

ВИСНОВОК
на проект Закону України
«Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання
окремих питань у сфері електромагнітного простору»

Як зазначено у пояснювальній записці до проекту, він розроблений з метою «становлення законних підстав у першу чергу щодо планування та ведення операцій, бойових дій в електромагнітному просторі силами оборони, зокрема щодо електромагнітної атаки (створення електромагнітних перешкод, застосування електромагнітної зброї направленої дії тощо), а також щодо діяльності спеціальних користувачів радіочастотного ресурсу, які не віднесені до сил оборони» (п. 2 пояснювальної записки до проекту).

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується внести зміни до законів України «Про оборону України», «Про національну безпеку України», «Про Збройні Сили України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про електронні комунікації», зокрема: надати визначення поняттям «електромагнітний простір», «електронна (радіомагнітна) боротьба», «засіб електромагнітної боротьби» (абз. 30-32 ч. 2 ст. 1 Закону України «Про оборону України» у редакції проекту), «електромагнітна безпека» (п. 5¹ ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України»), «електромагнітний засіб» та «електромагнітна перешкода» (п. п. 23¹, 23² ч. 1 ст. 2 Закону України «Про електронні комунікації» у редакції проекту); визначити функції Збройних Сил України (далі – ЗСУ) та Генерального штабу ЗСУ щодо охорони та використання електромагнітного простору держави (абз. 6 ст. 9 Закону України «Про оборону України», ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» у редакції проекту); встановити, що військовозобов'язані державні службовці, які безпосередньо виконують функції із забезпечення електромагнітної боротьби, не підлягають призову на військову службу під час мобілізації (п. 23 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію») тощо.

Законопроект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 11.02.2025 № 4228-IX.

Головне управління, розглянувши законопроект, вважає за необхідне висловити щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

1. Головне управління враховує значущість використання засобів радіоелектронної (або електромагнітної) боротьби в нинішній час протистояння Україною збройній агресії Російської Федерації та підтримує необхідність урегулювання окремих аспектів виконання функцій ЗСУ та окремими військовими формуваннями завдань із протидії агресії противника в електромагнітному середовищі.

Разом з тим, ідея законопроекту відокремити електромагнітний простір від інших видів територіального простору держави та встановити у зв'язку з цим повноваження органів державної влади та військових формувань з визначення порядку використання та охорони електромагнітного простору (поряд з повітряним та водним (підводним) простором держави)) викликає сумнів та містить деякі неузгодженості.

1.1. Виходячи з логіки аргументації, наведеної у пояснювальній записці до законопроекту, «електромагнітний простір» пропонується розцінювати у якості *сьомого простору* (домену) ведення війни (поруч із суходолом, повітряним, морським, космічним та кібербезпековими вимірами) (див. абз. 3 п. 1 пояснювальної записки). В той же час, у контексті процесу впровадження стандартів НАТО, привертає увагу інформація з відкритих джерел, а саме – прес-реліз Стратегії JADC2¹, в якому йдеться про «... командування Об'єднаними силами в усіх доменах бойових дій і в усьому електромагнітному спектрі...», «... підтверджені дані та інформацію з усіх доменів та *електромагнітного спектру...*», «...вдосконалення командування Об'єднаними силами у всіх доменах бойових дій і *в усьому електромагнітному спектрі*». Таким чином, можна дійти висновку, що у згадуваній Стратегії електромагнітний спектр розглядається окремо від ustalених вимірів ведення війни. При цьому, запропонований підхід не враховуватиме Рамки політики кіберзахисту ЄС², у яких кіберпростір визначено *п'ятим доменом* операцій, поряд із доменами землі, моря, повітря та космосу, та Військове бачення та стратегію Європейського Союзу щодо кіберпростору як сфери операцій EEAS (2021) 706 REV 4 від 15.09.2021 р.³, у якому кіберпростір поділено на три складові: кіберпростір, *електромагнітне середовище* та когнітивне середовище (п. 28).

Натомість, у змінах до ст. 1 Закону України «Про оборону України» електромагнітний спектр пропонується визначити частиною не лише кіберпростору, а й складовою чотирьох базових просторів (доменів), що, вочевидь, може потребувати належного узгодження із згадуваними засадничими документами Департаменту оборони США та Ради ЄС.

¹ Summary of the Joint All-Domain Command and Control (JADC2) strategy. Department of defense United States of America. March 2022. URL: <https://media.defense.gov/2022/Mar/17/2002958406/-1/-1/1/SUMMARY-OF-THE-JOINT-ALL-DOMAIN-COMMAND-AND-CONTROL-STRATEGY.pdf>

² Cyber Defence Policy Framework. Council of the European Union Brussels, 18 November 2014. 15585/14 URL: <https://ccdcoe.org/uploads/2018/11/EU-141118-EUCyberDefencePolicyFrame-2.pdf>

³ European Union Military Vision and Strategy on Cyberspace as a Domain of Operations. 15 September 2021 URL: <https://www.statewatch.org/media/2879/eu-eeas-military-vision-cyberspace-2021-706-rev4.pdf>

1.2. Зауваження викликає пропозиція проекту доповнити повноваження органів державної влади, Генерального штабу ЗСУ та ЗСУ поряд із встановленням порядку використання *повітряного простору та водного (підводного) простору* держави здійснювати ці заходи й в електромагнітному просторі держави.

Слід звернути увагу, що у ст. 17 Конституції України передбачено: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України».

Під територією, на яку поширюється суверенітет України, розуміють частину земної кулі, до складу якої належать: сухопутна територія; водна територія (внутрішні морські води і територіальне море); повітряна територія (простір над сухопутною і водною територіями, до космічного простору); підземна територія (простір під сухопутною і водною територіями, до технічно доступної глибини); континентальний шельф; виключна (морська) економічна зона.

До території України належать морські, річні, підводні, повітряні й космічні кораблі (судна), що перебувають у відкритому морі, в космосі й законно несуть прапор або знак Української держави, території дипломатичних представництв та консульських установ, експедицій, підводних кабелів, прокладених у відкритому морі, що з'єднують частини України⁴.

Очевидно, що вказані конституційні приписи та наукові підходи до визначення поняття території держави й стали основою для закріплення у законодавчих актах таких повноважень Кабінету Міністрів України, як встановлення порядку використання *повітряного і водного простору*, морських і річкових портів, аеропортів та аеродромів (посадочних майданчиків) ... (абз. 6 ст. 9 Закону України «Про оборону України», абз. 5 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Збройні Сили України»); Генерального штабу – участь в організації використання та контролю за *повітряним, водним і інформаційним простором держави* (абз. 12 ч. 3 ст. 11 Закону України «Про оборону України»); міністерств, центральних та інших органів виконавчої влади у взаємодії з Міністерством оборони України – узгодження у межах своїх повноважень з Генеральним штабом ЗСУ питання використання *повітряного, водного та інформаційного простору* держави (абз. 8 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про оборону України»); ЗСУ – забезпечення стримування та відсічі збройної агресії проти України, *охорону повітряного простору держави та підводного простору* у межах територіального моря України (ч. 2 ст. 16 Закону України «Про національну безпеку України»), а також право застосовувати і використовувати зброю та бойову техніку для з'єднань, військових частин, підрозділів і

⁴ Конституційне право України: мультимедійний навчальний посібник. / Національна академія внутрішніх справ. Кафедра конституційного права та прав людини. URL : https://arm.navs.edu.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil12.html

військовослужбовців, у тому числі чергових сил, ЗСУ в мирний час та в особливий період (крім періоду дії воєнного стану) для забезпечення недоторканності *повітряного простору та підводного простору* в межах територіального моря України (абз. 6 ч. 1 ст. 1¹ Закону України «Про Збройні Сили України»).

З огляду на це, спробу виділити окремо електромагнітний простір та встановити повноваження органів державної влади та військових формувань здійснювати або визначати порядок використання і охорони електромагнітного простору, поряд із встановленням порядку використання *повітряного простору та водного (підводного) просторів* держави, не можна вважати обґрунтованою.

Окрім того, вказана пропозиція законопроекту містить внутрішні неузгодженості, адже передбачається, що електромагнітний простір (спектр) є *частиною космічного, повітряного, сухопутного, водного (підводного) та кіберпросторів*, у якій електромагнітні хвилі поширюються без штучного хвилеводу (абз. 30 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оборону України» у редакції проекту). Тому норми щодо повноважень органів державної влади зі встановлення порядку використання, організації використання *електромагнітного, повітряного, водного та інформаційного простору* (як пропонується у проекті) містять у собі лексичну помилку, що полягає у повторенні внутрішнього змісту поняття.

Зауваження аналогічного змісту стосуються доповнення наявного визначення збройної агресії, а також району ведення воєнних (бойових) дій, який у проекті пропонується розуміти як визначену рішенням Головнокомандувача ЗСУ частину сухопутної території України, *електромагнітного або/та повітряного або/та водного простору, на якій впродовж певного часу ведуться або/та можуть вестися воєнні (бойові) дії* (абзаци 8, 27 ст. 1 Закону України «Про оборону України» у редакції проекту). При цьому, викликає сумнів можливість чітко визначати район ведення воєнних (бойових) дій в електромагнітному просторі та забезпечувати його недоторканість у зв'язку із специфікою електромагнітного простору, який не має чітко визначених адміністративних кордонів. З цих же міркувань сумнівною видається пропозиція проекту надати право з'єднанням, військовим частинам, підрозділам і військовослужбовцям, у тому числі черговим силам, ЗСУ в мирний час та в особливий період (крім періоду дії воєнного стану) *застосовувати і використовувати зброю та бойову техніку для забезпечення недоторканності електромагнітного, повітряного простору та підводного простору в межах територіального моря України* (абз. 6 ч. 1 ст. 1¹ Закону України «Про Збройні Сили України» у редакції проекту).

На нашу думку, використаний у проекті підхід щодо визначення поняття електромагнітного простору та у зв'язку з цим встановлення повноважень органів державної влади і ЗСУ щодо його використання та охорони не повною мірою відображає сутність цього середовища. Очевидно, слід шукати інші способи розв'язання проблеми унормування прав та обов'язків суб'єктів

суспільних відносин у сфері електромагнітного середовища та забезпечення його безпеки. У цьому контексті варто врахувати досвід НАТО у здійсненні заходів врегулювання діяльності електромагнітної війни. Зокрема, у термінологічній базі НАТО наявне поняття *електромагнітного спектру*, яке визначається як «повний і впорядкований розподіл електромагнітних хвиль відповідно до їх частоти або довжини хвилі. Електромагнітний спектр включає радіохвилі, мікрохвилі, теплове випромінювання, видиме світло, ультрафіолетове випромінювання, рентгенівські промені, електромагнітні космічні промені та гамма промені»⁵.

2. Низку зауважень викликає понятійний апарат, яким проектом пропонується доповнити закони України «Про оборону України», «Про національну безпеку України» та «Про електронні комунікації».

Зазначимо, що нормативно-правова термінологія повинна бути уніфікованою і несуперечливою та сприяти найбільш ефективному викладу правових приписів. Відсутність єдності термінології порушує узгодженість та системність законодавства, однакове сприйняття та тлумачення юридичних термінів.

2.1. Зауваження викликає доповнення Закону України «Про оборону України» такими поняттями, як «електромагнітна (радіоелектронна) боротьба», «засіб електромагнітної боротьби» (абзаци 31, 32 ч. 1 ст. 1 цього Закону у редакції проекту).

За загальними правилами конструювання законодавчих норм, визначення на початку закону надаються тим поняттям, які неодноразово використовуються у подальшому його тексті.

Проте надане у ст. 1 Закону України «Про оборону України» (у редакції проекту) поняття електромагнітної (радіоелектронної) боротьби у подальшому тексті цього Закону не використовується, а поняття засобу електромагнітної боротьби наявне тільки у абз. 17 ч. 3 ст. 11 цього Закону (у редакції проекту).

2.2. Проектом визначається поняття «електромагнітна (радіоелектронна) боротьба» як сукупність організаційно-технічних заходів, що проводяться з метою стримування та/або відсічі збройної агресії проти України у електромагнітному просторі (абз. 31 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оборону України» у редакції проекту), а «електромагнітна безпека» – як захищеність електромагнітного простору від воєнних загроз, а також від впливу реальних і потенційних загроз невоєнного характеру (п. 5¹ ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» у редакції проекту).

Проте зважаючи на специфіку електромагнітного простору на практиці досить складно буде відокремити проведення заходів із електромагнітної (радіоелектронної) боротьби, коли здійснюється *стримування та/або відсічі збройної агресії проти України*, від здійснення таких заходів у сфері електромагнітної безпеки, коли проводяться заходи із захисту електромагнітного

⁵ Electromagnetic spectrum. Термінологічна база НАТО.
URL: <https://nso.nato.int/natoterm/content/nato/pages/home.html?lg=en>

простору від воєнних загроз, що може бути також стримуванням агресії. І відокремлювати ці поняття навряд чи можна вважати обґрунтованим.

У цьому контексті звертає увагу той факт, що проектом пропонується надавати відстрочку від призову на військову службу під час мобілізації тільки тим державним службовцям, які *безпосередньо виконують функції тільки із забезпечення електромагнітної боротьби* (п. 23 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» у редакції проекту). На практиці можуть виникнути труднощі із реалізацією такої норми, коли складно буде відрізнити виконання *функцій тільки забезпечення електромагнітної боротьби* від забезпечення електромагнітної безпеки.

При цьому, у приписах цих законів виявляється неузгодженість, оскільки у Законі України «Про оборону України» (у редакції проекту) наявне поняття *«електромагнітна (радіоелектронна) боротьба»*, а в Законі України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» йдеться про забезпечення *електромагнітної боротьби*.

2.3. Викликає сумнів доцільність визначення у ст. 2 Закону України «Про електронні комунікації» нових термінів «електромагнітний засіб» (п. 23¹) та «електромагнітні перешкоди» (п. 23²), адже змістовно вони дублюватимуть чинний понятійний апарат Закону у ч. 1 ст. 2, а саме: поняття «радіообладнання (радіоелектронний засіб)» (п. 95); «радіозавади» (п. 93); «радіоелектронний засіб та випромінювальний пристрій спеціального призначення» (п. 92) та «випромінювальний пристрій» (п. 13). Впровадження запропонованих термінів, без визначення чітких відмінностей від чинної термінології, на нашу думку, може ускладнювати подальше правозастосування та не узгоджуватиметься із принципом правової визначеності.

2.4. У запропонованих змінах до ст. 40 Закону України «Про електронні комунікації» та ч. 3 ст. 3 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», абз. 16 ч. 3 ст. 11 Закону України «Про оборону України» вживається термін «радіочастотний (електромагнітний) спектр», що, за відсутності відповідних змін до чинного визначення «радіочастотний спектр (радіочастотний ресурс)» у п. 102 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про електронні комунікації», виглядає сумнівним.

3. Законопроект містить недоліки техніко-юридичного змісту.

3.1. Проектом не дотримано правило законодавчої техніки, згідно з яким у разі внесення змін і доповнень до декількох законів вони розміщуються в хронологічному порядку.

3.2. Відповідно до вимог законодавчої техніки у разі внесення змін до закону, викладеного у новій редакції, зміни вносяться до його оновленої редакції з посиланням на джерело його опублікування. При цьому, посилання на всі попередні редакції закону не здійснюється⁶.

⁶ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) : Правила; Апарат Верховної Ради від 01.06.2006 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0002451-06>

Натомість, у законопроекті наведене посилання на джерело опублікування законів України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України» в редакції від 06.12.1991, тоді як 05.10.2000 ці закони були прийняті у новій редакції. Також у проекті наявне посилання на джерело опублікування Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» в редакції від 21.10.1993 з приписом про редакцію цього Закону від 02.03.2005, що також не відповідає вказаним вище вимогам.

4. Оскільки Кабінету Міністрів України надаються доручення привести свої нормативно-правові акти у відповідність із проектом Закону, що розглядається, та забезпечити приведення у відповідність із проектом Закону, що розглядається, нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то необхідно було б передбачити більш тривалий строк набрання ним чинності, ніж день, наступний за днем його опублікування (див. розділ II проекту).

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Т. Ткач, Т. Ругаєва, О. Макаренко

