**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

до проєкту Закону України   
«Про засади державної політики перехідного періоду»

**1. Мета**

Проєкт Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду» 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.

**2. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Проєкт закону розроблений на виконання:

1) пункту 21 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 02 лютого 2021 року № 1165-IX;

2) кроку 70 Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 року № 276‑р;

3) абзацу другого підпункту 2 пункту 1 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 червня 2021 року «Про деякі питання активізації процесу мирного врегулювання ситуації в Донецькій та Луганській областях», введеного в дію Указом Президента України від 02 червня 2021 року № 226/2021;

4) Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021.

За роки протидії збройній агресії Російської Федерації проти України Верховна Рада України ухвалила низку базових законів, які так чи інакше регулюють державну політику щодо Криму та Донбасу, серед яких зокрема:

1. «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

2. «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв’язку з проведенням антитерористичної операції».

3. «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції».

4. «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

5. «Про військово-цивільні адміністрації».

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

Різні закони з’являлись у різні роки протягом збройної агресії Російської Федерації проти України і були спробами відповіді на неї. Якщо спочатку законодавство було спроєктоване як тимчасовий захід, бо здавалось, що проблема (принаймні, на Сході України) буде вирішена швидко, то з часом регулювання набувало все більш фундаментальних рис, проте залишилось нагромадженням різних бачень розв’язання проблем.

Чинне законодавство містить велику кількість неузгодженостей як в термінах, так і в підходах, а спорадичні зміни до нього для зовнішнього спостерігача створюють враження непослідовності державної політики. Тоді як державна політика щодо Сходу України та Криму має бути послідовна, цілісна і зрозуміла всім громадянам та міжнародним партнерам України, які підтримують нашу державу в боротьбі з державою-агресором.

Пропонований закон має започаткувати засади для послідовної, системної державної політики, забезпечити її єдність та прогнозованість для громадян України, в тому числі мешканців тимчасово окупованих територій, державних органів, міжнародних партнерів України тощо.

Існує потреба визначити конкретний перелік заходів, які здійснює держава в процесі деокупації та реінтеграції. При цьому не може бути зроблено жодних поступок державі-агресору в питаннях територіальної цілісності та державного суверенітету України. Необхідно окреслити загальні засади («червоні лінії») щодо таких чутливих, але важливих питань перехідної юстиції, як обмеження права бути обраним та призначеним на певні посади, визначення критеріїв, за якими має бути здійснена амністія (звільнення від відповідальності), конвалідація (визнання дійсними) вчинених на тимчасово окупованих територіях правочинів, які зараз вважаються нікчемними тощо.

Важливим завданням законопроєкту запровадження інструментів стратегічного планування й закріплення основних цінностей для державної політики перехідного періоду: пріоритет людини (її гідності, прав і свобод) в поєднанні з недоторканністю державного суверенітету та територіальної цілісності. Існування України є гарантією захисту людей та ідеалів свободи від можливих зазіхань.

**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. Ці території є тимчасово окупованими територіями, на яких діють окупаційні сили та окупаційні адміністрації Російської Федерації.

Законопроєкт впорядковує та осучаснює існуючу профільну термінологію, а також запроваджує поняття, які розкривають його новели.

Законопроєктом пропонується розподілення регулювання на конфліктний та постконфліктний періоди, що дозволить визначити певний алгоритм дій держави під час реінтеграції тимчасово окупованих (деокупованих) територій та їхніх мешканців, деокупації тимчасово окупованих територій, включаючи питання демілітаризації та роззброєння, розв’язання гуманітарних проблем, відновлення правосуддя тощо.

Окрім цього законопроєкт пропонує:

1) запровадити елементи перехідної юстиції, зокрема відповідальність за правопорушення, пов’язані з тимчасовою окупацією, обмеження щодо обрання та призначення на посади громадян України, які були долучені до діяльності окупаційних сил та окупаційних адміністрацій Російської Федерації, заходи з розбудови сталого миру та заходи неповторення окупації;

2) окреслити засади відновлення правосуддя на деокупованих територіях;

3) запровадити інститут конвалідації правочинів, що були вчинені на тимчасово окупованих територіях, а також визнання результатів та періодів навчання на тимчасово окупованих територіях;

4) створити передумови формування кадрового резерву для роботи на деокупованих територіях;

5) встановити обмеження щодо обігу валюти держави-агресора протягом перехідного періоду.

Також законопроєкт передбачає втрату чинності низкою законів та постанов, що стосуються статусу тимчасово окупованих територій, а також щодо Автономної Республіки Крим напередодні здобуття незалежності України та у перші роки після цього, які вже реалізовані.

**4. Правові аспекти**

Правовідносини, які є предметом регулювання цього законопроєкту, регулюються Конституцією України, законами України, зокрема «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим 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» тощо, міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

**5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація положень Закону планується в межах передбачених асигнувань Державного бюджету України.

Водночас низка заходів потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України, зокрема виплата пенсій. Орієнтовно загальна сума боргу становить 90 млрд грн, але виплати будуть здійснені після реструктуризації, порядок якої визначить Кабінет Міністрів України.

**6. Позиція заінтересованих сторін**

Проєкт Закону був розміщений на вебсайті Мінреінтеграції для громадського обговорення, яке тривало з 01 до 15 червня 2021 року.

Були отримані пропозиції від неформальної Коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав постраждалих від конфлікту осіб, до якої входять: Центр прав людини ZMINA, БФ «Право на захист», ГО «КРИМСОС», ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», Кримська правозахисна група, ГО «Донбас-СОС», БФ «Восток-СОС»; ГС «Українська Гельсінська спілка з прав людини», Норвезької ради з питань біженців та групи установ ООН. Пропозиції стосувались широкого спектра питань та були значною мірою враховані.

Проєкт акта з питань функціонування української мови як державної погоджений Уповноваженим із захисту державної мови.

Проєкт акта з питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад погоджений Асоціацією міст України.

Проєкт акта не стосується питань місцевого та регіонального розвитку, соціально-трудової сфери і прав осіб з інвалідністю.

На розвиток регіонів, ринок праці, громадське здоров’я та інші сфери суспільних відносин, екологію і навколишнє середовище проєкт Закону за предметом правового регулювання впливу не матиме.

Проєкт Закону не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності та не потребує розгляду Науковим комітетом Національної ради України з питань розвитку науки і технологій.

**7. Оцінка відповідності**

В проєкті закону відсутні положення, що:

1) стосуються зобов’язань України у сфері європейської інтеграції;

2) містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією;

3) створюють підстави для дискримінації.

Положення, що стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, відповідають зазначеній Конвенції.

Статті 7, 11 законопроєкту наголошують на важливості та необхідності забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Законопроєкт надісланий до Національного агентства з питань запобігання корупції для визначення необхідності проведення антикорупційної експертизи листом від 29 червня 2021 року № 22/7.1-3441-21 (вх. № 03/52572/21 від 29 червня 2021 року).

**8. Прогноз результатів**

Прийняття законопроєкту 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 своїх дій та мати правомірні очікування щодо дій держави як протягом тимчасової окупації, так і після деокупації.

Уніфікація підходів до регулювання засад державної політики, пов’язаної з тимчасово окупованими територіями на Сході України та в Криму, синхронізується з вектором зовнішньої політики України, що спрямований на сприйняття в єдиному ключі дій Російської Федерації з тимчасової окупації цих територій.

Прийняття закону сприятиме реінтеграції тимчасово окупованих (деокупованих) територій та їхніх мешканців, а також створить передумови для відновлення порушених прав людини.

**Віце-прем’єр-міністр України —   
Міністр з питань реінтеграції тимчасово   
окупованих територій України Олексій РЕЗНІКОВ**

05 серпня 2021 року