

УДОСКОНАЛЕННЯ ОБОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

IMPROVEMENT OF DEFENSE LEGISLATION AND LEGISLATION ON CIVIL PROTECTION IN THE ASPECT OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Кузьменко О.В., к.п.н., доцент,
доцент кафедри права

Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»

Гаряєва Г.М., доцент кафедри права

Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»

У статті аналізуються питання удосконалення оборонного законодавства та законодавства про цивільний захист в аспекті вирішення задач забезпечення національної безпеки України. Акцентується увага на тому, що національна безпека, як комплексна та багатогранна категорія взаємопов'язана з цілою низкою інших категорій та не в останню чергу з категорією оборони та цивільного захисту.

У контексті підсилення національної безпеки у 2022 році до Закону України «Про оборону України» було внесено деякі зміни, пов'язані з питаннями обороноздатності. Зокрема, йшлося про питання юридичної відповідальності військовослужбовців, поводження із військовополоненими та удосконалення колізійної норми, пов'язаної із застосуванням законодавства про цивільний захист України.

Вказується на те, що внесені зміни спрямовані на удосконалення регулювання у сфері забезпечення національної безпеки, створення умов для вирішення питань забезпечення обороноздатності. У той же час, деякі формулювання не повною мірою відповідають принципу правової визначеності, що знижує ефективність правового регулювання, а отже може негативно позначитися на сфері забезпечення національної безпеки України.

Зокрема, йдеться про колізійну норму, закріплену у статті 19 Закону України «Про оборону України», що визначає застосування, якого саме законодавства здійснюється щодо цивільного захисту у залежності від правового режиму. Проте ця норма містить низку недоліків та неузгоджена з положеннями Кодексу цивільного захисту України.

На підставі викладеного робиться пропозиція, що колізійна норма, зафіксована у статті 19 Закону України «Про оборону України» повинна бути зафіксована у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» та в Кодексі цивільного захисту України. Наведені положення повинні бути уніфікованими, а також такими, що вказують не на воєнний час, а саме на воєнний стан як на правовий режим, чітко визначений чинним законодавством.

Ключові слова: оборона, національна безпека, військовослужбовець, бойовий імунітет, особливий правовий режим, правовий режим воєнного стану, цивільний захист.

The article analyzes the issue of improving defense legislation and legislation on civil defense in the aspect of solving the problems of ensuring the national security of Ukraine. Attention is focused on the fact that national security as a complex and multifaceted category is interconnected with a number of other categories and not least with the category of defense and civil protection.

In the context of strengthening national security in 2022, some changes were made to the Law of Ukraine "On the Defense of Ukraine" related to issues of defense capability. In particular, the issues of legal responsibility of military personnel, treatment of prisoners of war and improvement of conflict of laws related to the application of legislation on civil protection of Ukraine were discussed.

It is indicated that the introduced changes are aimed at improving regulation in the field of ensuring national security, creating conditions for solving issues of ensuring defense capability. At the same time, some formulations do not fully comply with the principle of legal certainty, which will reduce the effectiveness of legal regulation, and therefore may negatively affect the sphere of ensuring Ukraine's national security.

In particular, we are talking about the conflict of laws rule enshrined in Article 19 of the Law of Ukraine "On the Defense of Ukraine", which determines the application of which legislation is carried out in relation to civil protection depending on the legal regime. However, this norm contains a number of shortcomings and is inconsistent with the provisions of the Code of Civil Protection of Ukraine.

On the basis of the above, it is proposed that the conflicting norm, fixed in Article 19 of the Law of Ukraine "On the Defense of Ukraine" should be fixed in the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law" and in the Code of Civil Protection of Ukraine. These provisions must be unified, and also such that they do not refer to wartime, but rather to martial law as a legal regime clearly defined by current legislation.

Key words: defense, national security, serviceman, combat immunity, special legal regime, legal regime of martial law, civil protection.

Питання формування оборонного законодавства слід розглядати у контексті підсилення національної безпеки України. Це зумовлено тим, що категорії «національна безпека» та «оборона» взаємопов'язані та взаємозалежні. В. В. Богуцький та Є. І. Григоренко стверджують, що категорія «національна безпека» та «оборона» є дуже сильно спорідненими й взаємопов'язаними, та це знаходить свій прояв в особливостях інституційної побудови державного апарату та назвах державних органів чи їхніх структурних підрозділах. При цьому автори констатують, що реалізуючи оборонну функцію, держава лише частково забезпечує національну безпеку, але тим самим охоплює базові й ключові її аспекти, створюючи для неї мінімально необхідний рівень живучості. Адже, без вирішення оборонних питань, без гарантування державного суверенітету та територіальної цілісності, без забезпечення правосуб'єктності держави буде неможливим забезпечувати всі інші складові національної безпеки [1, с. 38].

Саме тому необхідно констатувати той факт, що удосконалення оборонного законодавства та практики його застосування може суттєвим чином позитивно вплинути на сферу забезпечення національної безпеки України в цілому. Більш того, на такий безпосередній взаємозв'язок вказано в абзаці третьому пункту 63 Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року [2], де зазначено, що для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток сектору безпеки і оборони. Для цього Україна перегляне й забезпечить виконання законодавства у сфері національної безпеки і оборони, зокрема уточнить та імплементує норми Закону України «Про національну безпеку України».

З огляду на загрози у сфері національної безпеки України, до оборонного законодавства України у 2022 році було внесено зміни, спрямовані на удосконалення правового регулювання в означеній сфері.

Зокрема, Закон України «Про оборону України» [3] за 2022 рік змінювався тричі. Це пов'язано із тим, що на законодавчому рівні необхідно було закріпити важливі питання та вирішити нагальні проблеми, пов'язані з веденням бойових дій та інших заходів, безпосередньо спрямованих на забезпечення національної безпеки. У першу чергу варто назвати питання, пов'язані з уточненням деяких аспектів юридичної відповідальності військовослужбовців як актуальної проблематики з точки зору забезпечення національної безпеки [4, с. 6]. Йдеться про *бойовий імунітет*, який передбачає звільнення військового командування (суб'єктів військового управління), інших військовослужбовців, добровольців Сил територіальної оборони Збройних Сил України, працівників правоохоронних органів, що згідно зі своїми повноваженнями беруть участь у забезпеченні оборони України, а також осіб, передбачених Законом України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України», від юридичної відповідальності, у тому числі кримінальної, за втрати особового складу, бойової техніки або іншого військового майна, наслідки застосування збройної та іншої сили під час відсічі збройної агресії проти України чи ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту, виконання інших завдань із забезпечення оборони України із застосуванням будь-яких видів зброї (озброєння), настання яких з урахуванням розумної обачності неможливо було передбачити при плануванні і виконанні таких дій (завдань) або які охоплюються виправданим ризиком, крім випадків порушення законів та звичаїв війни або застосування збройної сили, визначених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [5].

Другий аспект, зафіксований у Законі України «Про оборону України» [3] в названий період, пов'язаний з роботою із військовополоненими. Так, внесеними змінами до зазначеного Закону закріплено, що Кабінет Міністрів України, по-перше, встановлює порядок здійснення заходів стосовно поводження з військовополоненими в особливий період відповідно до норм міжнародного права, по-друге, встановлює порядок тримання військовополонених в особливий період відповідно до норм міжнародного права та, по-третє, визначає за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань тимчасово окупованих територій України, а також прилеглих до них територій, державне підприємство, на яке покладаються функції Національного інформаційного бюро згідно зі статтею 122 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року [6], для збирання та аналізу інформації про військовополонених, ведення централізованого обліку військовополонених, збирання і передачі особистих цінних речей військовополонених, обміну інформацією про військовополонених з органами державної влади, Міжнародним комітетом Червоного Хреста, а також Центральним агентством (у разі його створення)» [7].

Третій аспект, зафіксований у межах внесених змін до Закону України «Про оборону України» [3] стосується підготовки держави до оборони, що включає в себе забезпечення готовності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту об'єктів критичної інфраструктури до виконання завдань цивільного захисту в особливий період, зокрема у воєнний час, з урахуванням норм міжнародного гуманітарного права.

Безперечно, всі наведені зміни до Закону України «Про оборону України» [3] спрямовані на забезпечення національної безпеки, вирішення нагальних питань, пов'язаних із підвищенням обороноздатності. У той же час, варто зазначити про те, що деякі формулювання хоч в цілому і спрямовані на покращення правового регулювання в означеній сфері, але є такими, що не повною мірою від-

повідають принципу правової визначеності, а від цього ефективність правового регулювання буде значно нижчою, що у тому числі може негативним чином позначитися на рівні забезпечення національної безпеки України.

Так, у статті 19 Закону України «Про оборону України» [3] зазначається, що цивільний захист України у мирний час здійснюється відповідно до Кодексу цивільного захисту України, а в особливий період, зокрема у воєнний час, та з метою підготовки до нього – з урахуванням особливостей, визначених нормами міжнародного гуманітарного права, законодавством про оборону, мобілізацію та правовий режим воєнного стану. Наведену статтю варто розглядати як норму колізійну, що визначає застосування, якого саме законодавства здійснюється щодо цивільного захисту у залежності від правового режиму.

Так, у мирний час застосуванню підлягає Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року, а в особливий період – цей Кодекс з урахуванням перш за все законів України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року, «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1992 року, «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року, а також норм міжнародного гуманітарного права. Названі акти та деякі інші в сукупності можна віднести до оборонного законодавства. При цьому таке законодавство до вирішення питань цивільного захисту України застосовується не у будь-якій ситуації запровадження особливого періоду. У статті 19 Закону України «Про оборону України» [3] вказано на те, що оборонне законодавство застосовується «...в особливий період, зокрема у воєнний час...».

З огляду на таке формулювання цього важливого нормативно-правового припису необхідно звернутися до аналізу правового регулювання особливого періоду. Визначення цієї категорії дається в абзаці тринадцятому статті 1 Закону України «Про оборону України» [3]. Там вказано на те, що особливий період – це період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

Крім того, визначення особливого періоду дається також і в абзаці п'ятому статті 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [8], де вказано на те, що особливий період є періодом функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку із захисту Вітчизни, незалежності й територіальної цілісності України, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

Наведені вище визначення особливого періоду, попри різний обсяг, концептуально встановлюють юридичні факти, з яких починається та завершується особливий період, а також указують на час, який охоплює особливий період.

Зокрема, особливий період настає: 1) з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи 2) з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Тобто йдеться про два альтернативних рішення: оголошення мобілізації чи введення воєнного стану.

При цьому особливий період охоплює: 1) час мобілізації, 2) воєнний час і 3) частково відбудовний період після закінчення воєнних дій (останній також не повною мірою відповідає принципу правової визначеності).

З огляду на таку правову конструкцію воєнний час – є часом, який починається з моменту введення воєнного стану та триває протягом його дії. При цьому Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [9] таку термінологію не використовує. Натомість він вказує на дію воєнного стану. Так, наприклад, відповідно до частини 8 статті 9 Закону, договори, укладені під час дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою від імені ради (якщо вони належать до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради), не потребують затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою, якщо строк дії таких договорів не перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану. Крім того, Закон також говорить про діяльність в умовах воєнного стану (наприклад, стаття 11-13).

Беручи до уваги той факт, що стосовно воєнного стану Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [9] є спеціальним Законом (він визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення й скасування, організаційно-правові засади діяльності органів публічної влади, суб'єктів військового управління, підприємств, установ, організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав та свобод людини й громадянина, а також прав та законних інтересів юридичних осіб), то у питаннях, пов'язаних з ним варто використовувати термінологію саме цього Закону. Тому у статті 19 Закону України «Про оборону України» [3] більш логічно була б вказівка не на воєнний час, у межах якого застосовується оборонне законодавство до питань цивільного захисту, а на умови воєнного стану. До того ж, ми згодні з В. П. Ковалем про те, що на сьогодні доцільність використання терміну «воєнний час» в умовах правового режиму воєнного стану поки що не доведено [10, с. 127].

У той же час, варто звернути увагу і на те, що правило, закріплене у статті 19 Закону України «Про оборону України» [3] не узгоджене з положеннями Кодексу цивільного захисту України. По-перше, зазначений Кодекс ні у статті 1, яка присвячена відносинам, що ним регулюються, ні у статті 3, що вказує на правову основу цивільного захисту не передбачає диференціації правового регулювання цивільного захисту у залежності від правового режиму. Проте, даючи визначення цивільного

захисту у статті 4, Кодекс указує на те, що комплекс заходів реалізується на території України як в мирний час, так і в особливий період, знову ж таки без диференціації правового регулювання. При цьому у частині 1 статті 6 цього Кодексу встановлено, що цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про національну безпеку України», суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України. Як видно, у цій нормі йдеться про особливий період загалом, без вказівки на воєнний час, а також прямо про дію оборонного законодавства не вказується.

Лише у частині 3 статті 11 цього Кодексу, яка присвячена режиму функціонування єдиної державної системи цивільного захисту встановлюється, що в особливий період, у тому числі у воєнний час, єдина державна система цивільного захисту функціонує згідно з цим Кодексом та з урахуванням особливостей, які визначаються відповідно до вимог норм міжнародного гуманітарного права, законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а також інших нормативно-правових актів.

У цьому контексті слід звернути увагу на таке. По-перше, серед цих законів безпосередньо не вказано на Закон України «Про оборону України» як базовий закон у цій сфері суспільних відносин (він встановлює засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції й завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони). По-друге, у статті 19 Закону України «Про оборону України» вказано не на закони, а на законодавство про оборону, про мобілізацію та про правовий режим воєнного стану. Вочевидь, йдеться про різні за обсягом категорії.

Отже, ми вважаємо, що колізійна норма, зафіксована у статті 19 Закону України «Про оборону України» повинна бути зафіксована у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» та в Кодексі цивільного захисту України. Наведені положення повинні бути уніфікованими, а також такими, що вказують не на воєнний час, а саме на воєнний стан як чітко врегульований чинним законодавством правовий режим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Богуцький В.В., Григоренко Є.І., Журавель А. М. Оборонна функція сучасної держави: теоретико-правовий аспект : *монографія*. Х. : Юрайт, 2021. 189 с.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. *Офіційний вісник Президента України*. 2020. № 19. Стор. 26. Ст. 926.
3. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
4. Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Юридична відповідальність у системі військового управління (теоретико-управлінський аспект) : *монографія*. Харків : Юрайт, 2022. 180 с.
5. Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо визначення обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння та забезпечують бойовий імунітет в умовах дії воєнного стану : Закон України від 15 березня 2022 року № 2124-IX. *Голос України*. № 61.
6. Женевська Конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text (дата звернення 18.01.2023р.)
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування питань, пов'язаних із військовополоненими в особливий період від 24 березня 2022 року № 2158-IX. *Голос України*. № 72.
8. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
9. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст.250. (дата звернення 10.01.2023 р.)
10. Коваль В.П. Адміністративно-правовий статус військовослужбовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану : дис. ... д-ра філософії : 12.00.08. Харків. ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2021. 225 с.