

А.В. Трофименко

ОПЕРАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ В УКРАЇНІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ

У статті представлено аналіз політико-правових засад проведення Операції об'єднаних сил (ООС) в Україні. Автором досліджено передумови та процес ухвалення Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях», проаналізовано його положення та значення для процесу деокупації та реінтеграції цих територій. Встановлено основні відмінності між форматами проведення АТО та ООС, визначено права осіб, що залучаються до проведення ООС. Розглядається поняття «зона безпеки» та представлено режими перебування в ній, а також встановлено порядок в'їзду до району проведення ООС.

Ключові слова: Операція об'єднаних сил (ООС), антитерористична операція (АТО), тимчасово окуповані території, «зона безпеки», деокупація.

Наявність ефективних правових механізмів захисту держави від військової агресії є основою для забезпечення її національної безпеки. Розробка таких механізмів, їх своєчасна адаптація до сучасних викликів виступають одним з головних напрямків правотворчого процесу держави. Особливо актуальним сьогодні цей напрямок є для України, яка з 2014 року розпочала довгий шлях пошуку дієвих технологій протидії військовій агресії та повернення тимчасово окупованих територій. За останні чотири роки українське правове поле було доповнено великою кількістю нових понять: антитерористична операція, учасник АТО, тимчасово переміщена особа, а нещодавно – Операція об'єднаних сил, введення яких призвело до значних трансформацій в суспільно-політичному житті України.

Значним кроком у процесі адаптації існуючих правових умов та механізмів стало ухвалення на початку 2018 року нового закону, що стосується державної політики на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, який вніс значні зміни до існуючих правових норм, визнавши Російську Федерацію країною-агресором, змінивши формат військової операції у Донецькій та Луганській областях з «антитерористичної операції» на «Операцію об'єднаних сил». З огляду на це, науковий інтерес представляє визначення нового для українського законодавства поняття «Операція об'єднаних сил», встановлення політико-правових засад її проведення.

Об'єктом даного дослідження є Операції об'єднаних сил в Україні (ООС), предметом виступають політико-правові засади її проведення. Метою статті є встановити політико-правові засади проведення Операції об'єднаних сил в Україні шляхом аналізу відповідних нормативно-правових документів національного законодавства. Аналіз правових норм, що регулюють проведення ООС, а також встановлюють особливий політико-правовий режим на її території, з огляду на незначний період її проведення не знайшов широкого відображення в дослідженнях вітчизняних науковців, хоча детально представлений в роботах публіцистичного характеру.

Окупація АР Крим та військові дії на південному сході держави навесні 2014 року вимагали розробки правового механізму для швидкої реакції на ці виклики, надання можливості проведення президентських, а потім парламентських та місцевих виборів у державі. У результаті 14 квітня 2014 р. в Південно-Східній Україні Указом Президента

П. Порошенко розпочалася антитерористична операція, районами проведення якої визначено Донецьку та Луганську області.

Після трьох років проведення антитерористичної операції у політичних колах розпочалися дискусії про необхідність зміни формату заходів, що проводилися, через невідповідність АТО сучасним військовим діям у Донецькій та Луганській областях. За словами Секретаря РНБО України О. Турчинова в Україні потрібно завершити антитерористичну операцію і перейти до нового формату захисту країни від гібридної війни з РФ, він зазначив: «Військові дії тривають на сході нашої країни вже три роки і переросли як за тривалістю, так і за масштабами формат АТО... Настав час перейти до нового формату захисту країни» [11].

Необхідність розробки альтернативного формату АТО, що усуне недоліки та підвищить ефективність протидії загрозам національній безпеці, призвели до розробки нового законопроекту. Так, у жовтні 2017 року Президент П. Порошенко вніс на розгляд до Верховної Ради України законопроект про реінтеграцію Донбасу, що отримав назву «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях». Цей законопроект передбачав визначення Російської Федерації країною-агресором, вживання «заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації» замість АТО, керівництво якої буде покладено на Збройні сили України. Згідно із законопроектом, Україна не відповідатиме за дії окупантів на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, натомість, збиратиме інформацію про всі порушення, щоб притягти до відповідальності країну-агресора.

Перше читання законопроекту про реінтеграцію Донбасу супроводжувалося емоційними дискусіями депутатів та блокуванням президії. Основні протиріччя викликала Стаття 7, що згадує Мінські угоди. Депутати фракції «Самопоміч» заявили, що не голосуватимуть за цей «капітуляційний» закон, адже підписавши вони легалізують Мінські угоди, підписані терористами. У відповідь, комітет Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони рекомендував законопроект до першого читання із застереженням, що будуть напрацьовані пропозиції комітету зі зміни статті 7 законопроекту. У результаті законопроект закріпив пріоритетність виконання Мінських домовленостей, але до операції в Донецькій та Луганській областях Україна має право залучати особовий склад Збройних сил України та інших військових формувань. Таким чином, 6 жовтня 2017 року в першому читанні законопроект підтримали 233 нардепи, проти нього проголосували 32 парламентарії, утримались – 7, не голосували 63 депутати [3].

Друге читання законопроекту відбулося 18 січня 2018 року, у результаті якого Верховна Рада ухвалила закон «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (№ 7163), за це рішення проголосували 280 народних депутатів [10].

За закон проголосували 123 депутати від «Блоку Петра Порошенка» (4 – не голосували, 11 – відсутні), 76 – від «Народного фронту» (1 – не голосував, 4 – відсутні), 17 від Радикальної партії Ляшка (1 – не голосував, 3 – відсутні), 22 від «Самопоміч» (1 – утримався, 1 – не голосував, 1 – відсутній) і 15 від «Батьківщини» (5 - відсутні). У той же час, фракція «Опозиційного блоку» не голосувала у повному складі: 33 – проти, 4 – не голосували, 6 – відсутні [5].

Основним аргументом, який забезпечив таку значну підтримку законопроекту серед депутатів Верховної Ради, стало положення про визнання Російської Федерації агресором та окупантом. Це змусило підтримати законопроект фракції, що в цілому не

були їм незадоволені, адже в іншому випадку, вони б були тими, хто «не визнав Росію окупантом» з усіма політичними наслідками [12].

20 січня 2018 року новий закон було підписано Президентом П. Порошенко. Закон вніс значні зміни до існуючих нормативно-правових документів, основними серед яких стали:

- Російська Федерація офіційно називається агресором (преамбула), визначається як окупант частини української території (стаття 7), «збройна агресія Російської Федерації розпочалася з неоголошених і прихованих вторгнень на територію України підрозділів збройних сил та інших силових відомств Російської Федерації, а також шляхом організації та підтримки терористичної діяльності»;

- так звані «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка» називаються «окупаційні адміністрації Російської Федерації» (преамбула);

- «тимчасово окуповані території» – це частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль (стаття 1);

- для забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях органи державної влади та їх посадові особи вживають заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації (стаття 5);

- розширено повноваження президента в керівництві зазначеними заходами. На відміну від штабу АТО, що очолював та проводив операцію силами та засобами ЗСУ, МВС, Національної поліції, керівництво ООС здійснюють виключно військові, а саме Командувач об'єднаних сил, який реалізує свої повноваження через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України (стаття 9) [8].

Новий закон, як і будь-який нормативно-правовий документ, не містить чіткого сценарію повернення тимчасово окупованих територій, проте нове законодавство має низку переваг. По-перше, визначення Росії країною-агресором робить акцент на зовнішньому військовому втручанні, визначає стороною конфлікту не так звані «ДНР» та «ЛНР», а РФ. По-друге, ухваленні в законі рішення є основою для обґрунтування позиції України в міжнародних судах, інших установах, адже на РФ покладається вся відповідальність за протиправні дії на окупованих територіях, тому і всі судові позови в українських та міжнародних судах щодо компенсації шкоди, завданої в ході військових дій, також стосуватимуться РФ. По-третє, важливим є визначення окупованою не тільки сухопутної території, а й морських вод та повітряного простору, що надає статус, в межах якого діє міжнародне гуманітарне право, слугує правовим механізмом для залучення гуманітарної допомоги, моніторингових місій та миротворчих сил [2; 12].

Серед переваг нового закону також слід виокремити збереження права власності на рухоме й нерухоме майно за мешканцями окупованих територій, значне спрощення процедури реєстрації фактів народження й смерті мешканців окупованих територій, адже держава визнаватиме свідоцтва, які видаються окупаційними адміністраціями, покладання на РФ обов'язку забезпечувати права й свободи населення тимчасово окупованих територій (цей обов'язок держав-окупантів передбачено Гагською та Женевською конвенціями). Проте ухвалений закон має і певні недоліки, основним з яких є відмова держави від компенсації шкоди за зруйноване житло, перебування у полоні тощо, адже відповідальність несе країна-агресор, також не вказано як зміниться статус переселенців та учасників АТО, які є переселенцями [12].

Не менше дискусій викликає і зміна АТО на «заходи із забезпечення національної безпеки і оборони», що очолить Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ, які прийнято називати «Операцією об'єднаних сил».

Через місяць після набуття чинності зазначеного закону Президент П. Порошенко видав указ, призначивши Командувачем об'єднаних сил, що виконує обов'язки з керування «заходами із забезпечення національної безпеки і оборони...», генерал-лейтенанта ЗСУ Наєва С.І. [9]. А наступним логічним кроком стало оголошення про зміну формату АТО на ООС.

30 квітня 2018 року Президент України П. Порошенко оголосив про офіційне завершення АТО, підписав Указ «Про затвердження рішення РНБО «Про широкомасштабну антитерористичну операцію на території Донецької та Луганської областей», яким передбачена зміна формату АТО, а також підписав Наказ Верховного Головнокомандувача ЗСУ «Про початок операції Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей» [1].

З проголошенням початку ООС Президент України доручив виведення з району проведення операції Об'єднаних сил оперативного складу штабу АТО, наголосивши при цьому, що «завершення режиму широкомасштабної антитерористичної операції не позбавляє нас можливості оголошення АТО в будь-який час, коли виникає терористична загроза на звільнених територіях» [1].

Представники влади наголошують на тому, що зміна формату військової операції не передбачає зміни цілей та форм діяльності силових структур у Донецькій та Луганській областях. Так, заступник голови СБУ Кононенко В. зазначає: «Зараз по суті триває те, що відбувалося і раніше. Єдине – змінилося керівництво. Ми офіційно передали керівництво антитерористичною операцією військовим, а СБУ й надалі братиме участь в операції на тих само принципах, як і раніше» [7].

Слід також зазначити, що на території проведення ООС передбачається особливий порядок, умови якого було оприлюднено 28 квітня 2018 року на офіційному веб-сайті Міністерства оборони України. Цей порядок передбачає надання особливих прав особам, залученим для проведення ООС, серед них:

- застосовувати відповідно до законодавства України зброю і спеціальні засоби;
- затримувати і доставляти в органи внутрішніх справ осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до антитерористичної операції, або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район проведення антитерористичної операції і перешкоджання її проведенню;
- перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи;
- здійснювати в районі проведення антитерористичної операції особистий догляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;
- тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, у тому числі транспортні засоби дипломатичних представництв і консульських установ, та громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, виводити громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксировувати транспортні засоби;
- входити (проникати) в жилі та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та при переслідуванні осіб, які підозрюються у вчиненні такого акту, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби, якщо зволікання може створити реальну загрозу життю чи здоров'ю людей;
- використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, у тому числі спеціальні, що належать громадянам (за їх згодою), підприємствам, установам та

організаціям, за винятком транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій, для запобігання терористичному акту, переслідування та затримання осіб, що підозрюються у вчиненні терористичного акту, або для доставки осіб, які потребують термінової медичної допомоги, до лікувальних закладів, а також для проїзду до місця злочину» [8; 6].

Цей перелік прав, встановлений у статті 12 нового закону є практично ідентичним до прав осіб, залучених до проведення АТО, вказаних у статті 15 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом», що слугує підтвердженням того, що форма діяльності військових у Донецькій та Луганській областях із зміною АТО на ООС не змінилася.

Крім того, особливий порядок передбачає існування так званої «зони безпеки», яка є прилеглою до району бойових дій та включає такі населені пункти: Виноградне, Курахово, Очеретяне, Розівка, Вовчярівка, Біла Гора, Новоайдар, Садки, Макарівка, Простяне, уздовж адмінкордону Луганської та Харківської областей, Ольгівка, уздовж адмінкордону Донецької та Харківської областей, Знаменівка, вздовж адмінкордону Донецької та Дніпропетровської областей, Комишеваха, уздовж адмінкордону Донецької та Запорізької областей, Урзуф, уздовж морського узбережжя, Приморське. У цій зоні за рішенням командувача Об'єднаних сил, можуть створюватися **райони обмеженого доступу і райони, заборонені для доступу. Районом бойових дій**, вважається район, охоплений бойовими діями уздовж лінії зіткнення, де підрозділи ЗСУ, інших військових формувань та правоохоронних органів виконують бойові завдання по недопущенню прориву противника вглиб території держави [4].

Порядок на території ООС визначає також режими перебування в зазначеній «зоні безпеки» для осіб, що не залучені до її проведення. Ці режими поділено на:

- «зелений» – перебування та переміщення осіб не обмежено;
- «жовтий» – перебування та переміщення осіб здійснюється за наявності документів, що посвідчують особу, крім того, проводиться особистий огляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;
- «червоний» – перебування осіб тимчасово обмежено (заборонено), пропуск громадян здійснюється за наявності встановленої Командувачем об'єднаних сил перепустки.

В'їзд до району проведення операції, району ведення бойових дій, районів обмеженого та забороненого доступу, дозволяється лише через визначені командуванням об'єднаних сил блокпости, підставою для допуску в район проведення ООС є проживання особи, або її близьких родичів чи членів сім'ї на цій території, розташування місця поховання близьких родичів або членів сім'ї, смерть близьких родичів або членів сім'ї в районі ООС, наявність права власності на об'єкти нерухомості, необхідність участі у забезпеченні національних інтересів України з метою мирного врегулювання конфлікту чи з гуманітарних питань, необхідність виконання дипломатичних та консульських функцій, необхідність виконання функцій в рамках діяльності міжнародних організацій, звільнення з місць позбавлення волі, наявність спеціальної перепустки, здійснення поїздок для трудової діяльності, навчання, наукової діяльності, культурною або релігійною метою, оздоровлення, супроводу дитини до загальноосвітніх чи дошкільних навчальних закладів тощо. Усі ці підстави мають бути підтвердженими відповідними документами [4].

Таким чином, для підвищення ефективності заходів із забезпечення національної безпеки України формат антитерористичної операції, що тривала з 2014 року, було змінено на Операцію об'єднаних сил, підставою для чого стало ухвалення ЗУ «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» 18 січня 2018

року, який визнав Російську Федерацію як агресора та окупанта, поклав відповідальність за протиправні дії на окупованих територіях на РФ та її «окупаційні адміністрації». Всупереч критиці, цей закон є базовим для проведення заходів із деокупації та реінтеграції територій Донецької та Луганської областей.

У відповідність до цього закону 30 квітня 2018 року Президент України П. Порошенко оголосив про офіційне закінчення АТО та початок ООС, основна відмінність між якими полягає в зміні керівництва операцією з СБУ на ЗСУ, значно розширюючи таким чином повноваження президента, що виступає Верховним Головнокомандувачем ЗСУ. Форми діяльності осіб, залучених до ООС, не відрізняються, від тих, що мали місця при АТО, проте особливий порядок, що запроваджується на території ООС відрізняється створенням так званої «зони безпеки», що включає населені пункти, прилеглі до району бойових дій, та режимами перебування в цих зонах. Досвід проведення АТО дає підстави говорити про те, що українське законодавство в сфері забезпечення національно безпеки після оголошення ООС ще зазнає певних трансформацій, потребуватиме подальшого удосконалення правових форм та механізмів заходів з відновлення державного суверенітету в межах українських кордонів.

Список використаної літератури

1. 30 квітня розпочалась операція Об'єднаних сил із відсічі та стримування збройної агресії Росії на Донбасі – Президент підписав Указ // Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/news/30-kvitnya-rozprochalas-operaciya-obyednanih-sil-iz-vidsichi-47206>.

2. Біщук В. П'ять важливих наслідків прийняття закону про деокупацію Донбасу // Львівська газета. 19 січня 2018. URL: <http://gazeta.lviv.ua/2018/01/19/p-yat-vazhlivix-naslidkiv-prijnyattya-zakonu-pro-deokupaciyu-donbasu>.

3. Закон про реінтеграцію Донбасу ухвалили у Верховній Раді в першому читанні. URL: https://24tv.ua/zakon_pro_reintegratsiyu_donbasu_uhvalili_u_verhovniy_radi_n872848.

4. Особливий порядок, що буде діяти з оголошенням початку проведення операції Об'єднаних сил на території Донецької та Луганської областей // Офіційний веб-сайт Міністерства оборони України. URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2018/04/28/osoblivij-poryadok-shho-bude-diyati-z-ogoloshennyam-pochatku-provedennya-operaczii-obednanih-sil-na-teritorii-doneczkoi-ta-luganskoj-oblastej>.

5. Поіменне голосування про проект Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях (№7163) // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=16610.

6. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page>.

7. Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення: Наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 7 жовтня 2014 року. URL: http://cons.parus.ua/_doc_view.asp?rnх=09FH733877711bd2c4a783860caa719233250.

8. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2268-19/page>.

9. Про призначення С. Наєва Командувачем об'єднаних сил: Указ Президента України від 16 березня 2018 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/69/2018>.

10. Рада ухвалила законопроект про деокупацію Донбасу // Інформаційне агентство УНІАН. 18 січня 2018 року. URL: <https://www.unian.ua/politics/2352443-rada-uhvalila-zakon-pro-deokupatsiyu-donbasu.html>.

11. Турчинов: Подальше звільнення окупованих територій у рамках формату АТО є неможливим. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/428292.html>.

12. Філатов В., Волинська О. Експертний аналіз законопроекту про деокупацію Донбасу // Дніпроград: вісник небайдужих громадян. 21 грудня 2017. URL: http://dniprograd.org/2017/12/21/ekspertniy-analiz-zakonoproektu-pro-deokupatsiyu-donbasu_63454.

Стаття надійшла до редакції 10.05.2018 р.

A. Trofymenko

JOINT FORCES OPERATION IN UKRAINE: ITS POLITICAL AND LEGAL BASIS

The article provides the analysis of political and legal basis of Joint Forces Operation (JFO) in Ukraine based on studying the Law of Ukraine on the Peculiarities of State Policy on Ensuring Ukraine's State Sovereignty Over Temporarily Occupied Territories in Donetsk and Luhansk Regions. The author defines main changes in existing law principles that include: 1) the Russian Federation is officially called an aggressor and defined as an occupant of a part of Ukrainian territory; 2) so called "DPR" and "LPR" are defined as "occupation government of the Russian Federation" ; 3) format of antiterrorist operation changes to "measures on provision of national security and defense, rebuff and control military aggression of the Russian Federation (JFO)". The research defines advantages and disadvantages of law and its significance for the process of de-occupation.

The article studies main differences between the ways of running ATO and JFO. The main difference is that the leadership was changed from the Security Service of Ukraine to the Armed Forces of Ukraine, which expands powers and responsibility of the President of State. In their turn, changes in aims and format of activities of defense and law enforcement agencies in Donetsk and Luhansk regions are not involved, rights of JFO participants is almost identical to the rights of ATO participants.

The author studies the notion of "security zone" which is defined as an area near the combat area as well as provides a list of inhabited localities of this zone. The regime of staying and powers of the commander-in-chief of JFO in this area are also described.

The entry procedure to the JFO region, combat area, limited and prohibited access area are also discussed.

Key words: Joint Forces Operation (JFO), Antiterrorist operation (ATO), temporarily occupied territories, «security zone», de-occupation.