

DOI 10.33099/2618-1614-2020-11-2-37-41  
УДК 355.24

**В. В. Хома,**

*кандидат військових наук, доцент,  
начальник науково-методичного центру організації  
наукової та науково-технічної діяльності  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського, полковник,*

**Ю. П. Переверзін,**

*кандидат військових наук, доцент,  
провідний науковий співробітник науково-методичного  
центру організації наукової та науково-технічної діяльності  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського*

## Аналіз відповідності законодавчих актів України з питань евакуації умовам гібридної війни

*Російська Федерація у 2014–2015 рр. окупувала Автономну Республіку Крим, частини Донецької та Луганської областей України. На окупованих територіях залишилися практично всі матеріальні цінності й ресурси у зв'язку з тим, що заходи евакуації не були проведені. Аналіз законодавчих актів у сферах цивільного захисту та оборони виявив наявність у них неузгодженостей та недосконалість окремих положень, котрі заважали проведенню евакуації. На підставі проведеного аналізу виконання заходів евакуації визначено низку внутрішніх та зовнішніх факторів, що негативно впливали на прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування на проведення евакуації в умовах гібридної війни. Обґрунтовано необхідність внесення змін до законодавчих та нормативно-правових актів України.*

*Ключові слова: законодавство, оборона держави, гібридна війна, тотальна оборона, цивільний захист, матеріальні цінності, евакуація, надзвичайні ситуації воєнного характеру.*

Мистецтво війни полягає в тому,  
щоб загарбати чужу державу неушкодженою.  
Зруйнувати ворожу країну – найгірший сценарій.

*Сунь-Цзи, «Мистецтво війни»*

**П**остановка проблеми. У результаті окупації Російською Федерацією частини території України – Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, частини Донецької та Луганської областей – наша держава зазнала значних втрат в економічній, фінансовій, демографічній, соціальній, оборонній та інших сферах. Збитки держави могли бути значно меншими в разі своєчасного проведення заходів евакуації.

Крім того, своєчасне проведення заходів евакуації могло значною мірою ускладнити Російській Федерації утримання окупованих територій і створення військової інфраструктури, проведення зовнішньої антиукраїнської політики та інших дій, притаманних гібридній війні.

Розв'язуючи гібридну війну, Росія використовувала прогалини в законодавстві України та діяла таким чином, що рішення на проведення евакуації не могли бути своєчасно прийняті органами державної влади на жодному з рівнів управління.

**Виклад основного матеріалу.** У комплексному дослідженні проблематики війни на Донбасі та анексії Криму [1] науковцями інституту стратегічних досліджень проведено детальний аналіз втрат, яких зазнала Україна: ресурсні втрати внаслідок воєнних дій (втрати виробничої інфраструктури, виснаження фінансової сфери, погіршення стану довкілля та руйнування інфраструктури життєзабезпечення, наслідки для економічної безпеки), соціальні наслідки збройної агресії Росії проти України (соціально-демографічні втрати, руйнування поселенської структури, втрати соціальної інфраструктури, проблеми внутрішньо переміщених осіб, соціальні виклики мобілізації, активізація зовнішньої міграції), втрати України від анексії Криму (втрати активів України в Криму, втрати в українській науці та культурі).

Зокрема зазначається, що «вкрай складно назвати “ціну втрати Криму”, оскільки формула такої ціни складається з багатьох компонентів, які не підлягають адитивному зв'язку. Деякі компоненти є експліцитними, частково їх уже оцінено (зокрема, прямі втрати активів, втрати від націоналізації низки державних підприємств, недоотримані прибутки, втрати від згорання товарообігу, скорочення бюджетних доходів, втрати транспортної інфраструктури тощо), але з часом їх масштаб може зростати, причому в невизначеній поки що залежності. Деякі втрати є імпліцитними (наприклад наукового та освітнього потенціалу), їх обсяг важко піддається формалізації не лише в майбутньому, а й нині. Підрахунок втрат від анексії Криму, очевидно, наражається на мультиколінеарність...» [1]. Зазначене твердження також повною мірою корелюється з втратами України в результаті

окупації частини територій Донецької та Луганської областей та загалом.

Результати агресії Росії проти України у 2014 р. засвідчили, що заходи з евакуації, передбачені законодавством України, не були реалізовані. Органи державної влади були зобов'язані організувати виконання планів та провести евакуацію населення, матеріальних і культурних цінностей, фінансових ресурсів з територій, на яких були спровоковані та підтримані Росією сепаратистські повстання, але не спромоглися цього зробити.

Для дослідження причин того, що заходи евакуації з окупованих Росією територій не були проведені, доцільно передусім проаналізувати законодавство України із зазначеного питання.

Законом України «Про оборону» [2] визначено, що до заходів з підготовки держави до оборони в мирний час належить у тому числі й «забезпечення готовності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань цивільного захисту в особливий період».

Визначено також, що «цивільний захист України у мирний час здійснюється відповідно до Кодексу цивільного захисту України, а в особливий період та з метою підготовки до нього – з урахуванням особливостей, визначених законодавством про оборону, мобілізацію та правовий режим воєнного стану» [2].

Таким чином, можна констатувати, що **виконання заходів цивільного захисту** населення і територій усіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування є **обов'язковою складовою оборони держави**.

Кодексом цивільного захисту України [3] (далі – Кодексом) визначено, що «евакуація – це організоване виведення чи вивезення із зони надзвичайної ситуації або зони можливого ураження населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення».

Кодексом установлені: рівні евакуації (державний, регіональний, місцевий, об'єктовий); види евакуації (обов'язкова, загальна або часткова, тимчасова або безповоротна); органи управління, які приймають рішення на евакуацію (Кабінет Міністрів України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; районні, районні в містах Києві чи Севастополі державні адміністрації, відповідні органи місцевого самоврядування; керівники суб'єктів господарювання). Рішення органами управління на евакуацію приймається відповідно до її рівня за територіальним принципом.

Цим Кодексом визначені також інші питання з організації та планування евакуації. Слід зауважити, що основна увага зосереджена на виконанні заходів евакуації в разі загрози чи виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Стосовно надзвичайних ситуацій воєнного характеру Кодекс зазначає:

1. **Обов'язкова евакуація населення** проводиться в разі виникнення **загрози збройних конфліктів** (з районів можливих бойових дій у безпечні райони, які визначаються Міністерством оборони України на особливий період).

2. Евакуація матеріальних і культурних цінностей проводиться в разі загрози чи виникнення надзвичайних ситуацій, які можуть заподіяти їм шкоду, **за наявності часу на її проведення**.

3. Порядок проведення евакуації визначається Кабінетом Міністрів України.

При цьому постановою Кабінету Міністрів України [4] був визначений порядок евакуації лише населення. Тільки у 2016 р. її було доповнено додатком «Перелік матеріальних і культурних цінностей, що перебувають у державній власності та потребують евакуації у разі збройних конфліктів».

Внесені до постанови зміни залишили протиріччя, оскільки рішення на евакуацію, як зазначалося вище [3], приймаються органами влади за територіальним принципом, а відповідальність за планування евакуації матеріальних і культурних цінностей, відповідно до внесених змін [4], покладається на центральні органи виконавчої влади, інші органи державної влади (установи, організації) за функціональним чи галузевим-виробничим принципом у відповідних сферах (Мін'юст, Укрдержархів, Мінкультури, Держрезерв, державний концерн «Укроборонпром», Національний банк, Національна академія наук, національні галузеві академії наук, центральні органи виконавчої влади, які здійснюють управління об'єктами державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, та інші центральні й місцеві органи виконавчої влади).

Даною постановою [4] також передбачається евакуація лише матеріальних і культурних цінностей, що перебувають у **державній власності**. Але не визначено, що робити з культурними і матеріальними цінностями (підприємствами, закладами, банківськими, науковими та іншими установами тощо), які не перебувають або перебувають частково в державній власності, перебувають у комунальній власності та мають велику оборонну, економічну, промислову, культурну значущість для держави. Під час окупації Криму та частини територій Донецької та Луганської областей Російська Федерація під гаслом **націоналізації** захопила всі матеріальні й культурні цінності незалежно від форм їхньої власності та не зважаючи на законодавство України і міжнародно-правові норми.

Можна зробити висновок, що до 2014 р. законодавство у сфері цивільного захисту в питаннях евакуації основну увагу приділяло питанням евакуації населення в разі надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. З початком агресії Росії проти України у 2014–2015 рр. евакуація населення фактично не проводилася. Ті громадяни, котрі вимушено покинули окуповані території, одержали інший статус – «тимчасово переміщених осіб» – і законодавчу неврегульованість

питань щодо їх розміщення, забезпечення та інших соціальних гарантій.

Евакуація матеріальних і культурних цінностей передбачалась лише в разі наявності часу на її проведення. Але при цьому не було конкретизовано, які саме матеріальні й культурні цінності підлягають евакуації (перелік) та не визначено відповідальних за її проведення. На даний час це питання також до кінця не вирішене.

Крім того, слід зазначити, що в Україні відбувається зміна системи її адміністративно-територіального поділу. Метою даної реформи є зменшення кількості районів і надання більших повноважень органам місцевого самоврядування та громадам [5, 6]. Ці процеси, беззаперечно, мають значний вплив на функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, в тому числі в питаннях організації та здійснення заходів евакуації.

Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [7] визначено, що «мета введення надзвичайного стану – усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства».

При цьому зазначено, що у зв'язку з надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру може здійснюватися «тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень» [7].

Необхідно звернути увагу на те, що проведення заходів евакуації в разі спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства зазначеним Законом не передбачене, а в разі надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не є обов'язковим.

Законами України «Про правовий режим воєнного стану» [8, 9] визначено, що «Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності...».

При цьому в Законі [8], що діяв до 2015 р., було визначено «проводити евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення».

Новим Законом [9] серед заходів правового режиму воєнного стану передбачено «проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо

виникає загроза їх пошкодження або знищення, згідно з переліком, що затверджується Кабінетом Міністрів України». Цим Законом передбачається також обов'язкова евакуація осіб, які утримуються під вартою, перебувають в ізоляторах тимчасового тримання, слідчих ізоляторах, установах виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, розташованих у безпечній місцевості [9].

Слід зазначити, що в умовах сучасних збройних протистоянь з використанням новітніх засобів розвідки, управління, ураження, доставки та переміщення військ із широким застосуванням гібридних технологій, введення режиму воєнного стану фактично може збігатися з початком війни, або події розвиватимуться за варіантом ведення гібридної війни Росії проти України. Фактично війна триває вже шостий рік, а воєнний стан так і не введений. Конфлікти, спровоковані Росією на території України, перетин кордону її військовими формуваннями нею не визнається. Україна з метою захисту своєї території та встановлення Конституційного ладу, розпочала антитерористичну операцію, що із часом трансформувалася в операцію Об'єднаних сил. Навіть добре сплановані заходи з евакуації за цих умов повноцінно реалізувати було неможливо. При цьому в чинному Законі [9] передбачається евакуація матеріальних і культурних цінностей, якщо «виникає загроза їх пошкодження або знищення», але не передбачається їх евакуація в разі загрози захоплення за можливої окупації певних територій.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу законодавчих актів можна зробити висновок, що питанням евакуації в разі надзвичайних ситуацій воєнного характеру не приділяється належної уваги. Законодавчі і нормативно-правові акти практично не враховують особливостей процесів виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру та надзвичайних ситуацій воєнного характеру.

Надзвичайні ситуації природного характеру мають певну **циклічність**, а надзвичайні ситуації техногенного характеру – певну **випадковість** (недотримання державних стандартів, порушення технічних вимог, технологічних процесів тощо). Досвід запобігання їм та ліквідації їхніх наслідків свідчить про те, що в більшості випадків обстановка буде передбачуваною, такою, що прораховувалася та прогнозувалася під час розробки планів ліквідації. Проблемні питання, що обов'язково виникатимуть під час ліквідації конкретної надзвичайної ситуації, можуть вирішуватися коригуванням планів, у тому числі й заходи з евакуації населення та матеріальних цінностей.

Зовсім по-іншому розвиваються події в умовах надзвичайних ситуацій воєнного характеру, особливо в умовах гібридних війн. Кількість способів і методів ведення гібридної війни практично не обмежена. Це дає агресору змогу задовго до початку прямих воєнних дій виявляти та впливати на найбільш уразливі місця країни, що вже

стала жертвою агресії, іноді навіть не підозрюючи про це. Маючи перевагу в часі, використовуючи фактори раптоності й непередбачуваності, країна-агресор діятиме таким чином, щоб не допустити виконання спланованих заходів евакуації, захопити не лише територію, а й населення, матеріальні фінансові, інформаційні ресурси, культурні цінності. Саме так відбулося в окупованому Росією Криму та в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Продовжуючи гібридну агресію, Росія робить спроби подальшого розпалювання збройного конфлікту в східних регіонах України. Окупація частини території України та ведення бойових дій у Донецькій та Луганській областях зовсім не означають, що агресії не зазнає вся територія держави. Поширення агресії в різних її формах – це лише питання поставленої Росією мети, часу та можливостей України своєчасно реагувати на загрозу й ліквідувати її наслідки.

За результатами аналізу законодавчих актів з питань евакуації та досвіду розв'язання і ведення гібридної війни Росією проти України можна визначити внутрішні та зовнішні фактори, що мали негативний вплив на виконання заходів з евакуації. До внутрішніх факторів слід віднести:

- недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази з питань підготовки та проведення заходів евакуації;
- неготовність та неузгодженість планів евакуації;
- неспроможність відповідальних посадових осіб на всіх рівнях управління приймати рішення щодо реалізації планів евакуації.

Зовнішніми факторами слід вважати:

- розвідувальні, вогневі та мобільні можливості збройних сил країн, які можуть бути потенційними агресорами;
- впливи терористичного характеру;
- діяльність сепаратистських і псевдо-патріотичних рухів, громадян з колабораціоністськими уподобаннями та агентів впливу, які можуть обіймати ключові посади в органах державного і військового управління, місцевого самоврядування, очолювати певні галузі економіки або їх напрями;
- інші дії, котрі останнім часом прийнято розглядати як складові «гібридної війни».

І зовнішні, і внутрішні фактори негативного впливу надзвичайних ситуацій воєнного характеру базуються на **цілеспрямованій діяльності** людей та мають ознаки **керованості (або некерованості)**.

Тому для забезпечення незалежності й суверенітету держави в умовах сучасної гібридної війни до оборони повинні бути залучені всі її інституції. Діяльність складових сектору безпеки та оборони має бути скоординована й узгоджена таким чином, щоб вчасно та комплексно реагувати на агресію з будь-якого напрямку на будь-яку сферу діяльності. У деяких країнах це має назву «тотальна оборона».

Базовою основою такої «тотальної оборони» можуть бути лише якісно розроблені та взаємоузгоджені законодавчі акти у сфері оборони, сфері цивільного захисту та інших сферах діяльності України.

При цьому завдання щодо забезпечення конституційного права зі збереження життя і здоров'я громадян, недопущення (мінімізації) фінансових, матеріальних, культурних втрат в умовах війни є найважливішими та потребують першочергового законодавчого регулювання. Одне з таких завдань – це своєчасне здійснення заходів евакуації з районів можливих бойових дій та окупації.

Передусім необхідно провести чіткий розподіл повноважень та відповідальності між органами управління, які приймають рішення на евакуацію (Кабінетом Міністрів України; Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями; районними, районними в містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, відповідними органами місцевого самоврядування; керівниками суб'єктів господарювання) [3] та органами державної влади (установами, організаціями), відповідальними за планування евакуації (Мін'юстом, Укрдержархівом, Мінкультури, іншими центральними й місцевими органами виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади, які здійснюють управління об'єктами державної власності, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, Держрезервом, державним концерном «Укроборонпром», Національним банком, Національною академією наук, національними галузевими академіями наук) [4].

Потребує перегляду також перелік матеріальних і культурних цінностей, які підлягають евакуації [4]. До переліку необхідно включити матеріальні й культурні цінності не лише державної, а й інших форм власності, що мають стратегічне значення. Має бути проведений відповідний аудит, визначений перелік таких цінностей. Саме поняття матеріальні й культурні цінності повинно мати ширше значення. Наприклад, інформація (інформаційні ресурси) сьогодні не менш важливі, ніж матеріальні цінності. Вирішення цього завдання також потребує додаткового врегулювання питань організації та всебічного забезпечення евакуації матеріальних і культурних цінностей, які не перебувають у державній власності.

В умовах загрози виникнення надзвичайної ситуації воєнного характеру необхідно враховувати можливі способи і методи гібридної агресії противника та визначити порядок (алгоритм) проведення евакуації, передбачивши при цьому можливість виконання заходів як плановим, так і розпорядчим порядком (децентралізовано).

Планово евакуацію доцільно розпочинати і проводити поступово (поетапно), виходячи з обстановки. Окремі заходи проводити в разі ескалації обстановки, але ще до виникнення безпосередньої загрози війни. У разі різкої ескалації обстановки та за наявності безпосередньої воєнної загрози виконання заходів з евакуації необхідно прискорювати та нарощувати. Несвоєчасні, запізнілі

рішення щодо підготовки і початку евакуації ускладнюватимуть виконання спланованих заходів у певній прогресії відповідно до загострення обстановки та обмеженості в часі.

Проведення евакуації розпорядчим порядком (децентралізовано) вимагатиме прийняття в найкоротші терміни оперативних та аргументованих рішень від керівників усіх ланок управління та накладатиме особливі вимоги до їхньої професійності і здатності керувати в екстремальних умовах.

Для досягнення мети й повного виконання заходів евакуації має бути посилено персональну відповідальність керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, військових адміністрацій за виконання ними обов'язків та заходів з евакуації.

### Висновки

Законодавчими актами у сферах цивільного захисту та оборони в питаннях евакуації основна увага приділяється евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей у разі загрози виникнення та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Законодавчі акти не враховують особливостей підготовки та проведення евакуації в умовах гібридної війни.

Захоплення (окупація) території разом з населенням, матеріальними та культурними цінностями противником ставиться за мету та розглядається як складова наступальної операції (гібридної агресії).

В умовах сучасної гібридної війни держава повинна готуватися до протидії противнику, виходячи з концепції «тотальної оборони», використовуючи всі свої можливості й ресурси. Підготовка до проведення евакуації з територій, які можуть бути захоплені агресором, має плануватися як окрема складова такої оборони.

Важливість, комплексність і складність завдань з евакуації в умовах війни потребує розроблення окремого Закону України «Про евакуацію».

### Перелік літератури

1. Донбас і Крим: ціна повернення [Електронний ресурс]: монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. – К. : НІСД, 2015. – 474 с. – Режим доступу : <https://niss.gov.ua/publikacii/monografii/donbas-i-krim-cina-povernennya-monografiya>.

2. Про оборону України [Електронний ресурс] : Закон України № 1932-ХІІ від 6 грудня 1991 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.

3. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

4. Порядок проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України № 841 від 30 жовтня 2013 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-p>.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

6. Про утворення та ліквідацію районів [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України № 3650 від 17 липня 2020 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX>.

7. Про правовий режим надзвичайного стану [Електронний ресурс] : Закон України № 1550-III від 16 березня 2000 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

8. Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс] : Закон України № 1647-III від 6 квітня 2000 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>.

9. Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс] : Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.