



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 5271 від 18.03.2021  
Народні депутати України  
Г. Третякова та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про державну політику у сфері подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти Державного суверенітету України»**

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, який відповідно до його преамбули «визначає правові та організаційні засади діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування тимчасово окупованої території України у вигнанні (екзилі) з метою подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти Державного суверенітету України, а також тимчасової окупації Російською Федерацією окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також захисту прав та законних інтересів громадян України, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації». Крім того, проектом пропонується внесення окремих змін до законів України «Про видавничу справу», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» та ін.

До Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02 лютого 2021 року № 1165-IX даний законопроект не включений. Натомість, до Плану включено проект Закону України «Про державну політику перехідного періоду та процедури перехідного періоду» (п. 21).

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за доцільне висловити наступні міркування та зауваження.

1. Насамперед, слід зазначити, що прийняття нових первинних законодавчих актів доцільно здійснювати лише у випадках виникнення чи виділення певної самостійної сфери суспільних відносин, що не врегульована

(або недостатньо врегульована) існуючими нормами права. Аналіз даного проекту, який складається з 12 статей, дозволяє дійти висновку, що наразі значна частина суспільних відносин, правовий статус тимчасово окупованих територій (далі – ТОТ) вже врегульована чинним законодавством.<sup>1</sup> Отже, у разі необхідності відповідні зміни повинні вноситись до чинного законодавства.

Крім того, прийняття поданого законопроекту призведе до виникнення колізій норм законодавства України, наприклад: визначення того, які саме території є тимчасово окупованими, у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (далі – Закон 1) та у ч. 1 ст. 2 проекту є різними; порядок визначення окупованих територій у ч. 6 ст. 3 проекту є відмінним від того, що передбачений ч. 2 ст. 1 Закону України «Про особливості місцевого самоврядування на території окремих районів Донецької та Луганської областей» (далі – Закон 2); ст. 4 проекту, де дається визначення терміну «правовий режим тимчасово окупованої території», створює колізію із положеннями ст. 4 Закону 1 та ст. 2 Закону 2.

Низка приписів проекту фактично дублює норми чинного законодавства. Зокрема: приписи ч. 2 ст. 7 проекту дублюють приписи ч. 2 ст. 2 Закону 2 та ч. ч. 2, 3 ст. 9 Закону 1; положення ч. 6 ст. 7 проекту фактично дублює приписи ч. 6 ст. 6 Закону 2.

2. У своїх висновках на законопроекти, що мають предмет правового регулювання, схожий з предметом регулювання даного проекту, Головне управління неодноразово висловлювало сумніви щодо уніфікації законодавчих підходів у визначенні правового статусу ТОТ АРК та м. Севастополь та окремих районів Донецької та Луганської областей.<sup>2</sup> Адже правові режими територій та правовий статус осіб, які проживають на ТОТ в контексті забезпечення їх прав і свобод з боку України є різними. У поданому законопроекті знайшли відображення й інші раніше пропоновані ідеї, які неодноразово були предметом аналізу Головного управління.<sup>3</sup> Зокрема, йдеться про покладення відшкодування матеріальної та моральної шкоди у повному обсязі на Російську Федерацію як на державу-агресора та державу-окупанта (ч. 5 ст. 5 проекту). Раніше висловлені міркування з цих питань зберігають свою актуальність і для поданого законопроекту.

<sup>1</sup> Законами України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (визначає статус АР Крим), «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (визначає статус частини Донецької та Луганської областей), «Про особливості місцевого самоврядування на території окремих районів Донецької та Луганської областей». Крім того, державна політика в цій сфері ґрунтується на Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, що схвалена Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року і введена в дію Указом Президента України від 24 березня 2021 року; Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року, схваленої Розпорядженням Кабінету міністрів України від 18 серпня 2021 року тощо.

<sup>2</sup> Див., наприклад, п. 2 Висновку ГНЕУ від 21.10.2021 на проект Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду» до реєстр. № 5844.

<sup>3</sup> Див., наприклад, зауваження до ст. 3 проекту Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду» до реєстр. № 5844, висловлені у Висновку ГНЕУ від 21.10.2021.

3. Однією з основних новел проекту є ідея «відновлення роботи територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування тимчасово окупованої території України у вигнанні (екзилі) на підконтрольних Україні територіях» (ч. 1 ст. 8).

Визначення наведених органів як таких, що знаходяться «у вигнанні (екзилі) на підконтрольних Україні територіях», не є коректним. По-перше, роботу згаданих органів пропонується відновити на території України, тому конструкція «у вигнанні ... на підконтрольних територіях» містить внутрішнє протиріччя. По-друге, запропонована термінологія традиційно використовується щодо урядів, які працюють *за межами кордонів своєї країни*, як правило у зв'язку із окупацією її території і не використовується для місцевих органів самоврядування, місцевих органів виконавчої влади тощо.

4. У ст. 1 проекту наводяться визначення термінів, до яких може бути висловлено низку зауважень.

4.1. Частина визначених у ст. 1 термінів у подальшому взагалі не вживається у тексті законопроекту (зокрема, «втручання у вибори», «сталий мир»). Такі терміни, як «кібервійна», «політична війна», «правова боротьба», «дипломатія», «фальшиві новини» вживаються лише при визначенні терміну «гібридна війна» (п. 3 ч. 1 ст. 1). Терміни «управлінська окупація» та «перехідний період» використовуються лише у ст. 5 та ст. 3 відповідно. У зв'язку з цим звертаємо увагу, що за усталеним підходом визначення змісту термінів у тексті закону здійснюється лише у випадках, коли ці терміни в подальшому використовуються у його тексті.

Крім того, вважаємо сумнівним доцільність використання у проекті закону політико-ідеологічної термінології, на кшталт, «гібридна війна», «політична війна», «правова боротьба», «управлінська окупація» тощо.

4.2. Визначення терміну «дипломатія» (п. 6 ч. 1 ст. 1) відсутнє як у понятійно-категорійному апараті Віденської конвенції про дипломатичні зносини, так і у Законі України «Про дипломатичну службу», що, очевидно, пов'язано із багатогранністю його змісту. Тому доцільність його визначення у межах цього проекту є вкрай сумнівною.

4.3. Щодо терміну «перехідний період», який зустрічається у тексті лише один раз, варто відзначити, що не є зрозумілим, які заходи будуть вживатись під час цього періоду, а тому неясно, чому він має тривати цілих 25 років (ч. 7 ст. 3).

4.4. Термін «кібервійна» (п. 7 ч. 1 ст. 1), на наш погляд, потребує узгодження із понятійним апаратом Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», який вже оперує такими термінами, як: «кібератака», «кібербезпека», «кіберзагроза», «кіберзлочин», «кібероборона», «кіберрозвідка», «кібертероризм», «кібершпигунство» (п. п. 4 – 10, 12 – 14 ч. 1 ст. 1 вказаного Закону).

4.5. У п. 4 ч. 1 ст. 1 та п. 16 ч. 1 ст. 1 проекту використовується термін «ефективний загальний контроль» без сполучника «і». Проте відповідно до практики Міжнародного Суду ООН (справа Нікарагуа проти США),

Міжнародного трибуналу по колишній Югославії (справа Душко Тадича) ефективний контроль і загальний контроль - це різні види контролю. Немає сумніву у тому, що нині РФ здійснює, щонайменше, загальний контроль в окремих районах Донецької та Луганської областей, проте здійснення РФ ефективного контролю Україна наразі намагається ще довести у міжнародних судових установах (Проміжне рішення Міжнародного Суду ООН у справі Україна проти РФ, квітень, 2017 року).

4.6. Законопроектом пропонується виокремлювати, щонайменше, три види окупації, а саме: «військова окупація», «управлінська окупація», «тимчасова окупація» (п.п. 1, 16, 18 ч. 1 ст. 1). Принагідно зазначимо, що в міжнародному гуманітарному праві існує єдиний міжнародно-правовий режим – режим окупації, визначення якого збігається з положеннями чинного законодавства України<sup>4</sup>.

4.7. Слід зазначити, що термін «правова боротьба» (п. 13 ч. 1 ст. 1), який визначається у проекті як «використанні реальних, сприйнятих або навіть організованих випадків порушення закону про воєнний закон, які використовуються країною-агресором, як засіб протистояння», є невдалим, оскільки явно не відповідає своєму визначенню. Крім того, незрозуміло, про порушення якого «закону про воєнний закон» йдеться у даному випадку.

4.8. У законопроекті термін «сталий мир» пропонується визначити як «процес, що означає припинення військових дій та забезпечення гуманітарних потреб усіх верств населення, діяльність, спрямовану на запобігання спалаху, ескалації, продовження та повторення конфліктів, та перехід до відновлення, реконструкції та розвитку» (п. 14 ч. 1 ст. 1 проекту). На нашу думку, вказаний термін є занадто оціночним і будь-які намагання дати йому визначення можуть призвести до його неоднозначного тлумачення. Принагідно зазначимо, що в міжнародно-правових актах переважно вживається термін «збереження миру» (sustaining peace) (див., наприклад, Резолюцію 2282 (2016) Ради Безпеки ООН від 27 квітня 2016 року)<sup>5</sup>.

5. Відповідно до ч. 1 ст. 8 «з метою встановлення державних соціальних гарантій особам, які постраждали внаслідок тимчасової окупації та з метою забезпечення правового регулювання суспільних відносин на тимчасово окупованій території, а також проведення процедури конвалідації Кабінет Міністрів України визначає порядок відновлення роботи територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого

<sup>4</sup> Так, відповідно до Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права, затвердженої Наказом Міністерства оборони України від 23.03.2017 №164, під воєнною окупацією розуміється «тимчасове зайняття збройними силами сторони, що воює, у збройному конфлікті міжнародного характеру частини або всієї території супротивника на період ведення воєнних дій. Воєнна окупація не тягне за собою позбавлення суверенітету окупованої території. Відповідно до положень Гаазьких конвенцій 1907 і 1954 років та Четвертої Женевської конвенції 1949 року держава-окупант повинна вжити всіх заходів для відновлення і забезпечення суспільного порядку й безпеки населення окупованої території, сприяти задоволенню його першочергових потреб, дотриманню прав і основоположних свобод, забезпечувати захист культурних цінностей, у тому числі шляхом організації на окупованій території військових адміністрацій».

<sup>5</sup> Резолюція Ради Безпеки ООН S/RES/2282 (2016) от 27 апреля 2016. URL: <https://undocs.org/ru/S/RES/2282%282016%29>

самоврядування тимчасово окупованої території України у вигнанні (екзилі) на підконтрольних Україні територіях у вигляді *військово-цивільних адміністрацій відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»*».

5.1. Звертаємо увагу, що у ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» встановлено, що військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА) утворюються «для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених цим Законом». При цьому «військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України» (ч. 1 ст. 3). Отже, покладення на Кабінет Міністрів України повноваження щодо визначення порядку відновлення роботи органів, про які йдеться вище, «у вигляді військово-цивільних адміністрацій» не узгоджується з нормами згаданого Закону. Так само не узгоджується зі ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» і можливість покладення на ВЦА повноважень територіальних органів виконавчої влади та органів влади Автономної Республіки Крим.

Видається невдалою і сама нормативна конструкція «порядок відновлення роботи .... органів ... у вигляді військово-цивільних адміністрацій», яка не дає відповіді на питання, якими повноваженнями наділяються ВЦА.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» ВЦА утворюються «в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції ...» і нині вони утворені у Луганській та Донецькій областях. У зв'язку з цим постає питання, на які саме ВЦА у ч. 1 ст. 8 пропонується покласти повноваження органів влади Автономної Республіки Крим.

5.2. Законопроектом у п. 8 ч. 1 ст. 1 пропонується визначити термін «конвалідація» як *«визначена законом процедура визнання дійсності нікчемного правочину»*. Проте, окрім згадки про це поняття, інших особливостей, зокрема, загальних принципів проведення конвалідації на ТОТ, механізму, порядку конвалідації правочинів у законопроекті немає.

Крім того, ця пропозиція проекту не узгоджується з Цивільним кодексом України (далі – ЦК), насамперед з абз. 2 ч. 2 ст. 215 ЦК, згідно з яким у *випадках, встановлених цим Кодексом*, нікчемний правочин може бути визнаний судом дійсним. При цьому, ЦК передбачає можливість визнання дійсними лише деяких нікчемних правочинів, перелік яких визначається, зокрема, ч. 2 ст. 218 ЦК, ч. 2 ст. 219 ЦК, ч. 2 ст. 220 ЦК, ч. 2 ст. 221 ЦК, ч. 2 ст. 224 ЦК, ч. 2 ст. 226 ЦК.

Звертаємо увагу, що ЦК не містить поняття «конвалідація», а у проекті не пропонується відповідних змін до ЦК. Крім того, згідно зі ст. 204 ЦК правочин є правомірним, якщо його недійсність прямо не встановлена законом або якщо він не визнаний судом недійсним. У проекті немає чіткого визначення правочинів, які визнаються недійсними, визначено лише перелік правочинів, які не підлягають конвалідації (ст. 8 проекту).

Варто звернути увагу, що з наведеного вище припису ч. 1 ст. 8 проекту випливає, що процедуру конвалідації правочинів будуть здійснювати ВЦА, що не узгоджується із абз. 2 ч. 2 ст. 215 ЦК.

6. Відповідно до ч. 3 ст. 8 «до деокупації Автономної Республіки Крим та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим виконує повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим». Наведена пропозиція не може бути підтримана, оскільки Верховна Рада Автономної Республіки Крим є конституційно визначеним представницьким органом Автономної Республіки Крим (ст. 136 Конституції України), повноваження якого не можуть бути передані жодному іншому органу.

7. У ч. 1 ст. 10 проекту передбачено, що «вибори Президента України, народних депутатів України, вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост, всеукраїнський референдум, місцевий референдум та будь-які голосування громадян України на тимчасово окупованій території не можуть бути призначені, не організовуються і не проводяться». Наведений припис фактично відтворює норми, вміщені у ч. 1 та ч. 5 ст. 8 Закону 1. Звертаємо також увагу, що згадка про *вибори старост* є некоректною, оскільки відповідно до п. 6-1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *староста затверджується* на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Аналогічне по суті зауваження стосується ч. 6 ст. 11.

8. У ст. 11 визначаються строки проведення виборів на території, звільненій від тимчасової окупації. При цьому, строки обраховуються від «реорганізації *військових адміністрацій* у місцеві державні адміністрації» (ч. ч. 4, 5). Разом з тим, у чинному законодавстві України нині не передбачено утворення військових адміністрацій, а відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» утворюються ВЦА. Крім того, вважаємо, що передбачені у проекті строки проведення виборів на території, звільненій від тимчасової окупації (наприклад, «вибори Президента України, народних депутатів України на території, звільненій від тимчасової окупації не проводяться *протягом восьми років після реорганізації військових адміністрацій у місцеві державні адміністрації*» (ч. 5 ст. 11)), є, принаймні, дискусійними та потребують обґрунтування.

9. Досить дискусійним є припис ч. 3 ст. 12 проекту, згідно з яким «обсяг та зміст застосованих Україною санкцій, пов'язаних зі збройною агресією, тимчасовою окупацією, *не може бути меншим* за обсяг та зміст санкцій, застосованих суб'єктами міжнародного права, крім випадків, коли це суперечить національним інтересам України». Адже очевидно, що зміст та обсяг санкцій, які застосовуються окремими державами, залежить від контексту відносин та галузей співпраці з суб'єктами, до яких застосовуються санкції. Крім того, досить складно визначити критерії, за якими може бути здійснено кількісну (меншу/більшу) оцінку обсягу санкцій.

10. У ч. 6 ст. 8 йдеться про застосування обмежень щодо зайняття посад (люстрацію) «у територіальних органах центральних органів виконавчої влади, місцевих органах виконавчої влади, органах влади Автономної Республіки Крим

та органах місцевого самоврядування тимчасово окупованої території України у вигнанні (екзилі)», та наводиться перелік осіб, які підлягають люстрації. Разом з тим, приписи законопроекту не передбачають механізму застосування люстрації, а тому їх практична реалізація видається досить проблематичною. У зв'язку з цим звертаємо увагу, що питання люстрації нині регламентується Законом України «Про очищення влади», який містить відповідні механізми, і до якого у разі розширення кола осіб, що підлягають люстрації, доцільно вносити зміни.

**11.** У ч. 9 ст. 7 проекту пропонується передбачити заборону діяльності на території України політичних партій та громадських об'єднань, у діяльності яких є «признаки гібридної війни». По-перше, згідно з положеннями проекту суб'єктом ведення гібридної війни є країна-агресор (п. 3 ч. 1 ст. 1; ч. 1 ст. 6), а не політичні партії чи громадські об'єднання. По-друге, наведений підхід не узгоджується з конституційними нормами, за якими забороняється «утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення» (ч. 1 ст. 37 Конституції України).

**12.** У п. 19 розділу «Прикінцеві і перехідні положення» проекту передбачається внесення змін до Закону України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті», який вже втратив чинність 21.04.2021. Крім того, у п. 18 ч. 3 цього розділу пропонується внести зміни до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок». У зв'язку з цим звертаємо увагу, що з 01.07.2021 набрала чинності нова редакція Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок», у якій згаданий Закон викладається як Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» та у якому відсутня ст. 27<sup>4</sup>, а ст. 30 регулює відносини, пов'язані з обігом державних деривативів.

**13.** У проекті пропонується передбачити, що «обов'язок щодо соціального та пенсійного забезпечення осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, покладений на Російську Федерацію як державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права» (ч. 3 ст. 4 проекту).

По-перше, норми Конституції України прямо передбачають відповідальність України за забезпечення соціального захисту громадян нашої країни та реалізацію цього права без дискримінації (ст. 46, ст. 24). Факт окупації частини території України не повинен звужувати обсягу прав та свобод людини та обсягу обов'язків держави щодо них. Наразі виплата пенсій громадянам України, які проживають на ТОТ і не отримують пенсій та інших соціальних виплат від уповноважених органів РФ, передбачена ч. 2 ст. 7 Закону 1 і нині здійснюється у порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 234.

По-друге, IV Женевська конвенція про захист цивільного населення, 1949 року не містить обов'язку сплати державою-окупантом пенсій та інших соціальних виплат. Так, ст. 55 цієї Конвенції передбачає, що окупаційна держава зобов'язана за допомогою усіх наявних засобів забезпечувати населення продуктами харчування та медичним матеріалами, зокрема, постачати необхідні продукти харчування, медичні матеріали та інші припаси, якщо ресурсів окупованої території виявиться недостатньо.

Варто також наголосити, що в умовах збройного конфлікту незалежно від наявності окупації держава, яка втратила контроль над частиною території, зобов'язана дотримуватися своїх позитивних зобов'язань у сфері забезпечення прав людини. Це, зокрема, впливає зі ст. 1 Протоколу 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 1950 року. Адже соціальні виплати, пенсії є власністю в розумінні Протоколу 1 до Конвенції і мають бути гарантовані всім особам, які знаходяться під юрисдикцією держави, незалежно від факту окупації частини території. Принагідно зауважимо, що на необхідності забезпечення доступу до пенсій та інших соціальних виплат для мешканців непідконтрольних територій наголошувалось у п. 17.3. Резолюції 2133 (2016) ПАРЄ від 8 жовтня 2016 року «Засоби правового захисту у випадках порушень прав людини на українських територіях, непідконтрольних українській владі».

**14.** У пп. 8 п. 3 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» проекту викладені зміни до Закону України «Про кінематографію». Зокрема, у новій редакції ст. 15-1 пропонується, серед іншого, заборонити розповсюдження і демонстрування на території України фільмів, що створюють позитивний образ представників держави-агресора (ч. ч. 1, 3). Відсутність у запропонованих новелах деталізації щодо того, кого саме слід розуміти під «представниками держави-агресора», не дозволить однозначно тлумачити запропоновану норму та може обумовити значне розширення дискреції відповідних державних органів у сфері кінематографії.

**15.** Звертаємо увагу на те, що у пп. 16 п. 3 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» проекту пропонується внести зміни до Закону України «Про телекомунікаційні мережі». Проте у чинному законодавстві закон з такою назвою відсутній.

**16.** Законопроектом пропонується внести зміни до абзаців 3, 10 ч. 1 ст. 2 та ч. 2 ст. 10 Закону «Про Державну прикордонну службу України», згідно з якими замість такої функції Державної прикордонної служби України, як «здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення», буде передбачено «здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України, контролю в'їзду на тимчасово окуповані території та виїзду з них осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення».



Оскільки із буквального тлумачення запропонованих змін можна дійти до висновку, що у даному випадку йдеться про контроль щодо осіб, які перетинають державний кордон України *лише на транспортних засобах*, і не поширюється на осіб, які перетинають цей контроль пішки, вважаємо за доцільне залишити відповідне положення Закону в чинній редакції.

**17.** Законопроект також має певні недоліки техніко-юридичного характеру.

Зокрема, у положеннях проекту застосовується така структурна одиниця нормативно-правового акта, як примітка (ч. 1 ст. 5 проекту та ст. 8 проекту). Крім того, у пп. пп. 2, 3 та 8 п. 3 Прикінцевих та перехідних положень проекту пропонуються зміни (до ст. 3 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»; до ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» та нова редакція ст. 15-1 Закону України «Про кінематографію») *з використанням примітки*: «Терміни «державо-агресор», «окупаційні сили Російської Федерації», «окупаційні адміністрації Російської Федерації», «тимчасова окупація» вживаються в цій статті у значенні, наведеному в Законі України «Про державну політику у сфері подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти Державного суверенітету України»». Так само у пп. 4 п. 3 Прикінцевих та перехідних положень проекту (доповнення ст. 8 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах») міститься примітка такого змісту: «Терміни «державо-агресор», «тимчасово окуповані території» вживаються в цій статті у значенні, наведеному в Законі України «Про державну політику у сфері подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти Державного суверенітету України»».

При цьому, у ст. ст. 5 та 8 проекту використовується примітка як норма-дефініція, а у пп. пп. 2-4 та 8 п. 3 Прикінцевих та перехідних положень проекту пропонуються відсылні норми до Закону України «Про державну політику у сфері подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти Державного суверенітету України» (тобто, до проекту, що розглядається).

Звертаємо увагу, що використання примітки, що містить короткий коментар, який допомагає точніше зрозуміти положення, викладені в структурній одиниці нормативно-правового акта, як правило, застосовується у кодифікованих нормативно-правових актах – кодексах, чи у законах із значним обсягом нормативних приписів, а саме у тих випадках, коли пояснення або скорочені найменування не можуть бути розміщені безпосередньо у тексті закону, у вигляді його структурних елементів (статей, частин чи пунктів). Саме так використовуються примітки у Кримінальному кодексі України (див. ст. ст. 45, 96-3, 110-2, 146-1, 152, 155, 156-1, 158-1, 158-2, тощо), у Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. ст. 14-2, 22, 44, 53, 122, 122-5, 123, 124, 126, тощо), або у законах України «Про запобігання корупції» (абз. 2 пп. в п. 3 ч. 1 ст. 46, ст. ст. 51-3 та 53 тощо), «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» (ст. 3) тощо.

Відповідно до Правил оформлення проектів законів та додержання основних вимог законодавчої техніки (Методичні рекомендації)<sup>6</sup> від 27.11.2014 примітки до статей допускаються у виняткових випадках, якщо відповідне положення не можна викласти в тексті статті без порушення цілісності його змісту.

Зважаючи на невеликий обсяг нормативних приписів, що містяться у запропонованому проекті, доцільно було б примітки, які включені до ст. ст. 5 та 8 проекту, подати як дефініції у вигляді частин відповідних статей проекту без використання приміток.

**18.** Звертаємо також увагу на те, що включення до порівняльної таблиці *основного тексту законопроекту* не відповідає вимогам ч. 6 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою до порівняльної таблиці включається редакція відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нова його редакція з урахуванням запропонованих змін.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мельник, О. Мірошніченко, О. Карпенко, О. Петриченко,  
О. Куціпак, Е. Вальковський, С. Бортнік, О. Макаренко

<sup>6</sup> Див. абз. 63 п. 2.1 розділу 2 Правил оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації), URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06/print>



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000008BF77900E1514902  
Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/362518 від 23.11.2021



720763