



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

В И С Н О В О К

До протоколу № 112
від 11 січня 2023 року

до проекту Закону України
про застосування та дотримання норм міжнародного
гуманітарного права в Україні
(реєстр. № 8268 від 06.12.2022)

Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій за дорученням Голови Верховної Ради України 11 січня 2023 р. (протокол №112) розглянув проект Закону України про застосування та дотримання норм міжнародного гуманітарного права в Україні (реєстр. № 8268 від 06.12.2022), поданий народним депутатом України Бакумовим О. та іншими народними депутатами України – членами Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань міжнародного гуманітарного та міжнародного кримінального права в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України, і повідомляє таке.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його розроблено з метою визначення правових та організаційних засад функціонування системи застосування норм міжнародного гуманітарного права в Україні, змісту та порядку застосування превентивних механізмів щодо його забезпечення, правил щодо усунення наслідків можливих порушень, закріплення порядку контролю за дотриманням норм гуманітарного права під час та після завершення збройного конфлікту, а також визначення компетенції державних органів у сфері поширення знань про міжнародне гуманітарне право.

Для досягнення цієї мети ініціаторами законопроекту пропонується:

1. Визначити основні джерела права у сфері міжнародного гуманітарного права.
2. Встановити особливості застосування звичаєвого міжнародного гуманітарного права.

3. Визначити повноваження Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади щодо застосування міжнародного гуманітарного права.

4. Систематизувати діяльність державних органів щодо застосування міжнародного гуманітарного права:

визначити уповноважене міністерство, яке забезпечує формування державної політики у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права; уточнити статус Національного інформаційного бюро;

утворити інститут Уповноваженого з питань дотримання міжнародного гуманітарного права;

закріпити статус та особливості діяльності Комісії з питань застосування та дотримання норм міжнародного гуманітарного права.

5. Передбачити постійний парламентський контроль за дотриманням міжнародного гуманітарного права.

6. Встановити механізми поширення знань про міжнародне гуманітарне право через:

формальну, неформальну та інформальну освіту;

вивчення міжнародного гуманітарного права у вищих військових закладах освіти, військових навчальних підрозділах закладів вищої освіти, закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських;

вивчення міжнародного гуманітарного права у закладах повної загальної середньої, передвищої, вищої освіти.

7. Внесення змін до законів України “Про оборону України”, “Про поховання та похоронну справу”, “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про запобігання корупції”, “Про національну безпеку України”, “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, необхідних для імплементації цього Закону.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило низку зауважень та пропозицій до законопроекту.

Концептуальним недоліком поданого законодавчого акта, на думку ГНЕУ, є відсутність у ньому самостійного предмету правового регулювання, адже проектом пропонується регулювати застосування та дотримання норм міжнародного гуманітарного права в Україні, однак специфіка цієї галузі права не є аж настільки значною, щоб застосування норм міжнародного гуманітарного права істотно відрізнялось від застосування інших правових норм, які є обов’язковими для виконання в Україні.

Самостійність міжнародного гуманітарного права обмежується загальними рамками міжнародного права, до системи якого воно входить і на якій воно базується. Тому практика регулювання питань застосування і дотримання норм міжнародного гуманітарного права в окремому законодавчому акті може створити небезпечний прецедент прийняття окремих законодавчих актів з регулювання питань дотримання норм різних галузей міжнародного права (наприклад, міжнародного сімейного права, міжнародного морського права, міжнародного права з прав людини тощо).

Фактично у проекті врегульовуються не питання застосування та дотримання норм міжнародного гуманітарного права в Україні, як зазначено в його назві, а

повноваження деяких органів державної влади у сфері міжнародного гуманітарного права.

Крім того, у цих приписах чітко не розмежовуються суб'єкти *застосування та дотримання* норм міжнародного гуманітарного права.

Більшість повноважень органів державної влади у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права, які пропонується врегулювати в проекті (крім посади Уповноваженого з питань дотримання міжнародного гуманітарного права), уже передбачені в чинному законодавстві України.

Зокрема, такі повноваження було внесено до Закону України “Про оборону України” згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування питань, пов’язаних із військовополоненими в особливий період” від 24.03.2022 № 2158-IX у зв’язку з введенням воєнного стану в державі та саме для реалізації положень Женевських конвенцій про захист жертв війни 1949 р. і визначення порядку діяльності органів державної влади під час дії особливого періоду. Тому необхідність виключати такі повноваження із Закону України “Про оборону України” для прийняття окремого законодавчого акта, як це пропонують зробити ініціатори проекту, на думку ГНЕУ, виглядає сумнівною.

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу у своєму висновку зазначає, що проект Закону України (реєстр. № 8268) не суперечить міжнародно-правовим зобов’язанням України у сфері європейської інтеграції.

Міністерство оборони України *не підтримує цей законопроект з огляду на таке*. Фахівці Міноборони України зазначають, що проект Закону містить низку концептуальних недоліків.

По-перше, проект Закону звужує систему зобов’язань держави щодо застосування та дотримання норм міжнародного гуманітарного права фактично до одного питання – належного тримання та поводження з військовополоненими. Незважаючи на те, що стаття 3 проекту Закону визначає систему всіх основних джерел міжнародного гуманітарного права, у розділах II та III пропонується визначити повноваження Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та інших державних органів виключно щодо одного з джерел міжнародного гуманітарного права – Женевської конвенції про поводження з військовополоненими від 1949 року. Такий підхід, на думку фахівців Міноборони України, є вибіркоким і не відповідає системі міжнародно-правових зобов’язань України щодо дотримання міжнародного гуманітарного права.

По-друге, проект Закону визначає не всі основні органи державної влади, відповідальні за застосування і дотримання норм міжнародного гуманітарного права.

Так, серед органів, які відповідають за застосування та забезпечують дотримання норм міжнародного гуманітарного права, проект Закону визначає Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права (крім Міністерства оборони України), Міністерство закордонних справ України, Міністерство юстиції України, Міністерство інфраструктури України, Національне інформаційне бюро, Уповноваженого з питань дотримання міжнародного гуманітарного права та Комісію з питань

застосування та дотримання норм міжнародного гуманітарного права. Визначення такого переліку державних органів, на думку Міноборони України, засвідчує вибірковий і звужений підхід до розуміння застосування і дотримання норм міжнародного гуманітарного права.

Велика частина норм міжнародного гуманітарного права, зокрема тих, що містяться у джерелах, зазначених у статті 3 проекту Закону, стосуються саме правил планування та ведення бойових дій, забезпечення готовності військовослужбовців, застосування озброєння та методів ведення бойових дій, поводження із захищеними категоріями осіб (пораненими, цивільним населенням, військовополоненими) тощо.

Отже, Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України у межах виконання повноважень, визначених законодавством, забезпечують застосування і дотримання норм міжнародного гуманітарного права під час підготовки та застосування Збройних Сил України, зокрема під час планування та ведення бойових дій.

По-третє, завдання та функції Уповноваженого з питань дотримання міжнародного гуманітарного права, на думку фахівців Міноборони України, мають вибірковий і несистемний характер, як і перелік завдань Комісії з питань застосування та дотримання норм міжнародного гуманітарного права.

По-четверте, стаття 3 проекту Закону хоча й визначає перелік основних міжнародних договорів у сфері міжнародного гуманітарного права та загальнообов'язковість норм звичаєвого міжнародного гуманітарного права, проте не встановлює їх вичерпного переліку. Такий підхід зберігає абстрактність системи норм міжнародного гуманітарного права та не враховує факт ратифікації конкретного міжнародного договору Україною.

По-п'яте, питання, які пропонується врегулювати проектом Закону, наразі вже врегульовано низкою нормативно-правових актів України щодо тримання та поводження з військовополоненими.

Міністерство освіти і науки України в межах компетенції надає такі зауваження до законопроекту.

1. Зокрема, МОН України звертає увагу на невідповідність термінології законопроекту освітньому законодавству і пропонує у статті 17 законопроекту слова “вищий навчальний заклад із специфічними умовами навчання” в усіх відмінках і числах замінити словами “заклад вищої освіти із специфічними умовами навчання” відповідно до Закону України “Про вищу освіту”.

2. Статтею 18 законопроекту пропонується міжнародне гуманітарне право в особливий період обов'язково включати як освітній компонент до освітніх програм повної загальної середньої, передвищої, вищої освіти, а також встановити повноваження центральних органів виконавчої влади здійснювати державний нагляд (контроль) за вивченням міжнародного гуманітарного права в закладах освіти в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України.

Експерти МОН України вважають, що статтю 18 законопроекту необхідно виключити як таку, що суперечить Законам України “Про освіту”, “Про повну загальну середню освіту”, “Про вищу освіту” та “Про фахову передвищу освіту”, які урегульовують питання:

1) академічної автономії закладів освіти, що забезпечується, зокрема, шляхом самостійного формування та затвердження освітніх програм відповідно до вимог та у порядку, визначеному цими законами;

2) державного нагляду (контролю) у сфері освіти та межі повноважень центрального органу виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальних органів.

Окрім того, варто зауважити, що законопроектом не запропоновано змін до базового Закону та спеціальних законів, що урегульовують сферу освіти.

Міністерство юстиції України висловило значну кількість зауважень і пропозицій до законопроекту і звертає увагу, що відповідно до статті 2 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими, яка є спільною для Женевських конвенцій, крім *положень, які виконуються в мирний час*, ця Конвенція застосовується в усіх випадках оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше Високими Договірними Сторонами, навіть якщо стан війни не визнаний однією з них. Конвенції також застосовуються в усіх випадках часткової або повної окупації території Високої Договірної Сторони, навіть якщо цій окупації не чиниться жодний збройний опір.

Міністерство розвитку громад та територій України повідомляє про відсутність пропозицій та зауважень до зазначеного проекту Закону України.

На засіданні підкомітету з питань освіти впродовж життя та позашкільної освіти і адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу 10 січня 2023 року було розглянуто зазначений законопроект і рекомендовано повернути його суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Заслухавши інформацію ініціаторів законопроекту, голови підкомітету з питань освіти впродовж життя та позашкільної освіти і адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу Грищука Р.П., Міністерства освіти і науки України, **Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій ухвалив:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 3 частини першої статті 114 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" проект Закону України про застосування та дотримання норм міжнародного гуманітарного права в Україні (реєстр. № 8268 від 06.12.2022), поданий народним депутатом України Бакумовим О. та іншими народними депутатами України, повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

2. Направити цей Висновок Тимчасовій спеціальній комісії Верховної Ради України з питань міжнародного гуманітарного та міжнародного кримінального права в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України, яка є головною з опрацювання цього законопроекту.

Голова Комітету



Сергій БАБАК