

УДК 342.52

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.5.8>

СТАБІЛІЗАЦІЙНІ ЗАХОДИ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Скобельська Ольга Романівна,
аспірантка кафедри парламентаризму
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка



У статті здійснено дослідження національного законодавства України та міжнародно-правових аспектів здійснення стабілізаційних заходів на деокупованих територіях. Визначено основні підходи України та НАТО до здійснення стабілізаційних операцій на деокупованих територіях України.

Проаналізовано норми актів законодавства України, що регулюють компетенцію органів державної влади на здійснення стабілізаційних заходів. Здійснено дослідження проведення стабілізаційних операцій силами НАТО на території Боснії і Герцоговини та визначено основні відмінності із підходами України.

Визначено види стабілізаційних заходів та здійснено їх поділ на загальні та спеціальні. Виділено сфери відповідальності органів сектору безпеки і оборони в процесі здійснення першочергових заходів після звільнення окупованих територій.

У статті наведено визначення терміна «стабілізаційні заходи», окреслено основні підходи до реінтеграції деокупованих територій, які відображено на сьогодні в актах законодавства України. Проаналізовано керівні документи військового характеру та нормативно-правові акти, які регулюють питання здійснення стабілізаційних заходів.

Ключові слова: стабілізаційні заходи, деокупація, операції з дотримання миру і безпеки.

Skobelska Olga. Stabilization measures in the de-occupied territories: concepts and types

The article examines the national legislation of Ukraine and the international legal aspects of the implementation of stabilization measures in the de-occupied territories. The main approaches of Ukraine and NATO to the implementation of stabilization operations in the de-occupied territories of Ukraine have been determined.

The norms of the legislative acts of Ukraine, which regulate the competence of state authorities to implement stabilization measures, have been analyzed. A study of the stabilization operations carried out by NATO forces on the territory of Bosnia and Herzegovina was carried out and the main differences with the approaches of Ukraine were determined.

The types of stabilization measures were determined, and their division into general and special was carried out. Areas of responsibility of the security and defense sector bodies in the process of implementing priority measures after the liberation of the occupied territories are highlighted.

The article provides a definition of the term "stabilization measures", outlines the main approaches to the reintegration of de-occupied territories, which are currently reflected in the legislative acts of Ukraine. The guiding documents of a military nature and regulatory legal acts regulating the implementation of stabilization measures were analyzed.

Key words: stabilization measures, de-occupation, peace and security operations.

Збройну агресію проти України російська федерація почала 20 лютого 2014 року, коли її війська без знаків розрізнення вторглися на територію Кримського півострова.

До 24 лютого 2022 року тривала «гібридна» фаза війни росії проти України,

під час якої російське військово-політичне керівництво офіційно заперечувало причетність російської федерації до бойових дій на території України.

У цей період було окуповано територію Автономної Республіки Крим та

деякі райони Луганської та Донецької областей.

Станом на 2021 рік під тимчасовою російською окупацією перебувало 43 300 км², або 7% української території, а саме Автономна Республіка Крим, місто Севастополь та частини Донецької та Луганської областей¹.

Після початку російського вторгнення 2022 року ця площа зросла у 2,9 раза².

18 липня 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо приведення окремих його положень у відповідність до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», підпунктом 1 пункту 1 якого передбачено застосування загального формулювання «тимчасово окупована Російською Федерацією територія України» замість чинних «тимчасово окупована територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополь» і «тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях».

Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, визначено наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22 грудня 2022 року № 309, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 23 грудня 2022 р. за № 1668/39004, який постійно оновлюється [1].

Проводячи аналіз чинного законодавства, у тому числі Статутів Збройних сил України, можемо зробити висновок, що стабілізаційні заходи можуть проводитись у вигляді воєнних операцій під час ведення бойових дій після звільнення окупованих територій для контролю та стабілізації обстановки, а також у процесі реінтеграції цих територій після деокупації з метою забезпечення безпеки населення та повернення цих територій під юрисдикцію України проводяться стабілізаційні заходи.

Таким чином, під стабілізаційними заходами слід розуміти дії уповноважених державою органів влади та військових формувань, які мають військовий та невійськовий характер і спрямовані на деескалацію військового конфлікту, а також відновлення життєдіяльності територій, які були під окупацією ворожих сил, що здійснюються під час ведення бойових дій та після їх завершення.

Метою проведення стабілізаційних заходів є встановлення контролю над кризовими районами, підтримання в них безпеки і стабільності та створення умов, що унеможливають ескалацію (відновлення) воєнного конфлікту, у взаємодії із силами безпеки та оборони, органами державної влади та місцевого самоврядування; недопущення проникнення на деокуповану територію диверсійно-розвідувальних груп та незаконних збройних формувань, вчинення ними терористичних актів на об'єктах інфраструктури та комунікацій; забезпечення публічної безпеки та порядку; ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; розшук осіб, які вчинили кримінальні правопорушення проти основ національної безпеки, проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, інші правопорушення під час окупації території.

Характерними ознаками стабілізаційних заходів є їх санкціонованість державою, правоохоронний і оборонний характер, законність, регулятивний характер, спрямованість на відновлення державної влади на деокупованих територіях.

Можна визначити загальні та спеціальні стабілізаційні заходи. Так, загальні стабілізаційні заходи здійснюються з метою відновлення на деокупованих територіях конституційного ладу, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; забезпечення соціально-економічного відновлення та подальшого розвитку деокупованих територій; зміцнення довіри громадян, які проживали на тимчасово окупованих територіях, до органів державної влади України, правоохоронних органів та інших суб'єктів владних повноважень.

Отже, до загальних стабілізаційних заходів на деокупованій території можна

¹ Укрінформ. Архів за 8 травня 2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2644798-rosia-okupuvala-7-teritorii-ukraini-prezident.html>.

² Три місяці війни в цифрах від Forbes. *Forbes.ua*. (укр.). 24 травня 2022. URL: <https://forbes.ua/inside/ploshcha-okupovanoi-ukraini-vtrati-rosiyskoi-tekhniki-ta-17-dib-stolichnikh-trivog-10-faktiv-pro-tri-misyatsi-viyeni-vid-forbes-infografika-24052022-6167>.

віднести: забезпечення умов для стабільного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення соціально-економічного розвитку деокупованих територій; надання гуманітарних послуг населенню; здійснення заходів щодо залучення міжнародної технічної допомоги для відновлення пошкодженої/зруйнованої інфраструктури населених пунктів.

До спеціальних стабілізаційних заходів належать: посилення охорони та захист державного кордону (морського узбережжя), підтримання прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах; облаштування державного кордону (будівництво інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій); тимчасова ізоляція деокупованої території; охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій; підтримка безпеки на маршрутах руху; реалізація режимних заходів; ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій; запобігання, виявлення, розкриття кримінальних та інших правопорушень; здійснення переміщення (евакуації) осіб, узятих під варту, та засуджених з деокупованих територій до відповідних установ для попереднього ув'язнення та виконання покарань, які розташовані в безпечній місцевості інших районів, у разі неможливості виконувати покладені на персонал установ обов'язки, а також нормальне функціонування цих установ; встановлення місця перебування безвісти зниклих осіб, зокрема за особливих обставин; пошук загиблих та постраждалих, транспортування тіл (останків) загиблих; забезпечення населення деокупованих територій товарами першої необхідності, лікарськими засобами, медичною допомогою, паливом тощо; виявлення дітей, які залишилися без батьківського піклування, облік дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечення переміщення дітей до безпечних районів; виявлення осіб похилого віку, осіб з інвалідністю та надання їм соціальної допомоги; обстеження потенційно небезпечних об'єктів тощо.

Основною проблемою у застосуванні стабілізаційних заходів є наступальні дії

агресора, ведення активних бойових дій у прилеглих до деокупованих територій районах, що спричиняє руйнування об'єктів інфраструктури, неможливість швидкої деокупації територій, наявність колаборантів серед місцевого населення, які співпрацюють, замінування деокупованих територій, брак кадрів на деокупованих територіях у зв'язку з відтоком населення у інші області України та за кордон та з високою небезпекою для життя.

Так, державою вживаються такі стабілізаційні заходи за сферами впровадження:

1. У сфері відновлення роботи органів державної влади: здійснення заходів, пов'язаних із забезпеченням діяльності районних військових адміністрацій, створення резерву працівників органів державної влади для роботи на деокупованих територіях, фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів державної влади.

2. У сфері забезпечення бюджетного процесу: формування матеріально-технічних та інших резервів (запасів) за відповідними напрямками. Проведення необхідних закупівель.

3. У сфері безпеки: розмінування, ліквідація наслідків бойових дій/тимчасової окупації, зокрема очищення території від завалів, впровадження особливого режиму в'їзду і виїзду та пересування, організація патрулювання населеного пункту, організація охорони об'єктів, виявлення осіб, причетних до колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору, відновлення захисних споруд цивільного захисту, організація системи оповіщення населення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, визначення розміру шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

4. У сфері гуманітарного забезпечення: евакуація населення до безпечних районів, організація гуманітарних центрів, прихистків, пунктів видачі гуманітарної допомоги, забезпечення населення продуктами харчування, лікарськими засобами, предметами першої необхідності, організація доставки гуманітарної допомоги, в тому числі міжнародної, організація роботи з вразливими групами населення (особи похилого віку, особи з інвалідністю, особи,

які потребують стороннього догляду, дітисироти, діти, позбавлені батьківського піклування, багатодітні сім'ї), надання їм необхідної допомоги, психологічна підтримка населення, організація волонтерської допомоги.

5. У сфері відновлення інфраструктури: відновлення об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, забезпечення функціонування систем електро-, тепло-, газопостачання, водопостачання та водовідведення, відновлення інфраструктури електронних комунікаційних мереж (мобільний зв'язок, Інтернет), матеріально-технічне забезпечення комунального господарства (транспорт, спецтехніка тощо), забезпечення функціонування комунальних підприємств, установ і організацій та надання послуг з поводження з побутовими відходами.

6. У сфері медичного реагування: організація медичних центрів, розгортання тимчасових пунктів надання медичної допомоги, відновлення надання екстреної медичної допомоги, організація медичної евакуації (у разі потреби), організація доставки населенню необхідних лікарських засобів та медичних виробів, відновлення аптечної мережі.

7. У сфері економіки: відновлення надання банківських послуг, відновлення надання послуг поштового зв'язку, відновлення вантажних та пасажирських перевезень, відновлення роботи роздрібної торгівлі (продукти харчування, ліки, пальне тощо), відновлення діяльності підприємств реального сектору економіки (агропромисловий комплекс, промисловість, сфера послуг тощо).

8. У сфері інформаційної політики: організація медіацентрів, відновлення роботи медіа, організація інформування медіа та населення про актуальну ситуацію в населеному пункті, відновлення надання електронних комунікаційних послуг.

9. У сфері соціального захисту: відновлення баз даних отримувачів соціальних виплат та соціальних послуг, відновлення надання соціальних виплат; відновлення надання соціальних послуг, відновлення захисту прав дітей, відновлення реабілітації осіб з інвалідністю.

10. У сфері освіти: психологічна підтримка, організація надання освітніх

послуг, визначення першочергових потреб дітей з особливими освітніми потребами, відновлення надання культурних послуг, зокрема з бібліотечної діяльності.

11. У сфері відновлення територій: планування комплексного відновлення територій та розроблення програм комплексного відновлення області.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 року № 486 «Про підготовку до дій із стабілізації ситуації на деокупованих територіях Донецької і Луганської областей та їх реінтеграції» рекомендовано Донецькій та Луганській обласним державним адміністраціям (обласним військовим адміністраціям) утворити координаційні ради з питань стабілізації ситуації на деокупованих територіях області та їх реінтеграції (далі – координаційні ради) та координаційні групи за відповідними напрямками, керівники яких входитимуть до координаційних рад [2].

Так, на виконання цієї Постанови розпорядженням голови обласної держадміністрації – начальника обласної військової адміністрації від 21 вересня 2023 року № 206 затверджено План першочергових дій зі стабілізації ситуації на деокупованих територіях Луганської області та їх реінтеграції [3].

Відповідно до цього плану більшість заходів має термін виконання «з дати завершення тимчасової окупації», отже, окупація територій є основною перешкодою до здійснення стабілізаційних заходів.

Незрозумілим є поширення вищезазначеної постанови лише на деокуповані території Донецької і Луганської областей, оскільки деокупація територій відбувається і на інших територіях України, окупованих російськими військами.

Інакший підхід до здійснення стабілізаційних заходів містять керівні документи Збройних сил України, оскільки у них застосовується мілітаристський підхід до стабілізації обстановки у визначених районах з метою подальшого здійснення заходів соціального, економічного та гуманітарного характеру, а також проведення розмінування забруднених вибухонебезпечними предметами територій.

На сьогодні стабілізаційні заходи мілітаристського характеру здійснюють Збройні сили України, Національна гвардія України

(далі – НГУ), Національна поліція України (далі – НПУ), Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ) та Служба безпеки України (далі – СБУ), а гуманітарне розмінування територій забезпечує Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Відповідно до Тимчасового бойового статуту Механізованих військ сухопутних військ Збройних сил України, затвердженого наказом командувача Сухопутних військ Збройних сил України від 09 березня 2021 року № 152, під стабілізаційними діями розуміють особливу форму застосування військ (сил) для стабілізації обстановки у кризовому районі та недопущення ескалації (відновлення) воєнного конфлікту [4].

Виходячи зі змісту цього статуту метою стабілізаційних дій є стабілізація обстановки, недопущення відновлення збройних сутичок, диверсій і терористичних актів тощо у визначеному секторі відповідальності.

Стабілізаційні дії можуть проводитися у ході операції, між операціями та в постконфліктний період.

Під час стабілізаційних дій сили оборони можуть виконувати такі завдання: посилювати охорону та здійснювати прикриття визначеної ділянки державного кордону і виконувати заходи правового режиму надзвичайного стану; проводити ізоляцію кризового району на визначеній ділянці; брати участь у припиненні порушень державного кордону в повітрі, на суші й на морі; проводити заходи щодо протидії диверсійно-розвідувальним силам противника, незаконним збройним формуванням, терористичним групам, які намагаються діяти через державний кордон; здійснювати підсилення охорони визначених важливих об'єктів та комунікацій; у ході оборонної (контрнаступальної) операції, між операціями та в постконфліктний період: здійснювати прикриття визначеної ділянки державного кордону; брати участь у припиненні можливих провокацій на державному кордоні та в прикордонних районах; проводити пошук та знищення залишків диверсійно-розвідувальних сил противника, незаконних збройних формувань, терористичних груп у складі бригади (полку) або самостійно;

брати участь у ліквідації наслідків застосування противником засобів ураження; здійснювати заходи правового режиму воєнного стану; брати участь у здійсненні заходів щодо повернення населення до місць проживання; надавати потерпілим гуманітарну допомогу.

НГУ бере участь у проведенні спільних заходів зі стабілізації оперативної обстановки та виконання завдань із забезпечення підтримання правопорядку та відновлення верховенства права на територіях, звільнених від окупації, а також у здійсненні перевезення військовополонених та розмінування територій.

Завданням НПУ є проведення у межах повноважень фільтраційних заходів на територіях, що межують із зоною бойових дій та на деокупованих територіях, збирання доказів вчинених злочинів та документування у тому числі воєнних злочинів, здійснення оперативного розмінування.

ДПСУ під час ведення стабілізаційної операції здійснює охорону кордону в межах визначених ділянок у взаємодії із силами та засобами підрозділів Збройних сил України, НГУ, Сил територіальної оборони та інших складників сил безпеки і сил оборони.

Контррозвідка та слідчі СБУ в ході проведення стабілізаційних заходів здійснюють опитування місцевого населення з метою встановлення свідків, потерпілих та підозрюваних, класифікації та документування злочинів.

Здійснюючи аналіз стабілізаційних заходів у розумінні підходів НАТО, можна зробити висновок про принципово інші засади проведення операцій зі стабілізації.

Розглянемо проведення стабілізаційних заходів на прикладі Боснії і Герцоговини.

Сили стабілізації (Stabilization Force, SFOR) (далі – СФОР) були застосовані НАТО з метою підтримки в Боснії і Герцоговині миру і безпеки. СФОР діяли в рамках Розділу VII Статуту ООН, відповідно до статті 39 якого Рада Безпеки визначає існування будь-якої загрози миру, будь-якого порушення миру або акту агресії та надає рекомендації або вирішує те, які дії варто почати у відповідності до статей 41 та 42 для підтримки або відновлення міжнародного миру й безпеки [5].

Повноваження СФОР було надано Резолюцією Ради Безпеки ООН № 1088 від 12 грудня 1996 року [6]. Так, відповідно до пункту 18 цієї Резолюції Рада Безпеки уповноважує держави-члени, що діють через організацію, зазначену у Додатку 1-А до Мирного договору, або у співпраці з нею створити на запланований період у 18 місяців як правонаступників Сил втілення Договору багатонаціональні Сили стабілізації під єдиним командуванням і управлінням для виконання завдань, зазначених у Додатку 1-А і у Додатку 2 до Мирного договору.

Основна мета сил СФОР полягала у забезпеченні безпекового середовища для цивільного та політичного відновлення країни. У сферу компетенції Сил СФОР входило стримування та попередження нових бойових дій, створення сприятливих умов для подальшого розвитку мирного процесу.

Сили СФОР здійснювали регулярне патрулювання території Боснії і Герцеговини з метою гарантування умов безпеки. Багатонаціональні спеціалізовані підрозділи були розгорнуті для ліквідації заворушень.

Також Силами СФОР здійснювався збір і знешкодження незареєстрованої зброї та боєприпасів серед цивільного населення з метою покращення загальних умов безпеки для населення та зміцнення довіри до мирного процесу. Поряд з іншими організаціями сили СФОР брали участь у процесі розмінування в Боснії і Герцеговині.

Крім цього, багатонаціональні спеціалізовані підрозділи у складі СФОР надавали підтримку Поліційній місії Європейського Союзу, яка відповідала за надання владі Боснії допомоги в підготовці місцевих поліцейських сил у відповідності до найсуворіших європейських і міжнародних вимог.

Таким чином, на відміну від стабілізаційних заходів, які здійснювались силами НАТО уже після підписання Мирного договору, стабілізаційні заходи на території України здійснюються під час ведення бойових дій, у випадку деокупації тери-

торій та будуть продовжуватись після повного звільнення України від збройних сил російської федерації.

Концептуальна відмінність полягає у періоді застосування і складі сил, які здійснюють стабілізаційні заходи.

Основна проблема у застосуванні комплексних миротворчих сил, які містять представників союзників на території України, полягає у тому, що в Україні йдуть активні бойові дії, а основною умовою миротворчих стабілізаційних операцій є припинення вогню.

Отже, стабілізаційні заходи – це складник реінтеграційного процесу деокупованої території, що включає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення безпечних умов життєдіяльності людей, громад, у тому числі організації гуманітарної логістики, відновлення правопорядку та формування стабільної безпеки на цих територіях.

Таким чином, держава має врегулювати питання застосування стабілізаційних заходів на всіх деокупованих територіях України і не обмежуватись лише Луганською і Донецькою областями, має бути затверджено комплексний план щодо таких заходів із встановленням строків та індикаторів виконання, а також сформовано кадровий резерв представників державної влади для укомплектування посад різного рівня на деокупованих територіях, створено фонд відновлення таких територій із залученням міжнародної допомоги, сформовано класифікатор збитків для формування позовів про відшкодування завданих їх росією до міжнародних судів тощо.

Комплексний підхід до здійснення стабілізаційних заходів силами безпеки і оборони у деокупації територій України та іншими органами державної влади, відповідно до компетенції у визначених сферах, із забезпечення таких заходів на деокупованих територіях забезпечить відновлення та реінтеграцію всієї території України, яка перебуває під окупацією агресора.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22 грудня 2022 року № 309 «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 року № 486 «Про підготовку до дій із стабілізації ситуації на деокупованих територіях Донецької і Луганської областей та їх реінтеграції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486-2023-%D0%BF#Text>.

3. Розпорядження голови обласної держадміністрації – начальника обласної військової адміністрації від 21 вересня 2023 року № 206 «Про затвердження Плану першочергових дій зі стабілізації ситуації на деокупованих територіях Луганської області та їх реінтеграції». URL: http://loga.gov.ua/sites/default/files/golova-acts/206_1_0.pdf.

4. Тимчасовий бойовий статут Механізованих військ сухопутних військ Збройних сил України, затверджений наказом командувача Сухопутних військ Збройних сил України від 09 березня 2021 року № 152. URL: https://sprotyvg7.com.ua/wp-content/uploads/2022/12/TBS_Mech_trops_1_2021.pdf.

5. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf.

6. Резолюція Ради Безпеки ООН № 1088 від 12 грудня 1996 року. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/362/45/PDF/N9636245.pdf?OpenElement>.