

ЛЕГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЕВАКУАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Олексій ПРОНЕВИЧ

*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри службового
та медичного права Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
м. Київ, Україна*

Відповідно до статті 3 Конституції України людину, її життя і здоров'я, недоторканність і безпеку визнано найвищою соціальною цінністю, а головним обов'язком держави, – утвердження і забезпечення прав та свобод людини¹. Небезпека для охоронюваного державою загального блага неминуче виникає в екстраординарних умовах «існування екзистенційної загрози та невизначеності». Надзвичайні адміністративно-правові режими створюють легальну основу для консолідації зусиль адміністративних органів, мобілізації наявних ресурсів та вжиття екстрених організаційних заходів задля захисту національних інтересів, забезпечення суб'єктивних прав приватних осіб.

Воєнний стан як вид надзвичайного адміністративно-правового режиму вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у контексті забезпечення захисту суверенітету і територіальної цілісності як засадничої функції держави. Відповідно до статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» серед широкого спектру заходів правового режиму воєнного стану передбачено проведення евакуації населення із зон збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій) у безпечні райони, а також «евакуації матеріальних і культурних цінностей, що перебувають у державній власності, у разі виникнення загрози їх пошкодження або знищення»².

Комплексний аналіз вітчизняного надзвичайного законодавства дає підстави стверджувати щодо поліваріантності підходів до сутнісної інтерпретації управлінсько-правового концепту «евакуація». Відповідно до пункту 7 частини першої статті 2 Кодексу цивільного захисту України поняття «евакуація» у широкому сенсі визначено як організоване виведення чи вивезення із зони надзвичайної ситуації або

¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

² Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

зони можливого ураження населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення³. Примітно, що у вітчизняній правотворчій традиції евакуація звужено тлумачилася у гуманітарно-адміністративному вимірі (як комплекс заходів щодо організованого вивезення (виведення) населення з районів (місць), зон можливого впливу наслідків надзвичайних ситуацій і розміщення його у безпечних районах (місцях) у разі виникнення безпосередньої загрози життю та заподіяння шкоди здоров'ю людей⁴) та дефініціюється у контексті забезпечення оперативної релокації цінностей та/або документації (як комплекс заходів щодо організованого вивезення матеріальних і культурних цінностей, фондово-облікової, наукової та іншої документації та розміщення їх у безпечних районах (місцях) у разі виникнення загрози їх пошкодження, знищення або втрати внаслідок злочинів проти власності, що можуть бути скоєні в умовах воєнного стану⁵). У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» закріплено правовий імператив щодо обов'язковості евакуації затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання, підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах, а також передбачено переміщення (евакуацію) у разі необхідності виробничих потужностей підприємств будь-якої форми власності із зони бойових дій. Міністерство охорони здоров'я України при встановленні переліку застосовуваних медичними працівниками (медичними підрозділами) заходів, спрямованих на профілактику, діагностику і лікування поранених, травмованих, уражених та хворих військовослужбовців, поліцейських, осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту сил безпеки і сил оборони під час ведення бойових дій, виконання бойових (спеціальних) завдань, здійснення інших заходів з національної безпеки і оборони, а також підготовки складових сил безпеки і сил оборони до застосування за призначенням у тактичних умовах на догоспітальному етапі, легально закріпило категорії «евакуація постраждалого (casualty evacuation –

³ Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

⁴ Про затвердження Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1432. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1432-2001-%D0%BF#Text>.

⁵ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 472 та затвердження Порядку використання коштів з рахунка для задоволення потреб культури, мистецтв, креативних індустрій, охорони і збереження культурної спадщини, культурних цінностей, підтримки суб'єктів у сфері медіа: постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2022 року № 616. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2022-%D0%BF#Text>.

CASEVAC)» як «неконтрольований медичним персоналом процес переміщення пораненого, травмованого, ураженого або хворого до медичного підрозділу» та «медична евакуація (medical evacuation – MEDEVAC)» як спланований та контрольований медичним персоналом процес переміщення пацієнта спеціалізованим санітарним транспортним засобом до або між медичними підрозділами як невід’ємна частина безперервного лікування⁶. Примітно, що у вітчизняному надзвичайному законодавстві також імплементовано гуманітарно-правовий концепт «евакуація військовополонених» для визначення організованого виведення військовополонених з району ведення бойових дій до місць (місцевостей), де вони утримуються після взяття їх в полон⁷.

Відповідно до підпункту 12 пункту 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052, Державна служба України з надзвичайних ситуацій уповноважена реалізовувати державну політику з питань організації заходів з евакуації населення, надання центральним та місцевим органам виконавчої влади, суб’єктам господарювання методичну допомогу із зазначених питань⁸.

Аксіоматично, що масштаби евакуації населення залежать від обсягу ураження або «особливостей надзвичайної ситуації». Евакуація проводиться на державному, регіональному, місцевому або об’єктовому рівні. Відповідно до статті 3 Кодексу цивільного захисту України передбачено кілька видів евакуації, а саме: обов’язкову; загальну або часткову; тимчасову або безповоротну. Цим нормативно-правовим актом прямо передбачена можливість обов’язкової евакуації у разі виникнення загрози збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій, які визначаються Генеральним штабом Збройних Сил України на особливий період, у безпечні райони). Зважаючи на екзистенційний характер евакуації, до додаткових завдань єдиної державної системи цивільного захисту у період дії воєнного стану законодавцем віднесено проведення (у разі потреби) за окремим рішенням Кабінету Міністрів України, відповідних місцевих органів виконавчої влади (військових

⁶ Про затвердження Обсягів надання медичної допомоги на догоспітальному етапі, які надаються під час ведення бойових дій та підготовки сил безпеки і сил оборони за призначенням у тактичних умовах: наказ Міністерства охорони здоров’я України від 3 вересня 2024 року № 598. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1359-24/ed20240903#n19>.

⁷ Про затвердження Порядку здійснення заходів щодо поведінки з військовополоненими в особливий період: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2022 року № 721. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/721-2022-%D0%BF#Text>.

⁸ Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>.

адміністрацій) евакуації населення та матеріальних і культурних цінностей з районів можливих бойових дій у безпечні райони (абзац 20 пункту 1 частини 4 статті 8 Кодексу цивільного захисту України), а до основних завдань сил цивільного захисту, – участь у проведенні евакуації населення «із зон збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій) у безпечні райони» (пункт 8-1 частини 2 статті 22 Кодексу цивільного захисту України). Наразі закріплено імператив щодо урахування положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» при здійсненні евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей в особливий період.

Особлива увага приділена адміністративно-правовому регулюванню обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей. Згідно з абзацом 2 пункту 3 чинного Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій визначено, що з метою захисту дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, в умовах воєнного стану обласні військові адміністрації можуть прийняти рішення про проведення обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з їх батьками, особами, які їх замінюють, або іншими законними представниками з окремого населеного пункту в місцевості, де ведуться бойові дії. Обов'язкова евакуація в примусовий спосіб дітей здійснюється за супроводом одного з батьків, особи, яка їх замінює, або іншого законного представника (відмова від обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з окремого населеного пункту в місцевості, де ведуться бойові дії, не допускається)⁹. Евакуація дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, проводиться з урахуванням вимог Порядку тимчасового переміщення (евакуації) дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, та їх повернення за місцем постійного проживання (перебування), а в разі виїзду за межі України – в Україну¹⁰.

Рішення про евакуацію дітей у примусовий спосіб приймаються на регіональному рівні з обов'язковим погодженням з Координаційним штабом з проведення евакуаційних заходів та ефективного реагування на масове переміщення населення, наділеним статусом тимчасового консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України, утвореного з метою сприяння у координації дій центральних і місцевих

⁹ Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 року № 841. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF#Text>.

¹⁰ Про тимчасове переміщення (евакуацію) дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, та їх повернення: постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2023 року № 546. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2023-%D0%BF#n18>.

органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, військових формувань, громадських об'єднань з питань організації та проведення евакуації населення¹¹. Наприклад, на засіданні Ради оборони Харківської області від 13 травня 2024 року було прийнято рішення про примусову евакуацію «статусних дітей» (дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування) з населених пунктів, розташованих у 30-кілометровій віддаленості від державного кордону або лінії розмежування¹². Після активізації 10 травня 2024 року військ держави-агресора на півночі Харківської області було евакуйовано 1.282 дитини з Вовчанської та Липецької територіальних громад. На засіданні Ради оборони Харківської області від 12 вересня 2024 року було прийнято рішення про евакуацію у примусовий спосіб 269 дітей з Куп'янської, Курилівської та Кондрашівської територіальних громад Куп'янського району¹³.

Резюмуючи, зазначимо, що евакуація є легальним засобом захисту населення в екстраординарних ситуаціях, детермінованих антропологічними, природними або техногенними чинниками. У вітчизняному надзвичайному законодавстві ствердилася поліваріантність сутнісної інтерпретації соціально-правового конструкту «евакуація». Наразі створено репрезентативну нормативно-правову базу, що регламентує здійснення евакуації, визначено адміністративну правосуб'єктність уповноважених адміністративних органів. Законом України «Про правовий режим воєнного стану» евакуація віднесена до заходів правового режиму воєнного стану. Стратегічним пріоритетом визнано адміністративно-правове регулювання обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів. Таке рішення приймається обласною військовою адміністрацією/радою оборони області за погодженням з Координаційним штабом з проведення евакуаційних заходів та ефективного реагування на масове переміщення населення.

¹¹ Про утворення Координаційного штабу з проведення евакуаційних заходів та ефективного реагування на масове переміщення населення: постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2022 року № 854. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854-2022-%D0%BF#Text>.

¹² На Харківщині оголосили примусову евакуацію статусних дітей з прифронтових населених пунктів. Офіційний сайт Чугуївської районної військової адміністрації. 13 травня 2024 року. URL. <https://chuhuiv-rda.gov.ua/news/1715617047/>.

¹³ У Куп'янському районі затвердили примусову евакуацію ще з трьох громад. Аналітичний портал «Слово і діло». 12 вересня 2024 року. URL. <https://www.slovoidilo.ua/2024/09/12/novyna/suspilstvo/kupyanskomu-rajoni-zatverdyl-primusovu-evakuacziyu-shhe-trox-hromad>.