



АНАЛІЗ

Проекту Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду»

9 серпня у Верховній Раді України був зареєстрований Проект Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» (реєстр. 5844)¹ (далі — Проект Закону), що був ініційований Кабінетом Міністрів України. Відповідно до пояснювальної записки, законопроект розроблений з метою належного законодавчого врегулювання державної політики перехідного періоду — комплексу заходів із протидії збройній агресії Російської Федерації проти України, відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного державного кордону та забезпечення державного суверенітету України, відновлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях, подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України, реінтеграції тимчасово окупованих (деокупованих) територій та їхніх мешканців, розбудови сталого миру та неповторення окупації.

Оскільки цей законопроект був ініційований Урядом України, є всі підстави вважати його таким, що виражає урядову позицію щодо вирішення питань, які стосуються подолання негативних наслідків збройного конфлікту.

Коаліція організацій, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих від збройного конфлікту осіб, на всіх етапах проведення публічних консультацій щодо тексту законопроекту його розробником — Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій — подавала свої зауваження, які частково були враховані під час підготовки законопроекту. Водночас Проект Закону містить низку положень, що здатні створити небезпеки та прогалини в існуючому законодавстві, тому Проект потребує суттєвого доопрацювання. Прийняття Проекту Закону може призвести до негативних наслідків, зокрема виникнення законодавчих колізій, невідповідності положенням Конституції України та міжнародним зобов'язанням, а також до суперечливого тлумачення і, відповідно, до різного правозастосування та порушення

¹ 31 серпня у Верховній Раді України було зареєстровано два альтернативні законопроекти — Проект Закону про засади реінтеграції тимчасово невідконтрольних територій України (реєстр. 5844-1) та Проект Закону про особливості державної політики перехідного періоду (реєстр. 5844-2).

принципу правової визначеності. Проект Закону носить характер радше політичної декларації, ніж нормативно-правового акту з чіткими нормами правового регулювання, що ставить під сумнів можливість виконання його приписів у разі прийняття.

Нижче наведений детальний аналіз основних зауважень до тексту Проекту Закону.

1. Частина пропозицій щодо введення нових термінів у законодавство потребує перегляду й суттєвого доопрацювання з метою непорушення принципу правової визначеності й недопущення неправильного трактування та правозастосування.

Проект Закону в статті 1 містить цілу низку визначень, що є новелами для українського законодавства (зокрема, «перехідний період», «конфліктний період», «постконфліктний період», «перехідна юстиція», «тимчасова окупація», «конвалідація», «контактна лінія», «територіальні громади на контактній лінії», «деокуповані території» тощо). Утім частину цих новел визначено некоректно, що призводить до суперечностей з нормами міжнародного права, а також із положеннями національного законодавства. Крім того, об'єм деяких понять, що у визначеннях представлені доволі широко, у самому тексті Проекту Закону суттєво звужені.

Так, доцільність виділення окремо понять «перехідний період», «конфліктний період», «постконфліктний період» є сумнівною. Аналізуючи визначення цих понять, варто звернути увагу на те, що терміни «конфліктний період» і «постконфліктний період» фактично є складовими терміну «перехідний період», яким є *«пріміжжок часу, протягом якого реалізується державна політика, спрямована на протидію збройній агресії Російської Федерації проти України, відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного державного кордону та забезпечення державного суверенітету України, відновлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях, подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України, реінтеграцію тимчасово окупованих (деокупованих) територій та їх мешканців, розбудову сталого миру і неповторення окупації»*. Визначення «конфліктного» й «постконфліктного» періодів вирізняється тим, що перший охоплює час, коли здійснюються активні бойові дії з метою відновлення територіальної цілісності, а другий — час, коли здійснюється реінтеграція деокупованих територій та відновлення конституційного ладу на них. Незважаючи на те, що саме на такому поділі перехідного періоду на «конфліктний» і «постконфліктний» будується загальна концепція політики держави в перехідному періоді й текст цього Проекту, все ж виокремлення двох схожих за суттю термінів не є доцільним.

Окрім того, варто зазначити, що статтю 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» визначений «особливий період», що *«настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій»*. Таким чином, як можна помітити, визначення «конфліктного» й «постконфліктного» періодів уже частково збігається з визначенням «особливого періоду», що може викликати різночитання відповідних законодавчих норм і плутанину в їхньому правозастосуванні.

Проект містить поняття «перехідна юстиція», що визначається як *«комплекс заходів, визначених цим та іншими законами, спрямованих на подолання наслідків порушень*

законності, прав і свобод людини і громадянина, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, включаючи їх відновлення та компенсацію завданої шкоди, забезпечення справедливості та примирення, а також щодо неповторення окупації». По-перше, поняття «перехідна юстиція» фактично дублює поняття «перехідне правосуддя» (і перше, і друге є перекладами назви концепції «transitional justice»), що є сталим і вже міститься в законодавстві України. Зокрема, зазначене поняття зустрічається в низці стратегічних документів, а саме: Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021, Національній Стратегії в сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 тощо). Таким чином, автори законопроекту фактично пропонують ввести нове поняття, що буде існувати в законодавстві України одночасно з іншим поняттям, яке є тотожним за змістом. По-друге, у Розділі II Проекту Закону «Окремі елементи перехідної юстиції», де розкривається зміст відповідних частин перехідної юстиції, її зміст значно звужений у порівнянні з визначенням, що міститься у статті 1 Проекту Закону. Попри те, що автори законопроекту зазначають, що це опис окремих елементів, незрозуміло, де наводиться опис усіх елементів перехідної юстиції, і яким є співвідношення перехідної юстиції та перехідного періоду (конфліктного та постконфліктного періодів). Так, наприклад, відповідно до визначення, що міститься у статті 1 Проекту Закону, питання компенсації завданої шкоди внаслідок збройного конфлікту є частиною перехідної юстиції. При цьому питання компенсації шкоди, завданої конфліктом, переважно розкриті у статті 3 «Держава-агресор, держава-окупант» (ця стаття не входить до Розділу про перехідну юстицію). Водночас формування кадрового резерву, за визначенням, є заходом одного з чотирьох елементів перехідного правосуддя, а саме — «неповторення збройного конфлікту». При цьому автори законопроекту розглядають формування кадрового резерву для роботи на деокупованих територіях як захід конфліктного періоду.

До того ж суттєві сумніви викликає доцільність введення таких понять, як «контактна лінія» та «територіальні громади на контактній лінії» (пп. 10, 11 частини 1 статті 1 Проекту). Вказана пропозиція містить кілька складових. По-перше, вводиться новий термін «контактна лінія». На сьогодні українське законодавство оперує такою термінологією: [«лінія розмежування»](#), [«населені пункти на лінії зіткнення»](#), [«адміністративний кордон з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим та міста Севастополь»](#), [«межа тимчасово окупованих територій»](#). Водночас термін «контактна лінія», що є прямою «калькою» з англійської **contact line**, або **line of contact**, не зустрічається в українському законодавстві. Враховуючи це, у разі прийняття цього законопроекту необхідним буде повністю замінити термінологію підзаконних нормативно-правових актів з метою узгодження з його положеннями. По-друге, сама пропозиція створити дефініцію територіальних громад на контактній лінії є хибною, оскільки статус територіальних громад на лінії розмежування як територіальних громад не змінюється — вони залишаються територіальними громадами, а їхній перелік може бути створений окремим нормативно-правовим актом, і для цього не потрібно давати законодавче визначення цьому поняттю.

Натомість деякі важливі визначення в Проекті Закону відсутні (наприклад, немає визначення таких понять: «національний діалог», «діалогові процеси», «жертви збройної агресії» тощо).

2. Законопроект передбачає розширення повноважень Президента України в неконституційний спосіб.

Низка статей законопроекту встановлює конкретні повноваження Президента України, а саме:

- уповноваження народних депутатів України, депутатів місцевих рад, органів місцевого самоврядування України, їхніх посадових осіб на встановлення зв'язків і взаємодію з Російською Федерацією, її державними органами та органами місцевого самоврядування, окупаційними силами та окупаційними адміністраціями Російської Федерації, їхніми посадовими особами з питань, пов'язаних із подоланням наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України (частина 8 статті 5 Проекту);
- встановлення дати відновлення територіальної цілісності України (частина 6 статті 6).

Варто зазначити, що вичерпний перелік повноважень Президента України міститься в Конституції України, на що вказує пункт 31 частини 1 статті 106. Своєю чергою зазначена стаття не містить жодного з перерахованих повноважень Президента України. Згідно зі статтею 8, Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони України повинні відповідати їй. Отже, повноваження Президента України не можуть бути розширені законами, тобто актами нижчої юридичної сили порівняно з Конституцією України.

У сфері національної безпеки та оборони стаття 106 Конституції України визначає Президента України як того, хто забезпечує державну незалежність і національну безпеку (п. 1 частини 1 статті 106) та Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України (п. 17 частини 1 статті 106). Діючи в цих якостях, Президент України здійснює такі повноваження:

- вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України (п. 10 частини 1 статті 106);
- призначає та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 частини 1 статті 106);
- очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18 частини 1 статті 106);
- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (п. 19 частини 1 статті 106);
- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20 частини 1 статті 106).

Як вбачається із вказаного переліку, повноваження Президента України полягають у призначенні та звільненні з посад, а також в оголошенні стану війни, воєнного стану, мобілізації. Ті ж повноваження, що запропоновані в тексті законопроекту, виходять за межі вичерпного переліку повноважень, установлених у статті 106 Конституції України, а отже, є ризик визнання таких положень законопроекту, у разі його прийняття як закону, неконституційними. Варто зазначити, що текст законопроекту щодо цього суттєво не відрізняється від його попереднього варіанту. Контраверсійні норми попередньої

редакції, що була доступна для громадських обговорень, залишені без змін або вмонтовані в інші статті законопроекту, як наприклад, повноваження Президента України визначати контактну лінію та перелік тимчасово окупованих районів, територій територіальних громад та їхніх частин, перелік територіальних громад на контактній лінії, що було перенесено зі статті 1 попередньої редакції до статті 4 зареєстрованого законопроекту.

Окрім того, деякі із запропонованих законопроектом положень щодо повноважень Президента України чітко вказують на сферу адміністративно-територіального устрою (статті 4 і 6 законопроекту), що може мати суперечності зі статтею 106 Конституції України, адже згідно з нею до повноважень Президента України не належить будь-що, що пов'язане з цією сферою. Натомість сфера адміністративно-територіального устрою перебуває у віданні Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Таким чином, пропозиції надати Президенту України певні повноваження зі сфери адміністративно-територіального устрою не є властивими для нього відповідно до Конституції України.

Ще однією новацією є частина 8 статті 5 законопроекту: *«не допускається встановлення зв'язків та взаємодія народних депутатів України, депутатів місцевих рад, органів місцевого самоврядування України, їх посадових осіб з Російською Федерацією, її державними органами та органами місцевого самоврядування, окупаційними силами та окупаційними адміністраціями Російської Федерації, їхніми посадовими особами з питань, пов'язаних із подоланням наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України, без уповноваження на це від Президента України»*. Формулювання цієї норми чітко вказує на коло питань, для вирішення яких допускається встановлення зв'язків з Російською Федерацією лише за умови уповноваження на це Президента України — питання, що пов'язані з подоланням наслідків збройної агресії. Варто зазначити, що подібне право Президента, з одного боку, може впливати з його повноваження як глави держави представляти державу на міжнародному рівні, здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю, вести переговори й укладати міжнародні договори (п. 3 частини 1 статті 106). У такому випадку немає сенсу окремо фіксувати це повноваження ще й у законі, оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії. З іншого боку, виходячи з природи збройного конфлікту (а законопроект спрямований саме на подолання наслідків останнього) і логіки речей, таке право повинно передбачати надання повноважень певним особам представляти державу винятково в мирному переговорному процесі з метою укладення мирного договору. Однак, як уже було зазначено, це входить у розуміння повноваження Президента України як глави держави, передбаченого п. 3 частини 1 статті 106 Конституції України. Проте частина 8 статті 5 законопроекту містить саме широке формулювання без його деталізації та без вказівок, зокрема, про мирний переговорний процес. Необхідно зазначити, що питання, пов'язані з подоланням наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України, є значно ширшими, а мирний процес є лише їхньою складовою. Тому варто уточнити вказану норму.

3. Компоненти перехідного правосуддя виписані фрагментарно й не становлять цілісної системи.

Законопроект містить Розділ II, присвячений окремим елементам перехідної юстиції (статті 9–14 Проекту). Виходячи з формулювання норм цих статей елементами, що

отримають своє законодавче врегулювання, є притягнення до відповідальності осіб, винних у грубих порушеннях міжнародного права з прав людини і міжнародного гуманітарного права; пошук істини і забезпечення права на правду. Водночас інші елементи перехідного правосуддя, зокрема компенсація і відшкодування шкоди, формування кадрового резерву, містяться в інших розділах цього законопроекту, що вже говорить про порушення внутрішньої структури цього тексту й певну внутрішню неузгодженість.

Необхідно вказати на фрагментарність підходів до елементів перехідного правосуддя. Питання відповідальності в цьому контексті загалом можна поділити на два напрями: кримінальна відповідальність за злочини проти людяності й воєнні злочини та обмеження на зайняття посад, зокрема виборних (люстрація). Законопроект висвітлює обидві тематики. Проте стаття 9, згідно з якою передбачено притягнення до відповідальності осіб, які вчинили воєнні злочини й злочини проти людяності, присвячена лише амністії та принципам звільнення від відповідальності, хоча сам компонент перехідного правосуддя щодо цього є значно ширшим і охоплює не лише зазначені питання. Так само і стаття 10 законопроекту, що де-факто стосується люстрації, визначає лише окремі засади. Окрім того, у тексті цього законопроекту зроблена та сама методологічна помилка, що й у попередніх редакціях — нічого не вказано щодо діючого Закону України «Про очищення влади», що так само встановлює принципи проведення люстрації та відповідні механізми. Частина 2 статті 10 законопроекту лише зазначає, що підстави й порядок застосування обмежень на зайняття посад визначається законом, проте без згадки про існуючий закон. До того ж у Прикінцевих та Перехідних положеннях знову-таки немає вказівки на те, чи буде змінюватися або прийматися в новій редакції Закон України «Про очищення влади». Враховуючи це, є ризик того, що в разі прийняття спеціального закону стосовно обмежень права на зайняття посад, в Україні можуть діяти два закони, що стосуватимуться люстрації.

Іншим елементом перехідного правосуддя, про який згадано в законопроекті, є пошук істини й забезпечення права на правду. Про це йдеться в статті 12 Проекту. Однак більш детальний аналіз цієї норми дозволяє стверджувати, що йдеться не про право на правду в розумінні перехідного правосуддя, а про право на інформацію, що за змістом є значно вужче й може бути лише одним зі складових самого права на правду. Зазначений елемент перехідного правосуддя тісно пов'язаний із притягненням до відповідальності, а право на правду містить право жертв збройного конфлікту й суспільства також знати, зокрема, про перебіг кримінального розслідування. Окрім того, цей компонент перехідного правосуддя передбачає створення позасудових механізмів для пошуку істини, які би доповнювали національну систему правосуддя з метою більш якісного розслідування випадків грубих порушень прав людини². Однак законопроект щодо цього є обмеженим і містить лише одну статтю 12, що є загальною, і в якій, по суті, здійснюється підміна понять — право на правду замінюється правом на інформацію, що не відповідає змісту вказаного елемента перехідного правосуддя.

З огляду на це, названий Розділ потребує ретельного вивчення і прискіпливого аналізу з точки зору відповідності міжнародним документам стосовно перехідного

² A/HRC/RES/12/12: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/165/99/PDF/G0916599.pdf?OpenElement>

правосуддя, у яких детально розписано, у чому полягає основна мета перехідного правосуддя, його принципи й завдання, а також, можливо, доопрацювання з точки зору належної реалізації елементів перехідного правосуддя. Принагідно треба зазначити, що згідно з Резолюцією Ради з прав людини ГА ООН (A/HRC/RES/12/11/2009) державам рекомендовано при розробці державної політики перехідного періоду брати до уваги специфіку контексту з метою попередити повторення порушень прав людини й забезпечити соціальну згуртованість, освіченість суспільства, контроль над процесом і відкритість на національному та локальному рівнях. Окрім того, усі необхідні механізми, як судові, так і позасудові, серед яких притягнення винних до відповідальності, репарації, пошук істини, інституційні реформи, контроль за посадовими особами або поєднання цих інструментів, мають бути впроваджені³.

4. Питання конвалідації є дуже обмеженими, при цьому відсутній навіть мінімальний опис того, яким чином конвалідація буде відбуватися, які її загальні принципи та механізми.

У проєкті визначено термін «конвалідація», проте окрім згадки про те, що порядок конвалідації правочинів на тимчасово окупованих територіях буде визначено в окремому законі, загальне розуміння того, якими будуть рамки, принципи проведення конвалідації, відсутнє в законопроєкті. Відтак парламентарям пропонується підтримати сам факт запровадження процедури конвалідації в майбутньому без надання пояснення, яким чином і ким ця процедура може проводитися.

Водночас розділ про конвалідацію присвячений державній реєстрації актів цивільного стану та визнання здобутих кваліфікацій, результатів та періодів навчання на тимчасово окупованих територіях. Питання використання інформації з документів, що видані на тимчасово окупованих територіях, є предметом дискусії вже не перший рік. Так, досі відсутній адміністративний позасудовий порядок реєстрації фактів народження та смерті на таких територіях, незважаючи на пряму вказівку в Законі⁴ про необхідність розробки такої процедури. І хоча Проєкт містить згадку про зазначену проблему, жодних варіантів вирішення не пропонується.

Додатково варто звернути увагу на загрозу, що закладена в частині 3 статті 13 Проєкту Закону. Так, документи про освіту, видані на тимчасово окупованих територіях, не визнаються, а для отримання документів про базову середню та повну загальну середню освіту здійснюється атестація визнання результатів навчання та періодів навчання на тимчасово окупованих територіях у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки. При цьому в законопроєкті не згадується порядок атестації для визнання здобутих кваліфікацій, результатів та періодів навчання в системі вищої освіти, здобутих на тимчасово окупованих територіях. З логіки статті виходить, що документи про здобуття вищої освіти на окупованих територіях не визнаються. Утім на цей час є усталена практика, відповідно до якої проводиться атестація визнання результатів та періодів навчання у вищих навчальних закладах відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 19.05.2016 № 537 «Про затвердження Порядку проходження атестації для визначення здобутих кваліфікацій,

³ A/HRC/RES/12/11: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/165/92/PDF/G0916592.pdf?OpenElement>

⁴ Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

результатів навчання та періодів навчання у системі вищої освіти, здобутих на тимчасово окупованій території України після 20 лютого 2014 року, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 травня 2016 року за № 793/28923». Відтак законопроект пропонує припинити цю практику без наведення жодних причин такого рішення.

Одним з основних компонентів перехідного правосуддя, зокрема, є налагодження відносин з мешканцями окупованих територій та їх реінтеграція. За сім років окупації на цих територіях отримана велика кількість освітніх документів, колишні випускники продовжують працювати та жити на цих територіях. Вимога підтвердження знань, що були отримані за результатами шкільного навчання, та відсутність механізмів підтвердження здобутих кваліфікацій в університетській освіті призведе до суттєвих складнощів у працевлаштуванні молоді на окупованих територіях і, як наслідок, — до колосального безробіття та ще більшого економічного занепаду. Така позиція Уряду України щодо майбутнього мешканців окупованих територій може призвести до збільшення кількості вступників до російських закладів вищої освіти⁵.

Таким чином, вимога щодо атестації має бути обмеженою та стосуватися окремих предметів та дисциплін, що вивчалися на окупованих територіях. Окрім цього, має бути передбачена можливість отримання знань і вмінь, доступ до яких зараз обмежений або відсутній (наприклад, курси підвищення кваліфікації з факультативними дисциплінами з української мови та літератури, історії України тощо).

Додатково необхідно зауважити, що положення статті 13 Проекту Закону чомусь охоплюють тільки питання конвалідації правочинів, державну реєстрацію актів цивільного стану та питання невизнання освітніх документів. Водночас є багато інших документів, що були видані на тимчасово окупованих територіях, які не охоплюються виключно цими групами документів (наприклад, документи медичного характеру, судові рішення тощо).

5. Посилання за текстом Проекту на Закони, які ще не існують, порушує принцип правової визначеності.

Текст законопроекту містить чимало відсилок на закони, які мають встановлювати окремі процедури, передбачені цим законопроектом. Наприклад, у статті 9 зазначається, що особливості амністії та звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили кримінальні правопорушення у зв'язку з тимчасовою окупацією, визначаються законом. Або в статті 10 зазначено, що підстави й порядок застосування обмежень права бути обраним на місцевих виборах та на зайняття посад визначаються законом. У статті 36 законопроекту міститься згадка про Закон України «Про правові наслідки діяльності, пов'язаної із тимчасовою окупацією», про який ідеться також у Прикінцевих і Перехідних положеннях як про такий, що необхідно ухвалити.

Більше того, пункт 3 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення», містить вимогу визнати такими, що втратили чинність із дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про засади державної політики перехідного періоду”» низки законів України, зокрема профільного Закону, який урегулює реалізацію прав та свобод мешканців окупованої території Криму (Закон України «Про забезпечення

⁵ Це питання стоїть гостро через практики нав'язування громадянства РФ на окупованих територіях та суттєве обмеження свободи пересування через лінію розмежування та адміністративний кордон з Кримом, що відбувається з 2020 року.

прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»). При цьому Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про засади державної політики перехідного періоду”» ще не існує, його проєкт не розроблений.

Незважаючи на згадки про вказані закони, вони ще не є прийнятими або хоча б розробленими та поданими на розгляд Верховної Ради України. Утім складається враження, що за логікою розробників разом із законопроєктом 5844 усі ці поки неіснуючі законотворчі ініціативи мають складати систему і створювати певну сферу законодавства України щодо політики перехідного періоду. Справді, Проєкт Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» є радше політичною декларацією і пропонує визначити дуже загальні напрями дій держави в умовах збройного конфлікту та під час подолання його наслідків. По суті він є загальним законом, а інші закони — спеціальні — мають бути спрямовані на реалізацію його положень. У такому разі вони мають бути ухвалені одномоментно або один за одним у надзвичайно стислі терміни. Однак наразі виглядає так, що розроблений лише один законопроєкт (5844). Утім ухвалення одного лише цього законопроєкту без ухвалення інших законів, спрямованих на розвиток його норм і створення повноцінних механізмів його реалізації, перетворить цей законопроєкт на суто декларативний, а його норми не зможуть бути реалізованими на практиці.

6. Законопроєкт містить імперативні приписи стосовно явищ і процесів, щодо яких має відбутися широке суспільне обговорення та проведені діалоги, зокрема з мешканцями нині окупованих територій України.

Так, стаття 22 Проєкту Закону містить основні елементи вшанування пам'яті жертв збройної агресії Російської Федерації проти України. Окрім того, що, як зазначалося вище, законопроєкт не містить визначення того, хто може вважатися жертвами збройного конфлікту, ця стаття визначає форму комеморації (музей подолання агресії Російської Федерації проти України, меморіальні комплекси пам'яті жертв збройної агресії Російської Федерації проти України), місце утворення музеїв та меморіальних комплексів (Київ, а також Донецьк, Луганськ, Севастополь та Сімферополь після їхньої деокупації). Не є зрозумілим, яким чином відбувалося визначення місць і форм комеморації, при тому, що ці питання є дуже сенситивними в поляризованому суспільстві, яке знаходиться в стані триваючого збройного конфлікту, і для розбудови миру є вкрай важливим широке обговорення подібних заходів із вшанування пам'яті жертв збройного конфлікту.

7. Скасування нормативно-правових актів, що регулюють правовий статус Автономної Республіки Крим та міста Севастополь.

Законопроєкт визначає Автономну Республіку Крим та місто Севастополь як тимчасово окуповану територію, що є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. Водночас Розділом VII «Прикінцеві та перехідні положення» скасовуються низка Законів України та Постанов Верховної Ради України щодо правового статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополь.

Крим як адміністративно-територіальна одиниця має спеціальний статус автономії зі своїми історичними аспектами та складнощами. Причинно-наслідковий зв'язок перебування Криму в складі України, ланцюг створення та діяльності органів влади в

Криму прослідковуються саме Постановами ВРУ, починаючи з 1991 року. Відтак не є зрозумілим обґрунтування необхідності скасування низки нормативно-правових актів, що фактично відображає історію становлення Автономної Республіки Крим та міста Севастополь як повноцінних адміністративно-територіальних одиниць України.

Важливо зазначити, що нормативно-правові акти, які в Проекті пропонується скасувати, регулюють порядок діяльності органів влади, питання громадянства, статус Автономної Республіки Крим та міста Севастополь тощо, що своєю чергою тільки рамково зазначено в Конституції України та Конституції Автономної Республіки Крим.

Висновок. Розробка Проекту Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» є важливим кроком для продовження широкої суспільної дискусії навколо питань, пов'язаних із подоланням наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України, деокупацією та реінтеграцією тимчасово окупованих територій України.

Водночас Проект містить доволі контраверсійні положення, частина з яких може погіршити ситуацію з реалізацією прав та свобод осіб, які постраждали від конфлікту порівняно з існуючою ситуацією. До таких питань можна віднести пропозицію авторів законопроекту визнати такими, що втратили чинність, низку законодавчих актів, які стосуються статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополь. Крім цього, потребують уточнення, перегляду й суттєвого доопрацювання нові поняття, які вводяться законопроектом, з метою непорушення принципу правової визначеності й недопущення неправильного трактування і правозастосування.

Таким чином, Проект Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» потребує доопрацювання із залученням експертів національних та міжнародних організацій, профільних органів державної влади.

Аналіз підготовлено експертами громадських правозахисних та благодійних організацій:

ГО «Донбас СОС», <http://www.donbasssos.org>

ГО «Крим СОС», <http://krymsos.com/>

БФ «Право на Захист», <http://www.r2p.org.ua>

БФ «Восток-СОС», <http://vostok-sos.org/>

ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», <https://www.vplyv.org.ua/>

БФ «Stabilization Support Services», <http://radnyk.org>, <https://sss-ua.org>

ГО «Центр прав людини ZMINA», <https://zmina.ua/>

ГО «Кримська правозахисна група», <https://crimeahrg.org/uk/>