

**ПРОПОЗИЦІЇ ТА ЗАУВАЖЕННЯ**  
**до проєкту Закону України**  
**«Про державну політику перехідного періоду»**  
**від 17.12.2020 р.**

Відповідно до тексту пояснювальної записки до проєкту Закону України «Про державну політику перехідного періоду» пропонується 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. Законопроєктом також пропонується розподілення регулювання на конфліктний та постконфліктний періоди, що дозволить, на думку авторів 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.

Водночас, вважаємо за необхідне наголосити, що відносно поданого законопроєкту слід висловити певні зауваження та пропозиції, зокрема, щодо засад здійснення державної регіональної політики перехідного періоду, засад забезпечення національної безпеки держави, безпеки регіонів держави в умовах напрацювання комплексу заходів із подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації реінтеграції деокупованих територій та розбудови сталого миру. Так, з погляду законодавчого закріплення поняття «регіон» трактується таким чином:

– у ст. 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» регіон визначається як територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя;

– у ст. 1 Закону України «Про засади державної мовної політики» регіон визначається як окрема самоуправна адміністративно-те-

риторіальна одиниця, що може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села.

Законодавче визначення регіону як об'єкта регулювання ідентифікує його як адміністративно-територіальну одиницю держави. Однак із позиції доктринального підходу в науці державного управління регіон як об'єкт управління може не збігатися з межами адміністративно-територіального устрою держави. У цьому контексті слушною є точка зору П. Т. Бубенка, за якою «уявлення про регіон виникає тоді, коли на деякій території створюються і реалізуються програми будь-якої конкретної діяльності (чи комплексу видів діяльності): господарської, **культурної, освітньої, військової** та ін., що має метою формування будь-яких специфічних характеристик життя на цій території. І тоді регіон визначається як територія, на якій розгорнута відповідна програма, що перетворює один чи кілька аспектів (факторів) життєдіяльності цієї території». Фактично дослідник визначає регіон як окрему керовану територію. Причому управління такою територією відбувається в межах конкретних програм (як нормативно-правових актів), розроблених державою.

Словник із регіональної політики, складений фахівцями Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень Єврорегіон Україна, регіоном визначає територію, яка «відрізняється від інших територій за рядом ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів. Регіони виділяються з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішою з яких є управління розвитком регіону». Тут слід звернути увагу на іншу характеристику регіону – його цілісність.

Регіон можна вважати цілісною системою, окремі складові якої уособлюють розвиток публічно-політичних та соціально-економічних процесів на його території. Із цієї точки зору в контексті забезпечення безпеки регіонів стає зрозумілим, що вона досягається виключно за рахунок установалення балансу розвитку регіональної системи, тобто за рахунок урівноваження інтересів органів державної влади, органів місцевого самоврядування (у межах їх нормативно визначеної компетенції), територіальних громад, ринкових агентів (суб'єктів господарювання).

Теоретики регіональної економічної думки О. Г. Гранберг та С. Д. Валентей розглядають регіон як соціально-економічну просторову цілісність, що характеризується структурою виробництва всіх форм власності, концентрацією населення, робочих місць, духовного життя людини з розрахунку на одиницю простору і часу, має місцеві органи самоврядування зі своєю територією. Таке визначення найбільшою мірою відповідає суто економічному блоку завдань регіональної безпеки, але безпека регіону не може існувати поза межами цілісного сприйняття регіональної безпеки як складової загальнонаціональної безпеки. Тому необхідно наведену дефініцію розглядати крізь призму територіально-адміністративного та публічно-політичного устрою держави. У цьому зв'язку слід навести, зокрема, визначення регіону, яке пропонує С. А. Романюк: «регіон – це найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет».

Зіставляючи легітимізоване визначення регіону, закріплене в нормативно-правових актах, із найбільш принциповими економічними та політичними характеристиками регіону, які містяться в дефініціях, розроблених з точки зору економічних та правових наук, доходимо висновку, що регіон – це адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, утримується на паритетних засадах за рахунок загальнодержавного та місцевого бюджетів та характеризується наявністю соціально-економічної просторової системи, до складу якої входить господарсько-промисловий комплекс, інфраструктурні об'єкти та інші елементи, здатні забезпечувати соціально-економічні потреби населення та сталий розвиток території.

Таке бачення регіону дає всі підстави для ґрунтовного аналізу не лише загальних засад забезпечення його безпеки, а й механізмів, набору інструментів та методів регулювання самим процесом її (безпеки) забезпечення. Екстраполюючи запропоновану дефініцію на сучасні вітчизняні реалії, робимо висновок, що сьогодні в Україні існує 27 регіонів, території яких збігаються з адміністративно-територіальними одиницями, але реально державне та місцеве управ-

ління можливе на території 25 регіонів через тимчасову окупацію Автономної Республіки Крим, м. Севастополь, наявний збройний конфлікт на окремих територіях Донецької та Луганської областей.

Окрім того, прийняття нормативно-правових актів, що містять правила щодо здійснюваної державної політики відносно окремих регіонів України потребує належного методологічного забезпечення, оскільки розроблення й прийняття таких актів та їх деталізація потребують відповідної координації та кооперації зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, в процесі реалізації мети таких нормативно-правових документів, необхідним є вирішення проблеми ієрархії в системі прийняття управлінських рішень, визначення основних центрів ухвалення рішень та центрів відповідальності. Загалом можна говорити, що ефективність взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування забезпечується в межах державної регіональної політики, пріоритетною метою якої має бути забезпечення національної безпеки України та безпеки окремих регіонів держави як її складової. У зв'язку із вищезазначеним вважаємо, що в сучасних політичних реаліях така координація (взаємодія), **неможлива** (принаймні до політичного врегулювання цих проблем).

Проектом Закону України передбачено процедуру конвалідації – тобто певну процедуру за якою держава Україна визнає юридичну силу тих правочинів які були укладені суб'єктами та учасниками цивільних і господарських відносин під час тимчасової окупації територій України. Не зовсім є обґрунтованим підхід за яким конвалідацію правочину буде здійснювати орган державної влади. На нашу думку, більш доцільно передати такого роду повноваження органам судової влади, які в межах судового процесу будуть визначати справжність намірів сторін на настання наслідків, що передбачені таким правочином та прийматимуть рішення про його дійсність чи встановлювати факт недійсності такого правочину. Саме органи судової влади наділені необхідним рівнем компетенції з цих питань, тоді як інші органи влади такого досвіду не мають, що гарантовано призведе до помилок або зловживань у цій сфері.

Статтею 39 Проекту Закону України, встановлено правий режим територій пріоритетного розвитку в межах тимчасово-окупованих територій України строком на 25 років з моменту прийняття цього Закону (чи з моменту встановлення факту деокупації певного регіону). Сутність правового режиму території пріоритетного розвитку встановлена лише у вигляді фіксації загального напрямку економічного стимулювання – введення особливого режиму інвестиційної діяльності. А всі інші особливості такого правового режиму мають бути встановлені окремим Законом України. На нашу думку, такий підхід є недоцільним з точки зору забезпечення прав майбутнього інвестора, який буде вкладати грошові кошти у розвиток господарської діяльності на вказаних територіях. Більш доцільно відразу, на рівні цього ж Проекту Закону України зафіксувати більш детальне описання тих пільг чи особливостей здійснення інвестиційної діяльності які будуть реалізовані та забезпечені для інвесторів які будуть вкладати кошти в тимчасово-окуповані території. Це створить більшу впевненість для здійснення цієї діяльності і сприятиме інтенсифікації цих відносин.

В частині 12 статті 65 Проекту Закону України, визначено, що на виконання тимчасово переміщеними закладами фахової передвищої, вищої освіти, науковими установами кредитних та інших договірних зобов'язань (крім договорів про надання освітніх послуг), які виникли до переміщення з тимчасово окупованих територіях, запроваджується мораторій на конфліктний період.

Але при цьому, не розуміло який саме мораторій буде запроваджено і яка роль йому відводиться. Виходячи із логіки Проекту, мова йде про зупинення (призупинення) виконання господарських та цивільних зобов'язань у сфері вищої освіти (крім освітніх послуг), через настання обставин непереборної сили (тимчасової окупації). Проте, термін мораторій не передбачає таких дій. За аналогією із положеннями законодавства у сфері банкрутства, мораторій прийнято розміти як специфічну заборону на нарахування штрафних санкцій, пені та інших видів господарсько-правової чи цивільно-правової відповідальності та неможливість стягнення такої заборгованості у примусовому порядку. На нашу точку зору, призупинення виконання

господарських та цивільних зобов'язань з цього питання краще визначити таким терміном як «призупинення виконання зобов'язань» на період тимчасової окупації. Саме такий термін дасть змогу зрозуміти сутність такого заходу підтримки, тоді як термін «мораторій» не розшифровується детально за текстом проекту та використовується в декількох значеннях які будуть заплутувати суб'єктів та учасників відносин при застосуванні цієї норми права.

Статтею 69 Проекту Закону України встановлено, що на період тимчасової окупації дії стан обставин непереборної сили «форс-мажору», який кожного разу для кожних спірних відносин має підтверджуватись сертифікатом Торгово-промислової палати. На нашу думку, це положення доцільно залишити тільки для суб'єктів зовнішньоекономічних відносин і в частині яка стосується виконання суб'єктами господарювання (резидентами України) зобов'язань за такими зовнішньоекономічними контрактами. У всіх інших випадках, сертифікат Торгово-промислової палати доцільно виключити в якості обов'язкового підтверджуючого документу замінивши його довідкою іншого уповноваженого органу державної влади, або задекларувавши стан дії обставин непереборної сили («форс-мажору») на рівні цього ж Проекту Закону України, що істотно спросить процедуру його доведення в межах окремо взятого судового процесу чи вирішення спірних питань під час виконання господарських та цивільних зобов'язань в межах тимчасово окупованої території України.

У питаннях сфери трудового права та права соціального забезпечення в цілому вважаємо, що необхідно врахувати нижченаведені зауваження і пропозиції.

Частину 3 ст. 79 Закону «З особою, призначеною на посаду державної служби, посаду в органах місцевого самоврядування відповідно до частини першої цієї статті, укладається безстроковий трудовий договір (контракт)» *пропонуємо викласти в такій редакції:*

«З особою, призначеною на посаду державної служби, посаду в органах місцевого самоврядування відповідно до частини першої цієї статті, укладається контракт».

Така пропозиція є доцільною з огляду на таке.

Терміни «безстроковий трудовий договір» та «контракт» не є тотожними поняттями і використовувати їх як синоніми не є вірним. Відмінність контракту від трудового договору зводиться до наступного:

- контракт обов'язково укладається в письмовій формі;
- істотними умовами укладення контракту є передбачення строку його дії, підстав його припинення чи розірвання. Таким чином, контракт укладається на строк, який установлюється за погодженням сторін та містить чітке зазначення, коли розпочинається строк дії контракту та коли він закінчується.

- у контракті можуть установлюватися додаткові (окрім зазначених законодавством) підстави щодо його розірвання;

- у разі дострокового розірвання контракту має передбачати, зобов'язання власника або уповноваженого ним органу щодо компенсації моральної та матеріальної шкоди, заподіяної працівникові;

- сфера застосування контракту визначається законами України.

- договір не обмежує працівника в строках виконання ним трудових функцій та обов'язків, крім випадків, коли потрібно укладати строковий трудовий договір. Працівник може звільнитися в будь-який момент, сповістивши роботодавця за 2 тижні. Контракт ж, як правило, укладається на певний термін. Працівник не має права звільнитися до тих пір, поки строк контракту не закінчиться.

- роботодавець не може звільнити працівника за власною ініціативою (крім випадків, коли працівник неодноразово ігнорує свої обов'язки);

- контракт регулює не тільки терміни, але і умови його розірвання в односторонньому порядку. Ці умови прописуються в контракті, і звільнити працівника за іншими підстави роботодавець не має права;

- в контракті зазначається розмір компенсації, яку сторона яка бажає його розірвати, повинна виплатити іншій стороні в якості компенсації за невиконання умов контракту (у трудовому договорі розмір компенсаційних виплат регулюється нормами діючого законодавства);

- в контракті вказується сума матеріальної відповідальності працівника у разі заподіяння шкоди роботодавцю (у трудовому договорі розмір матеріальної відповідальності визначається положеннями КЗпП);

– заходи стимулювання працівників включаючи грошові виплати (у трудовому договорі такі положення не зазначаються і застосовуються роботодавцем виключно з його ініціативи).

Частина 1 ст. 63 Закону «Громадяни похилого віку, особи з інвалідністю, діти з інвалідністю та інші громадяни України, які перебувають у складних життєвих обставинах та проживають на тимчасово окупованих територіях, мають право на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України» *пропонуємо викласти в такій редакції:*

«Особи похилого віку, особи з інвалідністю, діти з інвалідністю та інші громадяни України, які перебувають у складних життєвих обставинах та проживають на тимчасово окупованих територіях, мають право на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України».

Така пропозиція є доцільною з огляду на одноманітність використання, зокрема якщо використовується словосполучення «особи з інвалідністю», то доречно буде писати «особи похилого віку», а не «громадяни похилого віку», тим більше, що далі слідує «та інші громадяни України».

**Висновок:** *проект Закону України «Про державну політику перехідного періоду» може бути переданий на розгляд Верховної Ради України після врахування наведених зауважень і пропозицій за умови реалізації політичних домовленостей щодо особливостей реінтеграції деокупованих територій.*

#### **Виконавці:**

Є. М. Білоусов провідний науковий співробітник НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України, д.ю.н., доцент;

Н. М. Вапнярчук старший науковий співробітник НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України, к.ю.н., с.н.с.;

О. М. Давидюк старший науковий співробітник НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України, к.ю.н., доцент.