



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 5478 від 11.05.2021
Народні депутати України
Д. Лубінець та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України

«Про внесення зміни до розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» щодо тимчасових підстав незастосування заходів адміністративного впливу за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї»

Як зазначено в п. 2 пояснювальної записки до проекту, його метою є «незастосування до громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, на період дії карантину або на час блокування діяльності КПВВ, у тому числі з підстав запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів, заходів адміністративного впливу за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї, якщо такі порушення настали з підстав гуманітарного характеру, визначених Кабінетом Міністрів України».

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується доповнити розділ II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» (далі – Закон) новим пунктом 4-1, у якому встановити, що «до громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, на період дії карантину, або на час блокування діяльності контрольних пунктів в'їзду-виїзду, не застосовуються заходи впливу за адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї, якщо такі порушення настали з підстав гуманітарного характеру, визначених Кабінетом Міністрів України».

Законопроект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління не може його підтримати з огляду на таке.

1. Головне управління звертає увагу, що Закон має чітко окреслений в його назві предмет правового регулювання – *запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)*. Зазначена у доданих до проекту супровідних документах проблема хоча і виникла під час дії карантину, проте не пов'язана з запобіганням виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). З огляду на це не можуть бути підтримані й запропоновані у проекті зміни до Закону, які явно виходять за межі предмету його регулювання.

Крім того, проектом пропонується не застосовувати заходи впливу за адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї, не тільки на період дії карантину, а й *на час блокування діяльності контрольних пунктів в'їзду-виїзду*. Проте ці випадки не пов'язані із запровадженням карантину Кабінетом Міністрів України, а, отже, також не повинні регулюватися зазначеним Законом.

Слід звернути увагу і на некоректність використання терміну «заходи впливу за адміністративні правопорушення». Адже виходячи зі змісту ст. ст. 8, 9, 23, 24 та ін. Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає *відповідальності* на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. При цьому, мірою відповідальності є *адміністративне стягнення* у виді попередження, штрафу, виправних робіт тощо (детальніше див. ст. 24 КУпАП). Натомість, поняття «заходи впливу» у КУпАП застосовується у контексті відповідальності неповнолітніх. Зокрема, відповідно до ст. 24-1 КУпАП за вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років можуть бути застосовані такі заходи впливу: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) попередження; 3) догана або сувора догана; 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

2. В якості обґрунтування необхідності прийняття законопроекту у пояснювальній записці до нього вказується на те, що «з початком пандемії коронавірусної хвороби (COVID-19) та запровадженням у зв'язку з необхідністю протидії захворюванню обмежувальних карантинних заходів ситуація із перетином КППВ погіршилася. Починаючи з березня 2020 року КППВ періодично не функціонували, або функціонували в обмеженому режимі ... В умовах закриття або обмеженого функціонування КППВ через дії окупаційної влади громадяни України позбавлені можливості законно виїхати з тимчасово окупованих територій України ... Це спричинило суттєве збільшення випадків виявлення у пунктах пропуску на українсько-російській ділянці кордону осіб, які в порушення вищезазначеного порядку виїжджають з тимчасово окупованих територій України на територію Російської Федерації, що на сьогодні визнається адміністративним правопорушенням, передбаченим статтею 204-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення ... Мешканці тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях, зі свого боку, мають

потреби візитів на підконтрольну Українському уряду територію України з різних причин, у першу чергу, пов'язаних з необхідністю отримання медичної допомоги, пенсійних виплат, документів чи навчання».

На нашу думку, така аргументація пояснювальної записки до проекту є непереконливою. Адже, *по-перше*, у ст. 204-2 КУпАП передбачається адміністративна відповідальність за порушення *порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї*. Тому випадки легального в'їзду на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях та виїзду з таких територій громадян України, які перетинають тимчасово неконтрольовану Україною частину українсько-російського кордону у періоди обмеженого функціонування контрольних пунктів в'їзду-виїзду на тимчасово окуповані території, мають передбачатися у відповідному *галузевому регулятивному нормативно-правовому акті* (наприклад, у Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2019 № 815; далі – Порядок). У цьому разі громадяни, які в'їдуть чи виїдуть з тимчасово окупованої території у відповідні періоди, не порушуватимуть встановленого порядку, а, отже, й не підлягатимуть адміністративній відповідальності за ст. 204-2 КУпАП.

По-друге, у п. 22-2 чинного Порядку встановлено, що у разі тимчасового припинення роботи режимної зони контрольних пунктів в'їзду-виїзду пропуск осіб, транспортних засобів за будь-яких обставин здійснюється невідкладно за наявності цілого ряду таких підстав гуманітарного характеру: 1) з метою возз'єднання сім'ї, зокрема, у разі спільної подорожі членів сім'ї за наявності підстав для перетину лінії розмежування хоча б у одного члена сім'ї – інші члени сім'ї також допускаються до перетину лінії розмежування. Перетин дозволяється батькам (одному з батьків), якщо діти перебувають на іншій стороні лінії розмежування; 2) у разі тяжкої хвороби, смерті близьких родичів; 3) у разі необхідності забезпечення лікарськими засобами та виробами медичного призначення або проходження лікування за наявності тяжких та/або хронічних хвороб (зокрема, інсулінозалежного діабету, онкологічних захворювань, потреби в антиретровірусній, протитуберкульозній терапії); 4) у разі виїзду з тимчасово окупованих територій особи, яка має документи, що підтверджують право на постійне чи тимчасове проживання в іншій державі; 5) у разі перетину лінії розмежування дитиною у супроводі одного з батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників або інших законних представників чи в супроводі інших осіб, уповноважених одним із батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників або інших законних представників, з метою оформлення дитині документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України; 6) у разі перетину лінії розмежування особами з метою відвідування закладу освіти для навчання, проходження професійно-практичної підготовки, державної підсумкової атестації (зокрема у формі зовнішнього незалежного оцінювання), кваліфікаційної атестації здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти,

вступних випробувань, що проводяться з використанням організаційно-технологічних процесів, здійснення зовнішнього незалежного оцінювання, проведення підготовчих заходів до практичної підготовки на виробництві, лабораторних робіт та тренажерних занять, атестації здобувачів вищої освіти та відповідних підготовчих заходів, отримання документів про освіту, участі в освітньому процесі, пов'язаному з освітою дорослих, за умови надання підтвердних документів; 7) у разі повернення особи до місця свого проживання. Пропуск осіб здійснюється один раз протягом періоду дії рішення про тимчасове припинення роботи режимної зони контрольного пункту в'їзду-виїзду; 8) з метою прийняття спадщини; 9) наявність інших випадків, коли є підстава вважати, що ситуація потребує невідкладного перетину особою лінії розмежування у будь-якому напрямку з гуманітарних міркувань або з метою запобігання виникненню загрози життю та здоров'ю особи та/або порушенню її прав (зокрема у разі політичного переслідування особи на тимчасово окупованих територіях).

Крім того, у супровідних документах не наводиться жодних статистичних даних щодо кількості зареєстрованих останнім часом порушень та кількості осіб, що були притягнуті до відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 204-2 КУпАП.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ткач



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000008BF77900E1514902
Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/184635 від 07.06.2021



534182