennyu-na-teritoriyi-ukrayini-koronavirus covid-19> (Date of Application: 21.05.2020) [in Ukrainian].
9. On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Aimed at Preventing the Occurrence and Spread of Coronavirus Disease (COVID-19): Law of Ukraine. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 2020. No 16. P. 100 [in Ukrainian].

© Ievchuk Tetiana, Zarosylo Volodymyr, Zarosylo Vitalii, 2021

10 Code of Ukraine on Administrative Offenses Bulletin of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR (VVR) 1984, appendix to No 51. Art.1122 [in Ukrainian].

11. Analiz postanov po 44-3 KUpAP. Analysis of resolutions on 44-3 KUpAP. URL: <https://docs.google.com/document/d/10WAKFmcTJsQMwvQJ6fPWwy53awKTSXkncg8SwM6UjBw/mobilebasic> (Date of Application: 16.11.2020) [in Ukrainian].

UDC 342.95:351.74(477)

**Ievchuk Tetiana**,  
Cand. Sci. (Law), Associate Professor  
of Odesa Branch of the Interregional Academy  
of Personnel Management, Odesa, Ukraine  
**Zarosylo Volodymyr**,  
Doct. Sci. (Law), professor,  
Head of the Department of Volodymyr the Great Law  
Enforcement and Educational and Scientific Institute  
of Law of the Interregional Academy of Personnel Management,  
Kyiv, Ukraine  
**Zarosylo Vitalii**,  
Cand. Sci. (Law), Lecturer of the Highest Rank  
of Kyiv State College of Hospitality, Kyiv, Ukraine

#### **ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF NATIONAL POLICE EMPLOYEES REGARDING THE IMPLEMENTATION OF REGULATORY ACTS ON ADMINISTRATIVE RECOVERY DURING A PANDEMIC IN UKRAINE**

The current state of administrative activity of the National Police is quite difficult, because in the conditions of quarantine the issue of detection and prevention of offenses requires deep and comprehensive training of the National Police. The article considers the development of legislation on administrative liability of persons who have violated and violate quarantine restrictions and rules in Ukraine. It is proved that both at the legislative level and at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine a number of mistakes were made in the introduction of quarantine restrictions, which affected both the level of quarantine and the prosecution of perpetrators. The process of drawing up the relevant documents by the National Police was analyzed and the main shortcomings in this activity were highlighted. It has been proven that the National Police officers committed a number of irresponsible actions, which led to the avoidance of those who committed offenses. Such actions include the lack of personal data of offenders in certain protocols, the lack of descriptions of the nature of the offenses, the lack of references to relevant regulations that have been violated. These shortcomings have been identified and a number of measures have been proposed to help avoid them in future.

**Keywords** pandemic, National police, legislative support, violation of quarantine requirements, drawing up protocols, improvement of legislation.

Отримано 18.03.2021