

ЕКСПЕРТНІ ВИСНОВКИ
до проекту Закону України
“Про внесення змін до Закону України
“Про основи національного спротиву”
та деяких інших законів України
щодо вдосконалення засад функціонування
добровольчих формувань територіальних громад”
(р.н. 10076)
та проекту Закону України
“Про внесення змін та доповнень до Закону України
“Про основи національного спротиву”
щодо вдосконалення засад організації
та ведення руху опору”
(р.н.10077)

1. Фахова експертиза

Проблема

Обставини, що виникли в результаті широкомасштабної російської збройної агресії проти України, продемонстрували, що в цілому Закон України “Про основи національного спротиву” сприяє забезпеченню успішної відсічі ворогу. Водночас, досвід, накопичений в результаті відсічі агресії, засвідчує потребу певного вдосконалення низки положень цього закону з метою ефективної реалізації цілей утворення та застосування військово-цивільної складової територіальної оборони, реалізованої у вигляді добровольчих формувань територіальних громад (далі – ДФТГ).

Зокрема, потребують вдосконалення положення закону, які встановлюють перелік завдань національного спротиву, перелік повноважень органів місцевого самоврядування стосовно територіальної оборони, порядку забезпечення ДФТГ засобами індивідуального захисту, порядку зберігання та обліку стрілецької та іншої зброї та боєприпасів до неї в умовах воєнного часу, порядку соціального захисту членів ДФТГ тощо.

Існують також не до кінця врегульовані питання, які стосуються порядку призначення командирів ДФТГ, посадових осіб військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України, яким підпорядковуються ДФТГ,



порядку комплектування ДФТГ, порядку проходження військової служби членами ДФТГ в разі їх призову (мобілізації) тощо.

Зазначені питання виявили потребу в проведенні експертної дискусії з метою вдосконалення цивільно-військової складової територіальної оборони як під час дії воєнного стану, так і у мирний час.

Оцінка ефективності

Проекти законів “Про внесення змін до Закону України “Про основи національного спротиву” та деяких інших Законів України щодо вдосконалення засад функціонування добровольчих формувань територіальних громад”, реєстраційний номер 10076 (далі – законопроект № 10076) та “Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про основи національного спротиву” щодо вдосконалення засад організації та ведення руху опору”, реєстраційний номер 10077 (далі – законопроект № 10077) розроблено в ініціативному порядку та зареєстровано народним депутатом України Кожем'якіним А.А.

Метою законопроекту № 10076, за визначенням його ініціатора, є вдосконалення засад функціонування добровольчих формувань територіальних громад з метою своєчасного реагування та вжиття необхідних заходів для оборони території та захисту населення на визначеній місцевості.

Для цього законопроектом № 10076 пропонується:

внести зміни до порядку зберігання і застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів під час виконання завдань територіальної оборони, дозволивши зберігання стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них у місцях розташування (постійної дислокації) ДФТГ відповідно до вимог законодавства;

надати право закріплювати стрілецьку зброю, інші види озброєння та боєприпаси до них за конкретним ДФТГ на праві оперативного управління зі статусом військового майна;

поширити деякі положення Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України і Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України – в частині обліку, інвентаризації, зберігання, списання, використання та передачі зброї та боєприпасів – на ДФТГ під час їх участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони.

Проте, питання обліку, інвентаризації, передачі зброї вже належним чином врегульовані в Інструкції про організацію обліку, зберігання і видачі стрілецької зброї та боєприпасів у Збройних Силах України, затверджену наказом Міністра

оборони України від 29.06.2005 № 359 та у Порядку застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї, стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них під час виконання завдань територіальної оборони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1448. Питання списання зброї, унормоване Порядком списання військового майна у Збройних Силах України та Державній спеціальній службі транспорту, затверджений наказом Міністерства оборони України від 29.03.2021 № 81. Отже, такі питання врегульовані на рівні визначених підзаконних нормативних актів, і їх вирішення у межах норми, яка такі правовідносини не охоплює, є недоцільним.

Пропоноване ініціатором законопроекту закріплення стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів за конкретним ДФТГ на праві оперативного управління недоцільне з огляду на таке. ДФТГ не мають права набувати юридичної можливості виступати учасником правовідносин у формі юридичної особи (наприклад бригада, окремих батальйон спеціального призначення тощо), або відокремленого підрозділу без права юридичної особи (наприклад окремих батальйон у складі бригади) у порядку, визначеному Законом України “Про господарську діяльність у Збройних Силах України” та Порядку реєстрації військових частин як суб'єктів господарської діяльності у Збройних Силах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України.

Надання їм такого права зумовлює ризики утворення приватних військових кампаній, використання озброєних членів ДФТГ в інтересах відмінних від руху спротиву тощо. Саме тому ДФТГ не має спроможностей отримувати у розпорядження будь-яке військове майно, у тому числі зброю, на праві оперативного управління. Закріплення зброї та іншого майна за членами ДФТГ здійснюється у індивідуальному порядку та обліковується у військовій частині, якій таке ДФТГ підпорядковано. Окрім того, пропоновані зміни зумовлюють обґрунтовані ризики недотримання державного контролю з боку військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України.

Пропоноване ініціатором законопроекту законодавче закріплення норми щодо того, що положення Статуту поширюються на ДФТГ під час участі у підготовці та виконання ними завдань територіальної оборони, не узгоджується з чинними нормативно-правовими актами, які унормують обрану сферу правовідносин.

Частиною 3 статті 9 Закону України “Про основи національного спротиву” та пунктом 2 Контракту добровольця територіальної оборони, затвердженого наказом Міністра оборони України від 07.03.2022 № 84, визначено, що на громадян України, зарахованих до складу ДФТГ, під час участі у підготовці та

виконанні завдань територіальної оборони, поширюється дія статутів Збройних Сил України. Повторне дублювання законодавчої норми, яка вже закріплена у спеціальних нормах законодавства, які регулюють діяльність ДФТГ, є недоцільним.

Разом з цим, питання унормування зберігання зброї та боєприпасів поза межами військової частини для виконання ДФТГ завдань територіальної оборони є актуальним і дійсно потребує законодавчого рішення. Це стосується, насамперед, виконання ДФТГ завдань територіальної оборони у особливий період у віддалених місцевостях та/або важкодоступних населених пунктах.

Законопроект № 10077, за визначенням ініціатора, спрямований на уточнення окремих норм законодавства України у сфері оборони в частині матеріально-технічного забезпечення добровольчих формувань Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад у разі виконання ними бойових розпоряджень (наказів).

Законопроектом № 10077 пропонується:

встановити законодавче закріплення питання забезпечення добровольчих формувань Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад транспортом, спеціальними технічними засобами, засобами зв'язку дасть можливість підвищити готовність цих формувань до виконання завдань територіальної оборони;

врегулювати питання щодо забезпечення добровольчих формувань територіальних громад іншими видами озброєння і боєприпасами до них нарівні з добровольчими формуваннями Сил територіальної оборони Збройних Сил України.

Проте, питання забезпечення діяльності ДФТГ, у тому числі транспортними засобами, засобами зв'язку належить до компетенції органів місцевого самоврядування. Правовідносини в цій сфері регулюються такими нормативно-правовими актами, як Закон України “Про основи національного спротиву” (частини перша, друга та третя статті 14), Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (пункти 3 та 9 статті 36), Закон України “Про правовий режим воєнного стану” (частина п'ята статті 9), Бюджетний кодекс України (стаття 91), Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 № 793 “Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету”. Відтак, правовідносини у сфері матеріально-технічного забезпечення ДФТГ повинні бути врегульовані в рамках нормативно-

правових актів, якими регулюється діяльність органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів.

Як вказувалося вище, ДФТГ не наділені статусом юридичної особи або відокремленого військового підрозділу без надання йому статусу юридичної особи, не належать до складу Збройних Сил України, і не мають спроможностей отримувати у розпорядження будь-яке військове майно на праві оперативного управління, виступати розпорядниками чи отримувачами бюджетних коштів, здійснювати господарську діяльність, мати власні рахунки у банках та інших фінансових установах.

Закріплення військового майна за членами ДФТГ здійснюється у індивідуальному порядку та обліковується у військовій частині, якій таке ДФТГ підпорядковано.

Питання забезпечення ДФТГ іншими видами озброєння, окрім стрілецької зброї, та боєприпасів до них, як зазначалося вище, належним чином врегульоване, зокрема, Порядком застосування членами добровольчих формувань територіальних громад особистої мисливської зброї, стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них під час виконання завдань територіальної оборони, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1448. Закріплення зброї та іншого майна за членами ДФТГ здійснюється у індивідуальному порядку та обліковується у військовій частині, якій таке ДФТГ підпорядковано.

Таким чином, законопроекти № 10076 і № 10077, проголошуючи актуальну мету вдосконалення засад функціонування і забезпечення ДФТГ, за змістом поданих їх ініціатором пропозицій не сприяють її досягнення.

У законопроектах № 10076 та № 10077 відсутні положення, які містять ознаки дискримінації.

Разом з тим, вказані законопроекти містять положення, які обумовлюють ризик недотримання державного контролю з боку військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України за обліком та передаванням зброї, а також формують передумови для утворення приватних військових компаній на території України.

Фінансово-економічне обґрунтування

На думку ініціатора законопроектів № 10076 та № 10077, реалізація Закону не потребує додаткових видатків з державного та місцевих бюджетів, як це зазначено у пояснювальних записках до вказаних законопроектів.

Водночас, реалізація запронованого законопроектом № 10077 забезпечення добровольчих формувань територіальних громад транспортом, спеціальними засобами, засобами зв'язку вимагає додаткових витрат з державного бюджету на 2023 рік та наступні роки, обсяг яких не обраховано.

Ініціатор законопроекту не надав фінансово-економічного обґрунтування, розрахунків таких витрат, а також пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Оцінка регуляторного впливу

Законопроекти № 10076 та № 10077 не мають ознак регуляторного характеру.

Узгодження

За результатами опрацювання законопроектів № 10076 та № 10077 та отриманих зауважень та пропозицій від Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України, Міністерства юстиції України, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства цифрової трансформації України, структурних підрозділів Міністерства оборони України проведено їх фахову експертизу.

Законопроект № 10076 погодили без зауважень і пропозицій Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Міністерство юстиції України не надало своєї оцінки зазначеному законопроекту.

Міністерство економіки України заявило, що законопроект № 10076 потрібно доопрацювати з урахуванням статусу добровольчих формувань територіальних громад і визначеного Законами України “Про основи національного спротиву” та “про правовий режим майна у Збройних Силах України” регулювання забезпечення ДФТГ стрілецькою зброєю та іншими видами озброєння та боєприпасами до них, а також правового режиму військового майна та повноважень посадових осіб щодо управління цим майном.

Міністерство фінансів України у своєму експертному висновку заявило, що окремі положення законопроекту № 10076 потребують доопрацювання як такі, що не узгоджуються із Законом України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”, а саме:

1) абзац шостий частини першої статті 1 законопроекту (щодо закріплення за конкретним добровольчим формуванням територіальних громад стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них на праві оперативного майна із наданням йому статусу військового майна) не узгоджується з абзацами другим-третьім статті 3 Закону України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”, відповідно до яких військове майно закріплюється за військовими частинами Збройних Сил України на праві оперативного управління та набуває статусу такого майна з моменту надходження до Збройних Сил України і закріплення за військовою частиною.

2) відповідно до абзацу третього частини першої статті 1 законопроекту № 10076 облік, інвентаризація, зберігання, списання, використання та передачі стрілецької зброї, інших видів озброєння та боєприпасів здійснюється у відповідності до Законів України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”, “Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України”, “Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України”.

Вказане не узгоджується з положенням абзацу третього статті 3 Закону, відповідно до якого облік, інвентаризація, зберігання, списання, використання та передача військового майна здійснюються у спеціальному порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

За оцінкою Міністерства фінансів України, реалізація Закону у разі його прийняття не потребуватиме додаткових видатків із державного бюджету, і не впливатиме на виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді. Положення законопроекту не суперечать актам законодавства, що регулюють бюджетні відносини.

Висновок Міністерства: законопроект потребує доопрацювання з метою узгодження його положень із Законом України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”, а також опрацювання його положень з Міністерством оборони України.

Про відсутність зауважень і пропозицій до законопроекту № 10077, а відтак про його фактичне погодження заявили Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство цифрової трансформації України.

У експертному висновку Міністерства фінансів України вказується, що зазначений законопроект потребує доопрацювання як такий, що не узгоджується з чинним законодавством та потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету з урахуванням такого.

Абзацом другим розділу 1 законопроекту передбачено внести зміни до абзацу першого частини третьої статті 23 Закону та установити, що добровольчі формування Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчі формування територіальних громад забезпечуються в загальній системі забезпечення Збройних Сил України, крім вже передбачених Законом штатною зброєю та боєприпасами до неї, також транспортними засобами, а у разі виконання ними бойових розпоряджень (наказів) – спеціальними технічними засобами, засобами зв'язку.

Зазначене не узгоджується з іншими положеннями Закону України “Про основи національного спротиву” та іншим чинним законодавством, яке не передбачає створення та функціонування у складі Збройних Сил України добровольчих формувань Сил територіальної оборони України.

Як зазначається у експертному висновку Міністерства, реалізація законопроекту потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету для Міністерства оборони України на 2023 рік та наступні роки у зв'язку з покладенням на Міноборони завдань із забезпечення транспортом, спеціальними технічними засобами та засобами зв'язку.

Згідно з частиною першою статті 27 Бюджетного кодексу України і частиною третьою статті 91 Регламенту Верховної Ради України (Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI) у разі внесення законопроекту, прийняття якого призведе до зміни витрат бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), а також пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету, що розробником не зроблено.

Зважаючи на зазначене, пропонується питання забезпечення ДФТГ транспортними засобами, спеціальними засобами та засобами зв'язку здійснювати за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством України (як це передбачено Законом), а зброєю та боєприпасами до неї – за рахунок державного бюджету.

З огляду на викладене, абзац перший частини третьої статті 23 Закону пропонується залишити в чинній редакції та, відповідно, абзац другий у розділі першому законопроекту виключити.

Абзацом третім розділу 1 законопроекту передбачено викласти у новій редакції абзац другий частини третьої статті 23 Закону та встановити, що забезпечення добровольчих формувань Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад іншими видами

озброєння та боєприпасами до них здійснюється за рішенням Головнокомандувача Збройних Сил України.

Оскільки Законом та іншим чинним законодавством не передбачено створення та існування у складі Сил територіальної оборони Збройних Сил України добровольчих формувань, пропонується в абзаці третьому розділу 1 законопроекту слова “добровольчих формувань Сил територіальної оборони та” виключити.

Водночас, з метою узгодження між собою норм Закону, що стосуються створення та діяльності добровольчих формувань, пропонується доповнити законопроект окремим положенням, яким передбачити уточнення редакції пункту 1 частини першої статті 1 Закону, а саме слова “доброволець Сил територіальної оборони Збройних Сил України” замінити словами “доброволець добровольчого формування територіальної громади”.

За оцінкою Міністерства, реалізація Закону впливатиме на показники державного бюджету, потребуватиме додаткових витрат з державного бюджету на 2023 рік та наступні роки для Міністерства оборони України на забезпечення ДФТГ транспортом, спеціальними технічними засобами та засобами зв'язку, обсяг яких не обраховано.

Водночас, за відсутності вихідних даних щодо кількості добровольчих формувань, їх чисельного складу, а також потреб у вищезазначеному майні, обрахувати прогностичний обсяг додаткових витрат з державного бюджету не вбачається можливим. Тим часом у Державному бюджеті України на 2023 рік витратів для Міністерства оборони на реалізацію законопроекту не передбачено.

У висновку Міністерства також зазначено, що законопроект № 10077 не відповідає положенням частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України, згідною з якими до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний надати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), а також пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Законопроект потребує доопрацювання з урахуванням вищезазначених зауважень і пропозицій Міністерства фінансів України та опрацювання його положень з Міністерством оборони України.

Міністерство юстиції України повідомило, що з метою забезпечення дотримання принципу юридичної визначеності, уникнення двозначності

розуміння положень законодавчих актів, законопроект № 10077 потребує відповідного доопрацювання.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України також висловило зауваження до поданого законопроекту. Зокрема, експерти вважають, що запропоноване у проекті унормування порядку зберігання і застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів у ДФТГ виглядає неповним та таким, що не враховує особливості цього воєнізованого підрозділу, внаслідок чого на практиці можуть виникнути проблеми у застосуванні таких нормативно-правових приписів Міністерством оборони України

2. Юридична експертиза

Під час опрацювання законопроектів № 10076 та № 10077 проведено їх юридичну експертизу.

У законопроекті № 10076 виявлено невідповідності чинному законодавству, а саме:

пропоноване не узгоджується з положеннями абзацу третього статті 3 Закону України “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”;

правовідносини у сфері обліку, інвентаризації, списання та передачі зброї пропонується вирішити у межах норми, яка такі правовідносини не охоплює та не повинна охоплювати, оскільки такі питання врегульовані на рівні чинних підзаконних нормативних актів;

пропонується повторне дублювання законодавчої норми, яка вже закріплена у нормах законодавства, які регулюють діяльність ДФТГ.

У законопроекті № 10077 виявлено такі невідповідності чинному законодавству:

пропонується регулювання у сфері матеріально-технічного забезпечення ДФТГ, які і повинні бути врегульовані в рамках нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів;

допущено порушення принципу юридичної визначеності, яка провокує двозначність розуміння положень законодавчих актів: у пропозиціях змін до частини третьої статті 23 чинного Закону України “Про основи національного спротиву” вжито термін “Добровольчих формувань Сил територіальної оборони Збройних Сил України”. У структурі Збройних Сил України відсутні такі військові формування;

допущено змістовну помилку: назва Законопроекту № 10077 не відповідає його змісту. У тексті цього законопроекту не йдеться про рух опору, як це зазначено в його назві.

3. Резюме

Законопроекти № 10076 та № 10077, подані народним депутатом України Кожем'якіним А.А. у порядку законодавчої ініціативи, не узгоджуються з чинним законодавством України, а саме – Законами України “Про основи національного спротиву”, “Про правовий режим майна у Збройних Силах України”, а також іншими нормативно-правовими актами, якими регулюються правовідносини у визначених сферах.

Законопроектом № 10077 пропонується запровадити нормативне регулювання в сфері, яка регулюється іншими законодавчими актами, відповідно, зміни мають пропонуватися саме до них.

Зазначений законопроект вимагає додаткових витрат з державного бюджету України, хоча у пояснювальній записці до нього зазначається протилежне, суперечить законодавчим актам, якими регулюється бюджетний процес, і не надає відповідних розрахунків.

Законопроект № 10077 також допускає некоректне вживання термінів і надає хибне уявлення про його мету.

Враховуючи викладене, прийняття законопроектів № 10076 та № 10077 не підтримується.

ПОГОДЖУЮ

Державний секретар
Кабінету Міністрів України
“ ___ ” _____ 2023

Державний секретар
Міністерства оборони України

Людмила ДАРАГАН