# ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

**до проекту Закону України**

**«Про засади реінтеграції тимчасово непідконтрольних територій України»**

# Обґрунтування необхідності прийняття акта

За роки конфлікту на сході України 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 особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», «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 тимчасово непідконтрольних територій України.

Різні закони з’являлись на різних етапах конфлікту та були спробою відповіді на них 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) та Резолюція Ради Безпеки ООН   
№ S/RES/2202 (2015) від 17.03.2015, то з часом регулювання набуло все більш фундаментальних рис.

Проте, наразі, законодавство містить велику кількість неузгодженостей не лише в термінах, а й у підходах, а спорадичні зміни до нього створюють не лише враження непослідовності державної політики, але й вкрай ускладнюють практичну реінтеграцію тимчасово непідконтрольних територій України. Наприклад, правова стратегія чинного в Україні закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» й узгоджених з ними правових норм кардинально відрізняється від підходу такого ж чинного закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» у визначенні конфлікту, питаннях амністії, керуючих структур, розширення прав місцевого самоврядування і так далі. Це не лише дезорієнтує громадян України й міжнародних партнерів, але й робить неможливим поступ в питаннях мирного врегулювання та реальної (а не віртуальної) реінтеграції тимчасово непідконтрольних територій України.

Вважаємо, що державна політика щодо тимчасово непідконтрольних територій України має бути передусім відповідальною, послідовною, цілісною і зрозумілою. Адже час грає не на користь процесу відновлення територіальної цілісності – соціально-економічні та політичні зв’язки між Україною та непідконтрольними територіями катастрофічно слабшають, виростають нові покоління громадян, що в умовах інформаційної війн вороже ставляться до України або не мають з нею зв’язків. Можна констатувати, що нинішня державна політика останніх років стосовно непідконтрольних територій довела свою неефективність й має бути замінена на політику реінтеграції. При цьому під «реінтеграцією» ми розуміємо передусім створення дієвих механізмів повернення довіри, соціально-економічних зв’язків та відновлення співробітництва з громадянами України – мешканцями непідконтрольних територій, з наступним відновленням територіальної цілісності та державного суверенітету. Головний принцип цього законопроекту: реінтегруємо до українського соціально-правового поля спочатку людей – громадян України, що мешкають на непідконтрольній території, а потім - території на яких вони мешкають.

Пропонований законопроект має забезпечити єдність та системність підходів державної політики.

Разом з тим існує потреба визначити конкретний універсальний перелік заходів, які здійснює держава в процесі повернення контролю над будь-якими територіями, а не тільки окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя. При цьому, в жодному разі не може бути зроблено жодних поступок у питаннях територіальної цілісності та державного суверенітету України. Окрім кодифікації чинних законодавчих актів необхідно також запровадити регулювання низки процедур, які пов’язані з постконфліктним періодом, серед яких, зокрема, питання захисту прав і свобод людини і громадянина, недопущення незаконного переслідування й дискримінації, визначення критеріїв, за якими має бути здійснена амністія (звільнення від відповідальності), конвалідація правочинів, підтвердження фактів народження, смерті, укладання та розірвання шлюбу, створення спеціального економічного режиму відновлення, тощо.

Наразі на рівні закону також відсутній дієвий механізм, який би гарантував та визначав умови реалізації права цивільного населення на реституцію житла, землі та майна, відновлення права власності та інших речових прав, зокрема виплату компенсації за житло та інше майно, зруйноване або пошкоджене внаслідок збройних конфліктів.

Як наслідок, на сьогодні вже склалась усталена національна судова практика, яка визнає, що через відсутність законодавчого механізму компенсації особам, майно яких було знищено або пошкоджено внаслідок збройного конфлікту, держава фактично не виконує свої позитивні зобов’язання, передбачені міжнародним та європейським правом. При цьому такий механізм має бути запроваджено саме на рівні закону, а не підзаконного акту, адже він стосується права на реституцію та компенсацію, що належить до основоположних прав людини.

**2. Цілі і завдання прийняття законопроекту**

Даний розроблений з метою належного законодавчого врегулювання державної політики перехідного періоду – комплексу заходів із подолання наслідків збройних конфліктів, реінтеграції усіх непідконтрольних територій та розбудови сталого миру.

**3.  Загальна характеристика та основні положення законопроекту**

Законопроект пропонує уніфікувати підходи щодо окремих тимчасово непідконтрольних територій України на яких діють незаконні адміністрації.

Однією з частин цього є інкорпорування окремих положень чинного законодавства, що регулює правовідносини, пов’язані з тимчасовою втратою контролю над окремими територіями України.

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

Законопроектом пропонується розподілення регулювання на конфліктний та постконфліктний періоди, встановити перехідний період строком на 5 років, що дозволить визначити певний алгоритм дій держави під час реінтеграції та повернення контролю над тимчасово непідконтрольними територіями України, включаючи питання демілітаризації, розв’язання гуманітарних проблем, забезпечення правопорядку та правосуддя, національний діалог.

Зокрема цим законопроектом передбачається:

* забезпечення дотримання усіма суб’єктами прав і свобод, передбачених статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України, які, згідно із статтею 64 Конституції України, не можуть бути обмежені;
* дотримання права людини на соціальне забезпечення та соціальний захист, достатній життєвий рівень, свободу пересування та вільний вибір місця проживання, рівності та заборони дискримінації громадян, гарантовані Конституцією України та Загальною декларацією прав людини, проголошеною Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10.12.1948 року;
* створення спеціальної посади Уповноваженого з питань тимчасово непідконтрольних територій й покладення на нього **функцій** контролю за реалізацією прав і свобод під час перехідного періоду, посередництва та медіації між громадянами України та органами державної влади України з питань реінтеграції, представництва інтересів громадян України, що мешкають на тимчасово непідконтрольних та реінтегрованих територіях України;
* запровадження елементів перехідного правосуддя, зокрема відповідальності за злочини геноциду, військові злочини, злочини проти людяності, вчинені під час збройного конфлікту;
* амністія та помилування, право на правду про міжнародний збройний конфлікт та заходи щодо неповторення дезінтеграції;
* гарантії недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб - учасників подій на тимчасово непідконтрольних територіях; крім осіб, що вчинили злочини геноциду, військові злочини, злочини проти людяності;
* визнання та відшкодування шкоди особам, які постраждали від збройного конфлікту, тощо;
* відновлення діяльності органів правосуддя на реінтегрованих територіях, особливості здійснення судочинства, а саме порядок визначення територіальної підсудності протягом перехідного періоду, виклику в суд та повідомлення про судове рішення учасників справи з тимчасово непідконтрольних територій, обчислення строків позовної давності та поновлення процесуальних строків;
* вирішення питання підслідності кримінальних правопорушень, вчинених на тимчасово непідконтрольних територіях та здійснення спеціального досудового розслідування та спеціального судового провадження стосовно осіб, які перебувають на тимчасово непідконтрольних територіях;
* встановлення інституту (процедури) конвалідації (визнання) правочинів (до реінтеграції - лише односторонніх), що були вчинені на тимчасово непідконтрольних територіях, процедури підтвердження актів цивільного стану, а саме народження, смерті, укладання та розірвання шлюбу, а також визнання здобутих компетентностей та освітніх кваліфікацій – документів про освіту;
* встановлення правового статусу дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів на території України, визначення основних засад державної політики у сфері соціального захисту та підтримки таких дітей, а також відшкодування завданої їм шкоди, відповідно до Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, та інших законів України;
* реалізація додаткових заходів перехідного періоду серед яких: розшук зниклих безвісти осіб, розмінування, відновлення місцевого самоврядування та соціальної інфраструктури (лікарні, навчальні заклади, транспорт тощо), пошкодженої в результаті бойових дій, вшанування пам’яті жертв збройного конфлікту; ресоціалізація та примирення учасників конфлікту; створення робочих місць та надання особливого пільгового податкового статусу жителям окремих непідконтрольних територій; подолання екологічних наслідків конфлікту; відновлення соціально-економічних зв’язків, включаючи соціальні виплати; відновлення фінансової системи;
* створення території пріоритетного розвитку на реінтегрованих територіях строком на 25 років та Ради економічного відновлення відповідних територій;
* формування кадрового резерву державних службовців та поліцейських для роботи на реінтегрованих територіях;
* деталізація особливостей здійснення прав та їх гарантування під час конфліктного періоду, спрощення певних процедур та порядків, впровадження більш стійких соціальних гарантій;
* введення додаткових механізмів забезпечення захисту права власності та інших речових прав на нерухоме майно (житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, будівля, споруда, нежитлове приміщення, земельна ділянка, тощо) та рухоме майно, права на які порушено під час тимчасової втрати контролю над окремими територіями України шляхом надання компенсації або реституції; покращення судових процедур і розширенням строків позовної давності;
* створення умови для вільного волевиявлення під час виборів та референдумів та встановлення засад їх проведення;
* запровадження заходів економічної підтримки та справедливого регулювання. Наприклад, забороняється нарахування пені та/або штрафів на основну суму заборгованості із зобов’язань за кредитними договорами та договорами позики фізичним особам, які зареєстровані та постійно проживають в таких населених пунктах або переселилися з них у період з дати тимчасової втрати контролю над окремими територіями; а заборгованість зі сплати податків, зборів та обов’язкових платежів, що виникла з дати тимчасової втрати контролю над окремими територіями до дати реінтеграції, визнається безнадійною та підлягає списанню; виплата пенсій та інших державних виплат громадянам України, які проживають на тимчасово непідконтрольних територіях, гарантується незалежно від місця проживання та наявності статусу внутрішньо переміщеної особи;
* що оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, осіб, які проживають на тимчасово непідконтрольних територіях або переселилися з них під час тимчасової втрати контролю над окремими територіями, здійснюється за місцем звернення особи (її законного представника);
* встановлення чіткого порядку дій (плану) органів влади з реінтеграції непідконтрольних територій: утворення перехідних державних, міжнародних перехідних або військово-цивільних адміністрацій; розв’язання гуманітарних проблем; охорони та оборони підрозділами Міністерства внутрішніх справ України окремих об’єктів; визначення об’єктів, які потребують відновлення, та завданої шкоди; відновлення обігу національної валюти; демілітаризації; забезпечення правопорядку та правосуддя; вирішення питання звільнення осіб з місць несвободи; зняття будь-яких економічних та транспортних обмежень на пересування, людей, товарів та послуг між окремими непідконтрольними територіями та іншою територією України; відновлення соціально-економічної інфраструктури регіону; запуск амністії та програм ресоціалізації учасників конфлікту; відновлення діяльності засобів масової інформації, політичних партій та громадських організацій;
* внесення ряду змін до чинного профільного законодавства, що дозволить покращити регулювання, усунути колізії та розбіжності, покращити захист прав та свобод громадян України.

Логіка законопроекту полягає в концентрації в ньому максимальної кількості положень, пов’язаних із реінтеграцією та відновленням контролю над будь-якими непідконтрольними територіями .

Водночас це не стосується положень законодавства щодо здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони.

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.

На відміну від урядового проекту закону «Про засади державної політики перехідного періоду» №5844 від 09.08.2021 реалізація норм цього законопроекту та реінтеграція неконтрольованих територій є значно реалістичною, оскільки базується на аналізі міжнародної та національної політичної ситуації, міжнародних угодах та рішеннях щодо мирного врегулювання, українському законодавстві та громадській думці.

Правова ідеологія цього законопроекту також в корені відміна від урядового і передбачає політико-правовий неконфліктний підхід до вирішення завдання реінтеграції неконтрольованих територій: тимчасова втрата контролю над окремими територіями України – мирні угоди та рішення – реінтеграція людей – повернення територій. При цьому реінтеграція людей розпочинається одразу після схвалення законопроекту і, паралельно з дипломатичними й політико-правовими інструментами, є інструментом повернення тимчасово непідконтрольних територій.

З цією метою в проекті закону, на відміну від урядового, максимально деталізовані процедури перехідного правосуддя, відновлення органів державної влади, конвалідації актів цивільного стану, амністії, гуманітарних прав, захисту власності, створення території пріоритетного розвитку та особливого податкового режиму на час відновлення, захисту соціальних прав – отримання виплат, спеціальний статус дітям, що постраждали від бойових дій, захисту прав власності, тощо. В цьому законопроекті автори також відмовилися від конфліктогенних ідей урядового законопроекту щодо декомунізації, люстрації, фактичної заборони амністії, повної уніфікації законодавства в гуманітарній царині, гендерного виміру тощо – такий підхід продемонстрував свою повну неефективність в останні роки. Вважаємо, що ці питання мають вирішуватися після завершення періоду реінтеграції, й з урахуванням думки громадян України, що мешкають на реінтегрованих територіях, висловленої на референдумі.

**4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

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 особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», 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 статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування", "Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні", "Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні", "Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю", "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, 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 обрахування не видається можливим з огляду на складність прогнозування тривалості конфліктного періоду та початку постконфлітного.

**6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта**

Прийняття законопроекту створить цілісне правове підґрунтя та реалістичні механізмі для відновлення участі громадян України, що мешкають на тимчасово непідконтрольних територіях України в житті української держави та суспільства, відновлення територіальної цілісності України та реалізації державної політики перехідного періоду. Визначення основних аспектів конфліктного та постконфліктного регулювання дозволить як внутрішньо переміщеним особам, так і мешканцям тимчасово непідконтрольних територій прогнозувати правові наслідки діяльності та мати правомірні очікування щодо дій держави після завершення реінтеграції.

Уніфікація підходів до регулювання загальних аспектів державної політики, пов’язаної з тимчасово непідконтрольними територіями, синхронізується з вектором зовнішньої політики України.

Прийняття закону сприятиме поверненню під контроль та реінтеграції тимчасово непідконтрольних територій, а також створить передумови для відновлення порушених прав людини.

**Народний депутат України В.О. ГРИБ**