

**Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні
правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінального
процесуального кодексу України та інших законів України щодо
відповідальності за правопорушення, пов'язані з перетинанням
державного кордону України»
(реєстр. № 13673 від 21.08.2025)***

Анотація.

В інформаційній довідці досліджується правове обґрунтування вдосконалення адміністративно-деліктного, кримінального та кримінального процесуального законодавства щодо підстав та порядку відповідальності за правопорушення, пов'язані з незаконним перетинанням державного кордону України, порушенням призовниками, військовозобов'язаними та резервістами встановленого законодавством строку перебування за межами України в умовах воєнного або надзвичайного стану. Зазначені питання досліджуються в контексті пропозицій, передбачених у проекті Закону України (реєстр. № 13673 від 21.08.2025) (далі – законопроект).

Розглядається відповідність законопроекту вимогам Конституції України та правотворчої діяльності, основоположним засадам адміністративного, кримінального та кримінального процесуального законодавства, положенням законів України, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони державного кордону та виконання військового обов'язку громадянами України.

За результатами дослідження виявлено ризики, які перешкоджатимуть реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення належного правопорядку у прикордонній зоні, невідворотності притягнення до відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Ключові слова: *Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП); Кримінальний кодекс України (далі – КК України); Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України); адміністративна відповідальність; кримінальна відповідальність; державний кордон України; незаконне перетинання державного кордону; воєнний або надзвичайний стан; військовозобов'язані особи.*

I. Вступ.

Рішенням Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) положення частини першої статті 294 та статті 326 КУпАП, які передбачають, що постанова районного, районного у місті, міського чи

міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту виконується негайно після її винесення¹.

Як зазначено у цьому Рішенні, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення цих статей КУпАП, якими передбачено, що постанова про застосування адміністративного арешту набирає законної сили в момент її винесення та виконується негайно, встановлюють обмеження прав на судовий захист та апеляційний перегляд справи, гарантованих частиною третьою статті 8, частинами першою, другою статті 55, пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України. Зазначене обмеження не є пропорційним, обґрунтованим або суспільно необхідним та не узгоджується з принципом верховенства права.

Крім того, Рішенням Конституційного Суду України від 12 жовтня 2022 року № 8-р(І)/2022 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) положення абзацу другої частини першої статті 204-3 КУпАП щодо безальтернативного застосування такого адміністративного стягнення як «конфіскація товарів», які згідно з диспозицією цієї норми з «порушенням порядку переміщені до району або з району проведення антитерористичної операції»².

Конституційний Суд України зазначив, що застосування названого положення КУпАП унеможливує вирішення судом питання доцільності застосування до винної особи стягнення у виді конфіскації товарів та не забезпечує досягнення справедливого балансу між вимогами публічних інтересів та захистом права власності особи, а отже, це положення Кодексу допускає невинуватене позбавлення такого права, оскільки встановлює, що обов'язковій конфіскації підлягає будь-який товар у будь-якому випадку в повному обсязі незалежно від правомірності джерела його походження, мети подальшого використання та негативного впливу такої конфіскації на майновий стан особи.

Проте на сьогодні, у зв'язку із зміною військово-політичної обстановки та втратою актуальності обставин, пов'язаних з «переміщенням товарів до району або з району проведення антитерористичної операції», стаття 204-3 КУпАП уповноваженими службовими особами Державної прикордонної служби України фактично не застосовується.

Після початку військової агресії та введення в Україні воєнного стану 22 лютого 2022 року різко зросла кількість військовозобов'язаних громадян України (призовників, резервістів) – чоловіків віком від 18 до 60 років, затриманих під час спроб незаконного перетинання державного кордону України з метою ухилення від призову на військову службу під час мобілізації. Кількість таких осіб постійно зростає, що свідчить про стійку негативну тенденцію, яка істотно впливає на стан національної безпеки та обороноздатності держави. У такій ситуації залишається вкрай актуальною необхідність існування надійних правових гарантій, передбачених законом, з одного боку – для обов'язкового притягнення таких осіб до відповідальності, а з іншого – можливості їх

¹ Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-18#Text>

² Рішення Конституційного Суду України від 12 жовтня 2022 року № 8-р(І)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-22#Text>

звільнення від такої відповідальності за певних умов та направлення для проходження військової служби.

Однак наразі зазначені особи можуть бути притягнуті за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України головним чином до адміністративної відповідальності, передбаченої статтею 204-1 КУпАП. На практиці це не завжди сприяє ефективному запобіганню та протидії таким правопорушенням.

Кримінальна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України згідно з диспозицією статті 332-2 КК України настає лише за умов його вчинення окремими спеціальними суб'єктами, зазначеними у цій статті, або за наявності в діях винної особи спеціальної мети у вигляді заподіяння шкоди державним інтересам.

Диспозиція статті 332 КК України, що встановлює кримінальну відповідальність за незаконне переправлення осіб через державний кордон України, не містить таких кваліфікуючих ознак, як вчинення цього діяння в умовах воєнного або надзвичайного стану.

З огляду на викладене, необхідність вдосконалення правових підстав притягнення до відповідальності за вищезазначені діяння, приведення їх у відповідність з правовими реаліями існуючого воєнного стану та вищезгаданими Рішеннями Конституційного Суду України обумовило підготовку досліджуваного законопроекту.

II. Основна частина.

У законопроекті досягнення проголошеної мети передбачається забезпечити шляхом внесення відповідних змін до деяких положень чинних КУпАП, КК України та КПК України, а також Законів України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про правовий режим надзвичайного стану». Зокрема пропонується внести зміни до статей: 204-1, 221, 222-1, 225 КУпАП; 332, 332-2 КК України; 216, 297-1 КПК України. Крім того, пропонується виключити статтю 204-3 з КУпАП та доповнити КК України новими статтями 332-3 «Перешкоджання облаштуванню прикордонної інфраструктури, її пошкодження або знищення» та 337-1 «Порушення призовником, військовозобов'язаним або резервістом встановленого законодавством строку перебування за межами України».

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність удосконалення чинного законодавства щодо притягнення до відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України, з урахуванням передбачених у законопроекті пропозиції вважаємо за доцільне відзначити таке.

У законопроекті, з посиланням на вказані вище Рішення Конституційного Суду України, пропонується виключити із санкції статті 204-1 КУпАП «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України» такі адміністративні стягнення як «адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб» та «конфіскацію знарядь і засобів вчинення правопорушення».

Вбачається, що такі пропозиції ґрунтуються на дещо розширеному тлумаченні зазначених Рішень, оскільки у висновках Конституційного Суду України не стверджується про неконституційність загалом цих адміністративних стягнень та як наслідок, неможливості їх застосування за вчинення названого правопорушення.

У Рішенні Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018 зазначається про неконституційність *порядку* виконання постанови суду про застосування адміністративного арешту, яка відповідно до частини першої статті 294 та статті 326 КУпАП мала виконуватися негайно після її винесення, водночас у такому випадку обмежувалось конституційне право особи на судовий захист та апеляційний перегляд справи.

У Рішенні Конституційного Суду України від 12 жовтня 2022 року № 8-р(І)/2022 також визнано неконституційним *безальтернативний* порядок застосування конфіскації товарів, тобто обов'язковість такої конфіскації у всіх без винятку випадках, незалежно від правомірності джерела походження товарів, мети подальшого використання та негативного впливу такої конфіскації на майновий стан особи, внаслідок чого порушувалось гарантоване Конституцією України право особи на власність.

До того ж вказане Рішення стосується положень абзацу другого частини першої статті 204-3 КУпАП, що встановлює відповідальність за порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції. Визначені у цій статті діяння не стосуються об'єктивної сторони незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання державного кордону України, передбаченого статтею 204-1 КУпАП, санкція якої містить таке стягнення як «конфіскація знарядь і засобів вчинення правопорушення».

У законопроекті пропонується доповнити статтю 332-2 КК України «Незаконне перетинання державного кордону України» частиною четвертою, у якій передбачено відповідальність за такі дії в умовах воєнного або надзвичайного стану. Серед ознак об'єктивної сторони пропонованого діяння зазначено, що воно вчиняється, зокрема, «будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або з використанням.. документа, що містить недостовірні відомості».

Водночас аналогічні обставини також містяться у диспозиції частини першої чинної редакції статті 332-2 КК України, що передбачає відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України визначених у ній спеціальних суб'єктів або за наявності вчинення таких дій з метою заподіяння шкоди інтересам держави. Тому з метою узгодження змісту зазначених норм та упорядкування їх тексту доцільно доповнити запропоновану частину словами «...окрім випадків, передбачених частиною першою цієї статті».

Диспозиція частини першої статті 332-3 «Перешкоджання облаштуванню прикордонної інфраструктури, її пошкодження або знищення», якою теж пропонується доповнити КК України, складається з переліку дій, які за своїми об'єктивними характеристиками вочевидь мають різний ступінь тяжкості та

суспільної небезпеки, внаслідок чого, повинні передбачати застосування за їх вчинення різних видів кримінальних покарань.

Як наслідок, дії щодо «умисного перешкоджання будівництву, облаштуванню чи утриманню інженерно-технічних або фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій, призначених для охорони державного кордону України, або пунктів пропуску (пунктів контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктів в'їзду-виїзду» з одного боку, та дії щодо «знищення чи пошкодження» перелічених об'єктів з іншого, доцільно розділити та включити до складу окремих частин вказаної статті. При цьому за знищення чи пошкодження вказаних споруд, огорож, знаків має бути передбачено більш суворе кримінальне покарання, аніж за умисне перешкоджання їх будівництву, облаштуванню чи утриманню.

Зазначене, окрім іншого, узгоджувалося би з вимогами щодо системності та логічної послідовності норм права нормативно-правового акту, встановленими статтею 34 Закону України «Про правотворчу діяльність».

У законопроекті пропонується криміналізувати діяння щодо умисного порушення призовником, військовозобов'язаним або резервістом встановленого законодавством строку перебування за межами України, вчинене в умовах воєнного або надзвичайного стану. З цією метою пропонується доповнити чинний КК України статтею 337-1, санкція якої передбачає покарання у вигляді штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк від трьох до п'яти років.

Водночас належне обґрунтування безальтернативного застосування кримінальної відповідальності за такі дії у законопроекті та доданих до нього документах відсутнє. Враховуючи об'єктивні обставини, характеристики можливих суб'єктів вчинення такого правопорушення, а також рівень суспільної небезпеки зазначеного діяння, вважали би за доцільне передбачити у законі адміністративну преюдицію за його вчинення вперше, доповнивши з цією метою КУпАП відповідною нормою.

Згідно з пропонованими змінами до частини другої статті 216 КПК України досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених частинами першою–третьою статті 332-2, має здійснюватися слідчими органів безпеки. Проте у законопроекті відсутні положення щодо підслідності вищеназваних кримінальних правопорушень, передбачених частиною четвертою статті 332-2, статтями 332-3 та 337-1, якими пропонується доповнити КК України. Відсутність у кримінальному процесуальному законі норм щодо підслідності цих кримінальних правопорушень унеможливорює практичне застосування вказаних статей, а також притягнення до кримінальної відповідальності винних осіб.

Отже, вищезначені пропозиції досліджуваного законопроекту не повною мірою узгоджуються із встановленими Законом України «Про правотворчу діяльність» вимогами щодо повноти, правової визначеності та системності змісту нормативно-правового акту, відповідності його положень іншим нормам, зокрема передбаченим у КУпАП, КК України та КПК України, а також Рішенням Конституційного Суду України. У подальшому це ускладнить реалізацію законопроекту під час правозастосовної діяльності та

досягнення проголошеної в ньому мети щодо вдосконалення правових підстав та порядку притягнення до відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України в умовах воєнного або надзвичайного стану.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його реалізація не потребуватиме додаткових матеріальних та інших витрат з Державного бюджету України. Водночас у законопроекті пропонується доповнити КК України новими нормами, які містять діяння, за вчинення яких передбачаються покарання у вигляді штрафів у значних розмірах. Внаслідок цього реалізація його положень матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до їх збільшення від надходження сум штрафів у разі їх застосування. Незважаючи на це, всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

III. Висновок.

Попри актуальне значення законопроекту, він містить певні ризики запропонованих у ньому положень, що не повною мірою узгоджуються з усталеними вимогами законодавчої техніки щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, його узгодженості з нормами інших законів та Рішеннями Конституційного Суду України. Зазначені ризики в подальшому перешкоджатимуть належній реалізації законопроекту. З огляду на це, вищезазначені положення законопроекту підлягають корегуванню.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*