

ПОНЯТТЯ ПРАВА БЕЗПЕКИ ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЙ

Роман Станіславович КІРІН,

*докт. юрид. наук, доцент,
провідний науковий співробітник Державної
установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова НАН України»,
<https://orcid.org/0000-0003-0089-4086>*

Указом Президента України в країні з 14 квітня 2014 р. вводилися невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України [1], а вже 27 квітня 2014 р. набрав чинність закон, що [2]: - визначає статус території України, тимчасово окупованої (далі – ТОТ) внаслідок збройної агресії Російської Федерації (далі – РФ); - встановлює особливий правовий режим на цій території; - визначає особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму; - визначає особливості додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

Хоча у вказаному законі йдеться передусім про тимчасову окупацію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, звертає на себе увагу наявність у ньому трьох окремих статей, якими визначається, відповідно: 1) правовий статус ТОТ України (ст. 1); 2) поняття ТОТ (ст. 3); 3) правовий режим ТОТ (ст.4).

Тож, з одного боку, зміст зазначених приписів не розкриває повною мірою а ні поняття «статус території», «правовий статус території», «правовий режим території», «правовий режим на території», а ні їх співвідношення.

З іншого боку, наявність цих та багатьох інших нормативно-правових актів, зокрема й закону про ТОТ Донецької та Луганської областей (далі – ДЛО) [3], свідчать про динамічний процес формування масиву норм права безпеки ТОТ як відносно самостійного правового утворення, здатного здійснювати ефективно нормативно-правове регулювання відповідних суспільних відносин.

Мова йде про певну нормативно-правову базу, покликану врегулювати окремі види відносин національної безпеки. Виходячи зі спрямування сучасної державної політики у сферах національної безпеки і оборони, а також визначення фундаментальних національних інтересів України, наведених у Законі України «Про національну безпеку України» [4], можна стверджувати, що у даному випадку об'єктами національної безпеки є: - територіальна цілісність держави; - права та свободи людини і громадянина на ТОТ.

В цьому аспекті дискусійним уявляється твердження П.П. Богуцького про те, що право національної безпеки має свої об'єкти, якими є національні інтереси в усіх різновидах національної безпеки, суб'єктами права національної безпеки постають людина, суспільство і держава [5, с. 14], натомість об'єктами правових відносин, правових стратегічних комунікацій у сфері національної безпеки, на думку дослідника, постають ті матеріальні й нематері-

альні блага, які відповідають аксіологічному виміру безпеки існування та розвитку людини, суспільства, держави.

Подібна позиція вбачається наслідком ототожнення понять «об'єкт права» та «об'єкт правовідносин». Дійсно, наразі людина не може бути об'єктом правових відносин, проте вона завжди є їх суб'єктом. В той же час у праві, у правовому регулюванні людина може виступати об'єктом. Саме на неї, на її свідомість, поведінку як носія усіх суспільних відносин, спрямоване право. Так само не можна ототожнювати й поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Якщо суб'єктом права є будь-яка людина, то суб'єктом правовідношення може бути лише особа, що володіє правосуб'єктністю, тобто яка не тільки володіє правами, а й здатна здійснювати їх власними діями.

При цьому слід відмітити й положення вказаного автора, що заслуговує на увагу, а саме - структура права національної безпеки об'єднує такі (але не виключно) системні утворення, як [5, с. 15]: - право інформаційної безпеки; - право державної безпеки; - право екологічної і техногенної безпеки; - право економічної безпеки; - право воєнної безпеки; - інститут правових статусів суб'єктів сектора безпеки і оборони; - інститут права людини на безпеку.

Ймовірно наведені системні утворення розглядаються як підгалузі права національної безпеки, хоча вони, по-перше, не у повній мірі відбивають сфери національної безпеки і оборони, визначені у ч. 4 ст. 3 закону про національну безпеку [4] (відсутні – право зовнішньополітичної безпеки, право кібербезпеки тощо), а по-друге – не у тій редакції (право екологічної безпеки виділено як право екологічної і техногенної безпеки).

Крім того, очевидно, що таке наповнення права національної безпеки системними правовими утвореннями проведено за критерієм «сфера національної безпеки і оборони» (за першим, горизонтальним рівнем), в той же час до структури права національної безпеки доцільно ввести й підгалузі, що сформовані чи можуть бути сформованими за критерієм «об'єкти національної безпеки і оборони» (за другим, вертикальним рівнем), як то: - право безпеки людини і громадянина (захист їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності); - право безпеки суспільства (захист його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку); право безпеки держави (захист її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності); право безпеки території, право безпеки навколишнього природного середовища (далі – НПС) (захист від надзвичайних ситуацій).

В сучасних умовах особливої актуальності, у тому числі й для виділення інститутів права національної безпеки, набуває встановлення особливого правового режиму на певній території держави. Якщо відносно ТОТ йшлося вище, то інші види територій не так часто були предметом наукових досліджень. Втім наявність в Україні воєнного конфлікту у вигляді внутрішнього збройного конфлікту обумовила й наявність пов'язаних з ним видів територій, зокрема: 1) тимчасово окупована (неконтрольована) територія (ТОТ); 2) територія лінії зіткнення (між ворогуючими сторонами внутрішнього збройного конфлікту); 3) території, звільнені від окупації, на яких відбувався збройний конфлікт (постконфліктна територія, далі – ПКТ); 4) інша територія України - територія України, крім тієї, що зараз тимчасово окупована, була тимчасово окупована та території лінії зіткнення.

Тож, небезпідставно говорити про можливість розглядати право безпеки ПКТ – систему відносно відособлених правових норм кількох галузей права, що регулюють певну групу взаємозалежних суспільних відносин, в якості одного з комплексних інститутів права національної безпеки як родової галузі.

Підтвердженням цього є специфіка і спрямованість джерел даного правового інституту, серед яких одним з перших слід розглядати закон про особливий статус Донбасу [6], що визначає тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах ДЛО з метою: - створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки; - відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб; - створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції; - відновлення життєдіяльності в населених пунктах у ДЛО та розвитку територій.

Втім, через невиконання російською стороною умов п. 4 ст. 10 цього закону, особливий порядок місцевого самоврядування на цих територіях так і не був запроваджений, хоча парламент і визначив для цього окремі райони, міста, селища і села ДЛО [7]. Більше того, закон про особливий статус Донбасу передбачалося визнати таким, що втратив чинність, майже одразу після його прийняття відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України [8] (далі – РНБО), але парламент щорічно продовжував строк запровадження вказаного порядку (останній - до 31 грудня 2021 р. включно). Натомість 28.02.2015 р. набрав чинність Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [9], який визначає організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій (далі – ВЦА), що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування. Наразі перелік ВЦА ДЛО встановлений відповідними указами Президента [10,11].

Поруч із правом регіональної безпеки на ПКТ, останнім часом уряд приділив достатньо уваги й відносинам права економічної безпеки ПКТ. Зокрема, наприкінці 2020 р. була схвалена Концепція [12], а згодом і Стратегія економічного розвитку ДЛО на період до 2030 р. [13]. В останній зазначено, що ДЛО повинні стати територією для реалізації особливих економіко-правових умов з комплексного впровадження системи управління та організації економічних процесів, які у подальшому можуть бути масштабовані на всю територію України. Запровадження особливих умов передбачатиме формування територій пріоритетного розвитку (далі – ТПР), державне стимулювання розроблення і впровадження нових моделей економічного розвитку, що слугуватимуть об'єднуючим механізмом, основою якого є проста і зрозуміла логіка - розвиток громад з метою створення комфортних умов для громадян та підвищення їх добробуту.

Для цього парламент планує прийняти закон про запровадження спеціального режиму господарської діяльності на ТПР у ДЛО [15], яким би визначалися основні засади створення, функціонування та припинення строку дії спеціального режиму господарської діяльності на ТПР, систему органів управ-

ління і розвитку ТПР та їх повноваження, порядок реєстрації, права та обов'язки резидентів ТПР, а також встановлювалися перелік пільг, способи стимулювання та інші механізми, спрямовані на розвиток та відновлення ТПР. Також слід відмітити й формування ще одного субінституту права безпеки ПКТ, яким безумовно слід вважати право соціальної безпеки ПКТ. Так, урядом прийнято: 1) Порядок, що визначає механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Грошова компенсація постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією РФ» [15]; 2) Порядок, що встановлює механізм надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій і розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією РФ [16].

РНБО, розглянувши комплекс питань, пов'язаних із викликами та загрозами національній безпеці України в екологічній сфері, беручи до уваги високий рівень ризиків для природних екосистем та здоров'я населення, зумовлений, у тому числі, значним загостренням екологічних та техногенних проблем у районах, прилеглих до зони конфлікту на Донбасі, уряду було доручено для розв'язання екологічних проблем, відновлення та збереження НПС Донбасу - розробити та затвердити у тримісячний строк концепцію стабілізації екологічної ситуації та забезпечення екологічної безпеки на території ДЛО [17]. Тобто йдеться про відносини права екологічної безпеки ПКТ.

Нарешті, слід звернути увагу й на субінститут права енергетичної безпеки ПКТ, формування якого активувалося в умовах енергетичної декарбонізації, яка, в свою чергу, супроводжується справедливою трансформацією - моделю розвитку регіону, що передбачає гідне життя та достатній заробіток усім мешканцям, в тому числі працівникам, на яких вплине процес відмови від викопного палива (ліквідація виробничих потужностей, закриття вугледобувних підприємств тощо) [18].

Таким чином, право безпеки ПКТ пропонується розглядати як комплексний інститут права національної безпеки, що регулює суспільні відносини, які обтяжені впливом збройного конфлікту та пов'язані зі встановленням і реалізацією сукупністю заходів, якими забезпечується захист життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства, сталий розвиток регіону та відновлення довкілля.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 // Офіційний вісник Президента України від 14.04.2014 — 2014 р., № 14, стор. 3, ст. 745.
2. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення 11.12.2021).
3. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text> (дата звернення 11.12.2021).

4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 11.12.2021).
5. Богуцький П.П. Теоретичні основи становлення і розвитку права національної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / П.П. Богуцький ; НДІ інформатики і права Нац. акад. прав. наук України. - Київ, 2020. - 40 с.
6. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text> (дата звернення 11.12.2021).
7. Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 року № 252-VIII // Офіційний вісник України від 21.04.2015 — 2015 р., № 29, стор. 20, ст. 845.
8. Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 р. (введено в дію Указом Президента № 875/2014 від 14.11.2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013525-14#Text> (дата звернення 11.12.2021).
9. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення 11.12.2021).
10. Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Донецькій області : Указ Президента України від 19 лютого 2021 р. № 61/2021 // Офіційний вісник України від 05.03.2021 — 2021 р., № 17, стор. 15, ст. 652.
11. Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Луганській області : Указ Президента України від 19 лютого 2021 р. № 62/2021 // Офіційний вісник України від 05.03.2021 — 2021 р., № 17, стор. 17, ст. 653.
12. Про схвалення Концепції економічного розвитку Донецької та Луганської областей : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1660-р // Урядовий кур'єр від 07.01.2021 — № 4.
13. Про затвердження Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2021 р. № 1078-р // Офіційний вісник України від 28.09.2021 — 2021 р., № 75, стор. 173, ст. 4720.
14. Проект Закону про запровадження спеціального режиму господарської діяльності на території пріоритетного розвитку у Донецькій та Луганській областях № 6403 від 07.12.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73383 (дата звернення 11.12.2021).
15. Питання виплати грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2020 р. № 767 // Офіційний вісник України від 18.09.2020 — 2020 р., № 73, стор. 33, ст. 2304.
16. Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 947 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2020 р. № 767). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення 11.12.2021).
17. Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 р. (введено в дію Указом Президента України від 23 березня 2021 р. № 111/2021) // Офіційний вісник України від 06.04.2021 — 2021 р., № 26, стор. 106, ст. 1249.
18. Про схвалення Концепції Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2021 р. № 1024 // Офіційний вісник України від 19.10.2021 — 2021 р., № 80, стор. 266, ст. 5050.