

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проєкту Закону України «Про державну політику перехідного
періоду»

1. Мета

Проєкт Закону України «Про державну політику перехідного періоду» розроблений з метою належного законодавчого врегулювання державної політики перехідного періоду — комплексу заходів із подолання наслідків міжнародного збройного конфлікту Російської Федерації та України, а також тимчасової окупації Російською Федерацією окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, реінтеграції деокупованих територій та розбудови сталого миру.

2. Обґрунтування необхідності прийняття акта

За роки протидії російській агресії, Верховна Рада України ухвалила низку базових законів, серед яких зокрема: «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», що так чи інакше регулюють державну політику щодо Криму та Донбасу.

Різні закони з'являлись у різні роки збройної агресії Російської Федерації і були спробою відповіді на неї з боку України. Якщо спочатку законодавство було спроектоване як тимчасовий захід, бо здавалось, що проблема принаймні на Сході України буде вирішена швидко, власне, як передбачали ті ж Мінські домовленості (строк дії до 31 грудня 2015), то з часом регулювання набуло все більш фундаментальних рис.

Законодавство містить велику кількість неузгодженостей як в термінах, так і в підходах, а спорадичні зміни до нього створюють враження

непослідовності державної політики. Тоді як державна політика щодо Донбасу та Криму має бути послідовна, цілісна і зрозуміла всім громадянам та міжнародним партнерам України, які підтримують нашу державу в боротьбі з агресором.

Пропонований закон має забезпечити єдність та системність підходів державної політики.

Існує потреба визначити конкретний перелік заходів, які здійснює держава як в процесі деокупації (конфліктного періоду), так і в процесі реінтеграції (постконфліктного періоду). При цьому, в жодному разі не може бути зроблено жодних поступок державі-агресору в питаннях територіальної цілісності та державного суверенітету України. Окрім кодифікації чинних законодавчих актів існує потреба у запровадженні регулювання низки процедур, які пов'язані з постконфліктним періодом, серед яких зокрема питання обмеження зайняття посад (люстрація), визначення критеріїв, за якими має бути здійснена амністія (звільнення від відповідальності), конвалідація правочинів, підтвердження фактів народження, смерті, укладання та розірвання шлюбу (впровадження Намібійських винятків) тощо.

3. Основні положення проєкту акта

Законопроєкт пропонує уніфікувати підходи як щодо тимчасово окупованих частин Донецької і Луганської областей, так і щодо Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, які є тимчасово окупованими територіями, на яких діють окупаційні адміністрації Російської Федерації — органи, організації, підприємства та установи, в тому числі судові органи, які діють в якості суб'єктів владних повноважень під керівництвом РФ всупереч Конституції та законам України.

Однією з частин цього є інкорпорування окремих положень чинного законодавства, що регулює правовідносини, пов'язані з тимчасовою окупацією.

Законопроєкт впорядковує існуючу профільну термінологію, що дозволить усунути розбіжності між визначеннями в різних нормативно-правових актах, а також запроваджує терміни які розкривають його новели.

Законопроєктом пропонується розподілення регулювання на конфліктний та постконфліктний періоди, що дозволить визначити певний

алгоритм дій держави під час деокупації та подальшої реінтеграції тимчасово окупованих територій, включаючи питання демілітаризації, розв'язання гуманітарних проблем, забезпечення правопорядку та правосуддя, національний діалог.

Окрім цього законопроект пропонує:

Запровадити елементи перехідного правосуддя, зокрема відповідальність за правопорушення, вчинені під час тимчасової окупації, обмеження щодо зайняття посад громадянами України, які були долучені до діяльності окупаційних сил та окупаційних адміністрацій, право на правду про міжнародний збройний конфлікт та заходи щодо неповторення окупації.

Окреслити засади відновлення діяльності органів правосуддя на деокупованих територіях особливості здійснення судочинства, а саме порядок визначення територіальної підсудності протягом перехідного періоду, виклику в суд та повідомлення про судові рішення учасників справи з тимчасово окупованих територій, обчислення строків позовної давності та поновлення процесуальних строків,

Вирішити питання підслідності кримінальних правопорушень, вчинених на тимчасово окупованих територіях та здійснення спеціального досудового розслідування та спеціального судового провадження стосовно осіб, які перебувають на тимчасово окупованих територіях.

Встановити інститут конвалідації правочинів (до деокупації - лише односторонніх), що були вчинені на тимчасово окупованих територіях, процедури підтвердження актів цивільного стану, а саме народження, смерті, укладання та розірвання шлюбу, а також визнання здобутих компетентностей та освітніх кваліфікацій.

Сформувати кадрові резерви державних службовців та поліцейських для роботи на деокупованих територіях.

Деталізувати особливості здійснення прав та їх гарантування під час конфліктного періоду спрощуючи певні процедури та порядки, впроваджуючи більш стійкі соціальні гарантії.

Та внести ряд змін до існуючого профільного законодавства, що дозволить покращити регулювання, усунути колізії та розбіжності, покращити захист прав та свобод громадян України.

Низка положень законопроекту могли б бути закріплені у профільних законах, але в такому разі це б сприяло цементуванню статусу кво та нівелювало б логіку тимчасовості окупації. Відтак, логіка законопроекту полягає в концентрації в ньому максимальної кількості положень, пов'язаних із тимчасовою окупацією.

Водночас це не стосується положень законодавства щодо здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях. Законопроект ґрунтується на гуманітарних підходах та не містить регулювання аспектів деокупації збройним шляхом, для чого існує інший Закон.

Також, до закону не планується інкорпорувати положення законів України «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» для забезпечення сталості та зрозумілості їхнього правозастосування, але до яких все ж пропонується внести зміни з метою забезпечення єдності державної політики.

4. Правові аспекти

Правовідносини, які предметом регулювання цього законопроекту, регулюються Конституцією України, законами України, зокрема «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», процесуальними кодексами тощо, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація положень законопроекту значною мірою буде здійснена в межах існуючих бюджетних програм. Водночас низка заходів потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України, проте їхнє обчислення не видається можливим з огляду на вкрай ускладнене або взагалі неможливе прогнозування розвитку подій, пов'язаних із тимчасовою окупацією та деокупацією.

8. Прогноз результатів

Прийняття законопроекту створить цілісне законодавче підґрунтя для реалізації державної політики перехідного періоду. Визначення основних аспектів постконфліктного регулювання дозволить як внутрішньо переміщеним особам, так і мешканцям тимчасово окупованих територій прогнозувати правові наслідки діяльності та мати правомірні очікування щодо дій держави після деокупації.

Уніфікація підходів до регулювання загальних аспектів державної політики, пов'язаної з тимчасово окупованими територіями на Донбасі та Кримському півострові, синхронізується з вектором зовнішньої політики України, що спрямований на сприйняття в одному ключі дій Російської Федерації з тимчасової окупації цих територій.

Прийняття закону сприятиме деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, а також створить передумови для відновлення порушених прав людини.