

УДК 351.863+341.323+ 338.245

DOI 10.18524/2413-9998.2022.2(51).274374

П. В. Шмулевич,

доктор філософії з економіки,
головний консультант сектору досліджень
Таврійського регіону і Криму у місті Херсоні
Центру регіональних досліджень
Національний інститут стратегічних досліджень,
вул. Пирогова, 7а, м. Київ, 01054, Україна
e-mail: shmulevych.niss@gmail.com

О. П. Максименко,

завідувач сектору досліджень
Таврійського регіону і Криму у місті Херсоні
Центру регіональних досліджень
Національний інститут стратегічних досліджень,
вул. Пирогова, 7а, м. Київ, 01054, Україна
e-mail: maksimenko.niss@gmail.com

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ НА ТЕРИТОРІЇ ІЗОЛЬОВАНОЇ ГРОМАДИ ПРОТЯГОМ ГІБРИДНОГО ПЕРІОДУ

Гібридність дій країни-агресорки, нехтування правилами і звичаями війни, систематичне порушення норм міжнародного гуманітарного права потребують з боку нашої держави термінових і нестандартних рішень задля збереження життя громадян, які опинилися в районах бойових дій, в ізольованих або окупованих територіальних громадах. Держава зобов'язана скеровувати всі наявні власні ресурси на дієве забезпечення прав і свобод громадян та захист найуразливіших верств населення, а не покладатися на самоорганізацію населення та місцевого самоврядування. Таким трудовим ресурсом Держави є, зокрема, державні службовці, які працюють в територіальних управліннях державних органів та фізично перебувають в ізольованому місті. У статті проведено економіко-правовий аналіз фактичної ситуації в місті Херсоні, яка мала місце в період між початком війни та встановленням окупантами власної квазівлади. Проаналізовано закрити інформацію щодо підходів, нормативів та реалій роботи Командування тилу Держави Ізраїль. На основі досвіду цієї країни запропоновано термінові організаційні механізми довготривалої підтримки життєдіяльності міста, ізольованого та контролюваного загарбниками, через залучення місцевих державних службовців, які перебувають на простой, у систему Служби тилу.

Ключові слова: гібридний період, державний суверенітет, цивільне населен-

ня, система розподілу, гуманітарна допомога, служба тилу, окупація

Постановка проблеми у загальному вигляді. Зважаючи на гібридність дій країни-агресорки до і після початку повномасштабного вторгнення та порушення нею норм міжнародного гуманітарного права, фактичну недієздатність Міжнародного комітету Червоного Хреста [2], правовий статус міста Херсона два місяці був невизначеним, його територія не могла однозначно вважатися окупованою. Проте вона була повністю ізольованою та контрольованою загарбниками. При цьому державна влада стосовно населення Херсона мала б продовжувати орієнтуватися на Конституцію України та свою основну функцію щодо захисту прав та свобод своїх громадян на території міста.

Беручи до уваги, що з 24.02.2022 р. судова гілка державної влади та територіальні підрозділи державних правоохоронних органів не виконують своїх функцій на території Херсона, обласна та районна державні адміністрації самоусунулися від виконання своїх обов'язків, можна констатувати фактичну відсутність реалізації суверенної державної влади на території громади. Необхідним є пошук механізмів термінового відновлення дієвого державного суверенітету в умовах воєнного стану з метою збереження життя і здоров'я населення.

Важливо зауважити, що з економічної точки зору принаймні перший місяць війни Херсон був умовно закритою економічною системою, що дає змогу коректніше оцінити цілу низку системних параметрів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Системний аналіз [1, 4, 6, 7], IV Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни (1949 р.) та Додаткового протоколу I до неї (1977 р.) доводить, що мирне (цивільне) населення міста Херсона з 24.02.2022 р. – дати початку міжнародного збройного конфлікту – автоматично перебуває під захистом міжнародного гуманітарного права як «некомбатанти». Це повною мірою стосується і стану (тимчасової) окупації, «...навіть якщо ця окупація не дістане жодного збройного опору» [4, с. 329].

З іншого боку, аналіз Положення про закони і звичаї війни на суходолі (Додаток до IV Гаазької Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі від 1907 р.), зокрема, статей 42 – 43, свідчить, що з 24 лютого по 25 квітня 2022 р. фактичний стан міста Херсона не відповідав визначеному для окупованої території. 26 квітня 2022 р. з боку країни-агресор-

ки були оголошені керівники військово-цивільної адміністрації Херсонської області та міста Херсона, тому саме цю дату слід вважати датою початку окупації з огляду на норми згаданого Положення.

Важко дати юридичне визначення правовому стану або статусу території Херсона протягом періоду 24.02–25.04.2022 р. Можливо, з позицій міжнародного права слід продовжувати надавати території Херсона статус «театр воєнних дій» з 24.02.2022 р. весь час по вересень 2022 р. (подання даної статті до публікації), незалежно від факту окупації.

В цілях нашого дослідження ми ідентифікуємо цей період з 24 лютого по 25 квітня 2022 р. як «гібридний період». Зауважимо, що таке визначення є дуже вузьким і пропонується нами виключно для даного дослідження, адже гібридність дій агресора проявлялась як до, так і після цього періоду, як нами далі буде доведено. Необхідність аналітичної категорії «гібридний період» обумовлена пошуком ефективних інструментів протидії агресору в такій ситуації, у якій опинився Херсон, з метою збереження людських життів. На наш погляд, гібридний період є першим етапом інтеграційного періоду – всього часу від початку бойових дій біля / на території громади до потенційного силового її «приєднання» до території країни-агресорки(або аналогічної за наслідками будь-якої іншої мети загарбника щодо такої громади).

З правової точки зору, можна дати кілька попередніх, але важливих характеристик зазначеному «гібридному періоду»:

1. Україна як держава не могла перекласти повну відповідальність за населення громади на агресора, відповідно до норм міжнародного права. Отже, Україна мала де-юре суверенітет над територією і була зобов'язана забезпечувати права та свободи громадян в максимально можливому обсязі.

2. Виникла ситуація, при якій де-юре цивільне населення перебуває під захистом міжнародного гуманітарного права, але країна-агресорка де-факто не проводить заходів із забезпечення виконання його норм (наприклад, відсутність гуманітарних коридорів).

3. Навіть за нормами міжнародного права обидві сторони конфлікту мають докладати всіх зусиль щодо захисту мирного населення, в т.ч. гуманітарного.

Варто зазначити, що у квітні 2022 р. нашою державою в особі Мінреінтеграції стосовно територіальних громад поряд із терміном «тимчасова окупація» введено поняття «район проведення воєнних

(бойових) дій», «оточення (блокування)»[5], але не надано визначень цих понять і приміток, до якої категорії кожна громада затвердженого наказом Переліку належить (він упорядкований за областями). Отже, належність громади до цих категорій визначається на сьогодні Міністерством на власний розсуд, виходячи із реальної воєнної ситуації.

Необхідно додати, що і після окупації де-юре (26.04.2022 р.) країною-агресоркою здійснюються гібридні дії, зокрема, в інформаційній площині. Прикладами можуть слугувати «візуальне навантаження» окупації та пропаганда у місцевих ЗМІ Херсона. Стосовно гібридної візуалізації присутності окупантів у місті (станом на дату подання даної статті до публікації) можна навести: точкове встановлення російських прапорів при збереженні (незнищенні) українських на багатьох об'єктах комунальної і державної власності (школах, лікарнях, університетах тощо); радянська символіка з нагоди Дня Перемоги; візуальне оформлення указів та розпоряджень т. зв. обласного та місцевих голів ВЦА – з гербом країни-агресорки, але без письмового згадування її назви; загалом маркування ворожої військової та цивільної техніки літерою, без нанесення прапору чи гербу.

Щодо пропаганди треба відзначити кричущий правовий нігілізм і повну розмитість правового статусу території. «Территория Херсонской области остается территорией Херсонской области», «...станет государственной собственностью Херсонской области», «бизнес, который готов работать по новым правилам и порядкам (яким? чийм? – автори)» – така пряма мова призначеного окупантами «голови ВЦА Херсонської області» В. Сальда в кількох інтерв'ю місцевому телеканалу «ВТВ Плюс», єдиному, який пішов на пряму колаборацію із загарбником та після встановлення окупації висвітлює необхідні йому новини під індиферентною назвою «Херсон. Факты». З огляду на специфіку даного дослідження, відповідна пропаганда у російських ЗМІ нами до уваги не береться та не аналізується, оскільки вона своєю цільовою аудиторією має, перш за все, власне населення країни-агресорки, а не населення Херсона.

Таку ситуацію, навіть після широкомасштабного вторгнення, можна пояснити тим, що чинним міжнародним правом заборонено силою змінювати територіальний *status quo* [4, с. 361], а тому для максимального уникнення майбутньої правової відповідальності країни-загарбни-

ці, вочевидь, колаборантам наказано не згадувати її назву одночасно із озвучуванням їхніх загарбницьких, протиправних дій на тимчасово окупованій території. Можливо, це обумовлено і потенційними репараціями, практика отримання яких через міжнародні суди свідчить про величезну складність доказування як суми збитків, так і взагалі факту їх спричинення саме країною-винуватицею конфлікту, її армією або афілійованими структурами [6].

Фактичний «обсяг» дієвого державного суверенітету України на території Херсона протягом гібридного періоду. З першого дня війни на території Херсона припинено роботу судової гілки влади повністю, органів прокуратури, за кілька днів – і національної поліції. Через відключення більшості державних реєстрів на всій території країни з початком збройного конфлікту майже всі територіальні представництва державних органів влади втратили фактичну дієздатність. З перших днів війни їхні працівники переведені на дистанційну роботу, а згодом – на простій. Це стосується і більшості службовців обласної та Херсонської районної державних адміністрацій, керівництво яких покинуло територію міста в перші дні війни.

Протягом гібридного періоду (до 20-х чисел квітня) із суттєвими обмеженнями працювало Головне управління Пенсійного фонду України в Херсонській області, суто приймаючи документи від відвідувачів у сервісному центрі. В аналогічній ситуації опинилося й управління Фонду соціального страхування України (виплати допомог з тимчасової непрацездатності, вагітності та пологів). Фізично обидва регіональні представництва були відключені від систем, але їхні функції були передані відповідним управлінням в інших областях України. Казначейське обслуговування громади було вдало переведено на відповідне Кіровоградське управління, але надалі проходило із певними труднощами.

«Криза гібридності» агресора до та під час гібридного періоду. Порівняльний аналіз сучасних досліджень у сфері гібридних війн [3] і фактичного становища в Херсоні безпосередньо перед війною й у її перші місяці свідчить, що більшість застосованих країною-агресоркою гібридних методів на території міста були невдалими. Тобто для досягнення поставлених перед собою цілей сама ситуація «вимагала» від агресора:

- 1) відкритого збройного конфлікту зі швидким оточенням (ізо-

ляцією, блокуванням) міста, подальшими штурмом та фізичним захо-дом військ на його територію, запровадженням силового контролю;

2) встановлення окупації міста де-юре після майже двох місяців фізичної присутності (силового контролю) в ньому – через провал гібридних методів впливу вже протягом гібридного періоду.

Єдиним ефективним, як зараз видається, напрямом гібридної війни агресора стосовно громади Херсона та області в цілому стала т.зв. «організаційна зброя», одним із довгострокових інструментів якої є «...формування керованої ззовні, неадекватної в професійному та моральному відношеннях «п'ятої колони» в органах державного, військового, безпекового управління, місцевого самоврядування» [3, с. 43]. Окупантом вміло використані або стали об'єктивним, позитивним фоном для його дій: загальна «втома» херсонців від багаторічної відвертої управлінської слабкості обласного керівництва; недієздатність (іншими словами, відсутність) нової районної ланки управління через незавершеність реформи децентралізації – при завершеній ліквідації дієздатної і звичної районної структури області до 2020 року; загальнополітичне становище, зокрема, непопулярність влади в цілому на час початку війни – через два роки «ковідних» обмежень, вимоги до дрібного та малого бізнесу щодо касових апаратів тощо.

Польові дослідження. Херсонська міська територіальна громада поділена на три райони зі своїми радами та виконкомом: Дніпровський, Корабельний, Суворовський. Проведені нами протягом першого місяця ізоляції загарбниками міста Херсона польові дослідження свідчать про значні проблеми із розподілом допомоги вразливим верствам населення через виконком районних у місті рад та керівників базового рівня самоуправління (голів ОСББ та керуючих компаній). Експрес-опитування та глибинні інтерв'ю із співвласниками десятиох ОСББ дозволили ідентифікувати такі основні проблеми з розподілом допомоги на етапі «виконком районної у місті ради – ОСББ»: повна відсутність інформації про можливість отримати таку допомогу, розподіл допомоги головами ОСББ тільки серед «своїх» і серед лояльних співвласників, неправомірна передача допомоги в натурі на продаж у торговельні мережі замість розподілу між нужденними співвласниками, відмова голови ОСББ займатися такими питаннями через низьку оплату праці та з посиланням на відсутність такого обов'язку. В жодному із досліджених ОСББ не ідентифіковано прозорої процедури розподілу. Це обумовлено

незначною кількістю посадових осіб місцевого самоврядування на кількість наявного населення, які фізично не здатні проконтролювати керівників базового рівня самоуправління після отримання ними допомоги в натурі від виконкомів районних в місті рад або від міськвиконкому.

Аналіз досвіду Ізраїлю. Вже після початку агресії 2014 року нами розглядався досвід Держави Ізраїль у її специфічній, складній боротьбі із тероризмом [8]. Були винесені й відповідні уроки для України, яка отримала тоді на своїй східній території збройний конфлікт неміжнародного рівня, схожий з ізраїльською ситуацією за кількома характеристиками. З початком широкомасштабного міжнародного збройного конфлікту в Україні у лютому 2022 р. в інформаційному полі знову посилилася «тема Ізраїлю» як взірця у протистоянні ворожому оточенню. Водночас дискутується для запозичення здебільшого воєнний досвід цієї країни. Нами ж – у продовження попередньої роботи [8] – пропонується проаналізувати досвід Ізраїлю в організації захисту цивільного населення вже під час повноцінних війн, подібних за агресивністю до поточної війни в Україні.

Необхідно зауважити кілька основних рис ізраїльської безпекової ситуації, які нами були виокремлені під час дослідження досвіду боротьби із тероризмом [8, с. 64]:

1. Наявність на території держави якихось «напівструктур», «напівутворень», «автономій» завжди призводить до перманентного викачування ресурсів із основної системи (держави) та створює підґрунтя для іноземного, ворожого впливу.
2. Армія є невіддільною та постійною частиною суспільних відносин, культури життя, незалежно від наявності активних конфліктів.
3. При шаленій боротьбі політичних еліт ізраїльському суспільству вдається утримувати динамічний баланс інтересів різних груп населення (етнічних, соціальних, вікових тощо).
4. Цінність буквально кожного людського життя та повага до пам'яті своїх героїв сучасності, які підтверджуються готовністю обмінювати для поховання тіло навіть одного загиблого солдата у ворожому полоні на десяток засуджених терористів.
5. Готовність приймати рішення в цілях безпеки держави та покарання (воєнних) злочинців без огляду на суворе дотримання

норм міжнародного або національного права, які в конкретній ситуації можуть дозволити злочинцю уникнути відповідальності за вже вчинені або заплановані насильницькі дії.

На наш погляд, ці риси повною мірою відображають певну ідеологію для ізраїльської системи організації захисту населення і можуть частково слугувати досвідом для перейняття Україною.

Аналіз досвіду роботи Командування тилу Держави Ізраїль доводить обмежену можливість його використання при формуванні подібного відомства в Україні, оскільки воно є підрозділом Армії оборони Ізраїлю та діє за іншою доктриною: Держава Ізраїль не може бути окупована наземно, втрата контролю над частиною суходолу означатиме втрату всієї Держави. Такої ситуації не передбачено навіть як можливий сценарій. Таким чином, зазначене Командування має на меті забезпечення життєдіяльності територій у випадку небезпеки для населення з повітря (ракетні та мінометні обстріли, авіабомбардування), від терористичних елементів та від зброї масового ураження. Водночас принципи роботи, нормативи цього відомства можуть бути враховані і для гострішої поточної ситуації на окремих територіях України.

Командування тилу Держави Ізраїль налічує в мирний час близько 70 тис. службовців (за виключенням засекречених осіб), що дає нормативний коефіцієнт забезпеченості населення представниками влади в тилу у 0,8–1% (без врахування населення спірних територій). При цьому під час воєнного стану в Державі Ізраїль органи влади продовжують здійснювати свої функції в максимальному обсязі, а ротації службовців за напрямками «Командування тилу – бойові частини» та «Збройні сили – Командування тилу» компенсують одна одну, залишаючи забезпеченість населення представниками влади в тилу на одному рівні з мирним часом.

Формування Служби тилу як інструменту захисту цивільного населення протягом гібридного періоду

Отже, досвід Командування тилу Держави Ізраїль свідчить про необхідність мати певну кількість представників влади на кількість населення, які підпорядковуються єдиному центру.

Штатна кількість посадових осіб місцевого самоврядування в Херсонській МТГ – близько 750 ос., де приблизно 610 ос. – посадовці виконавчих органів міської ради, а 140 ос. – підрозділів виконкомів трьох

районних в місті рад. Реально протягом гібридного періоду на службі в місті перебувала менша кількість посадовців, враховуючи: низку вакантних посад, заявлених ще до 24.02.2022 р.; тих, хто покинув місто; тих, хто не виходив на роботу з різних причин. Для населення громади Херсона (320 тис. осіб, а в наявності протягом гібридного періоду близько 250-260 тис. осіб (за оцінками Департаменту фінансів і бюджету Херсонської міської ради)) – умовний коефіцієнт фактичної забезпеченості населення представниками влади становить 0,25-0,3%. Розрахунок здійснено з позиції, що всі посадовці місцевого самоврядування переходять до виконання завдань воєнного часу, тобто до повної орієнтації на забезпечення виживання ізолюваного населення. В реальності ж частина службовців продовжують реалізовувати свої посадові обов'язки в рамках галузевих чи секторальних завдань своїх підрозділів.

Отже, порівняння науково обґрунтованих нормативів Держави Ізраїль із ситуацією в Херсоні протягом гібридного періоду свідчить про катастрофічне наближення до втрати владного контролю над ситуацією навіть за умови, що всі посадовці місцевого самоврядування Херсона виконували б безпекові та гуманітарні функції стосовно населення. Це мало наслідком неможливість повною мірою врахувати, оцінити та забезпечити життєві потреби наявного в громаді населення з позицій владного контролю та владної відповідальності.

З метою ефективного розв'язання гуманітарних питань, недопущення втрати державою функції контролю та збереження максимально можливого суверенітету над ізолюваною територією необхідно розробити механізм Служби тилу ізолюваного міста/громади. Нами пропонується механізм оперативного формування такої Служби, що в умовах воєнного стану передбачає швидкий пошук відповідальних осіб без необхідності проходити процедури відбору, конкурсу тощо, тобто залучення осіб, які вже виконують подібні функції. При цьому Служба тилу громади має бути створена як цивільне, а не військове формування. Під тилом – на відміну від розглянутого за аналогією ізраїльського відомства – мається на увазі не тільки власний тил, але і ворожий – на тимчасово контрольованій, захопленій, заблокованій, окупованій тощо території України.

Отже, Служба тилу має бути сформована з державних службовців, які працюють в територіальних представництвах органів державної

влади і де-факто перебувають у громаді. Експрес-опитування службовців категорії Б і В херсонських територіальних управлінь Державного центру зайнятості, Держпраці, Держпродспоживслужби, Митної служби та Податкової інспекції у березні 2022 р. засвідчило про фактичний простій цих управлінь та неможливість службовцям виконувати свої посадові обов'язки.

Через термінове формування Служби тилу ізольованої та/або окупованої громади в умовах воєнного часу необхідно делегувати частину функцій держави із захисту прав і свобод громадян дієздатним органам місцевого самоврядування. Для Херсона фактично це означало б підпорядкування державних службовців міському голові протягом щонайменше гібридного періоду.

Доцільно підпорядкувати керівників базового рівня самоуправління в питаннях розподілу обмежених ресурсів саме Службі тилу, яка зможе контролювати їх та сам процес розподілу. Для будинків, які не мають ОСББ та не обслуговуються керуючою компанією (наприклад, т.зв. «приватний сектор»), описані функції розподілу мають реалізовуватися безпосередньо через працівників Служби тилу. Тобто розподіл обмеженого продовольства, медикаментів, палива тощо в ізольованій громаді має відбуватися через сформовану Службу тилу, підконтрольну законно обраній місцевій владі.

Органам місцевого самоврядування також необхідно надати право отримувати через Службу тилу персональні дані від Фонду соціального страхування та Пенсійного фонду України – щодо пенсіонерів вікової категорії 75+ або 80+ (отримувачів відповідної доплати), щодо пенсіонерів, виплату пенсії яких було переведено за межі ізольованої громади тощо – та органів соціального захисту – щодо вразливих верств населення (особи з інвалідністю, малозабезпечені громадяни, багатодітні родини тощо). Контрольна функція Служби тилу тут може полягати у фактичній верифікації отримувачів допомоги. Такі додаткові права, надані Службі тилу, дозволять зменшити можливості зловживання з боку представників базового рівня самоуправління у питаннях розподілу обмежених ресурсів (неправомірне заволодіння такими ресурсами через «списання» на пенсіонерів, які поїхали з громади під час бойових дій).

У Херсоні певні способи верифікації протягом гібридного періоду було самостійно запроваджено відділеннями державних банків (Ощадбанк, Приватбанк). Якщо у перші тижні воєнного стану банки попов-

нювали банкомати для видачі готівки населенню, то пізніше в зазначених банках готівка почала видаватися через каси. В умовах відсутності правоохоронних органів і посиленні можливостей незаконного заволодіння чужими банківськими картками це передбачає відповідну перевірку особи власника картки або рахунку, з якого знімаються готівкові кошти. Зазначений приклад свідчить на користь необхідності проведення процесу перевірки фактично наявного населення в ізольованому місті, фактичних отримувачів допомоги в натурі через ОСББ тощо.

Додатково нами ідентифіковано проблему сумнівного підходу до визначення продуктів, які підлягають централізованому розподілу (наприклад, кисломолочна продукція). Не обґрунтовано, чому така продукція не передана, наприклад, в торговельні мережі із фіксованою ціною для підтримки обігу в місцевій економіці. Це також свідчить на користь необхідності залучення до процесу розподілу державних службовців, серед яких у обласних центрах є відповідні фахівці як з економіки, так і з продовольчої безпеки – з подальшою розробкою Службою тилу переліку життєво необхідних продуктів харчування тощо, які підлягають централізованому розподілу.

Юридична основа пропозиції Служби тилу. Чинне законодавство до основних принципів служби в органах місцевого самоврядування відносить, зокрема, поєднання місцевих і державних інтересів та пріоритет прав та свобод людини і громадянина (ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Аналогічна норма передбачена стосовно принципів державної служби: «...забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України» (ст. 4 Закону України «Про державну службу»). Отже, об'єднання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в рамках одного органу, наділеного владними повноваженнями, є рішенням нестандартним, але має правове підґрунтя.

Аналіз норм Закону України «Про органи самоорганізації населення» свідчить про неможливість примусово залучити ОСН (наприклад, популярні в Херсоні квартальні комітети) до виконання означених функцій. Підпорядкування Службі тилу керівників базового рівня самоуправління без змін до законодавства теоретично можливе, оскільки правовий режим воєнного стану надає відповідні можливості примусу державній владі.

Синергетична основа пропозиції Служби тилу. Реформа децентралізації, умовний успіх якої можна оцінити в мирний час, не врахувала потреби воєнного часу. Відсутня вертикаль централізованого цивільного керівництва, необхідного як для зони бойових дій, так і для територій, які приймають переміщених осіб. Розподіл обмеженого продовольства і гуманітарної допомоги та інші питання не можуть цілком поклатися на волонтерський рух. Ізольоване місто, як зазначалося, є умовно закритою економічною системою. З позицій синергетики, при посиленні невизначеності пошук динамічного балансу системи має відбуватися через максимальну контрольну функцію керівного елемента, визначення та активізацію підконтрольних йому підсистем, поведінку яких можна передбачити [8]. Державні службовці проходили відповідний конкурсний відбір, мають певний базовий рівень загальної компетентності в суспільних питаннях, приймали присягу, несуть посилену відповідальність за українським законодавством. Отже, на протигагу волонтерам їхня поведінка та підконтрольність є більш передбачуваними, а робота в Службі тилу є виконанням обов'язку перед Державою і суспільством.

Синергетичні засади як формування Служби тилу, так і в цілому механізмів протидії агресору в захоплених громадах потребують подальших ґрунтовних досліджень з використанням апарату всіх суміжних теорій систем.

Висновки та пропозиції. Дослідження досвіду міста Херсона протягом гібридного періоду – з початку вторгнення до встановлення окупантами власної «влади» – доводить, що державою не розроблений ані механізм протидії інтеграції захоплених територіальних громад, ані щонайменше сценарії поведінки представників місцевої та державної влади. Населення ізольованих (заблокованих, оточених) територіальних громад стикається зі значними гуманітарними проблемами, блокуванням критично важливої перевіреної інформації і як наслідок, посиленням панічних настроїв, загальною дестабілізацією соціального становища. Самоорганізація населення в умовах окупації та/або ізоляції може мати і негативні наслідки, які призведуть до ще більшого порушення прав і свобод громадян, загострення гуманітарної кризи. Аналіз досвіду Держави Ізраїль та його застосування до українських реалій свідчить, що мешканці ізольованої громади мають бути забезпечені достатньою кількістю представників законної влади.

Органам центральної влади рекомендується:

1. Розробити правовий механізм Служби тилу: тимчасового у воєнний час підпорядкування державних службовців на простої, які перебувають на території ізольованої (заблокованої, оточеної) громади (міста), законному керівництву самоврядування такої громади. При цьому Служба тилу громади має бути створена як цивільне, а не військове формування, із врахуванням необхідності надання державою гарантій щодо захисту посадових осіб такої служби та членів їх сімей. Зазначене додатково забезпечуватиме особисту безпеку співробітників Служби тилу, оскільки в разі наближення фронту, ізоляції чи початкової стадії окупації вони не будуть під ризиком як військовослужбовці (відсутність зацікавленості в них з боку ворога) та працюватимуть дистанційно (невідоме для ворога місцеперебування). Це надасть місцевому самоврядуванню критично важливий трудовий ресурс, який оплачуватиметься з державного бюджету. Таке рішення буде найбільш ефективним для обласних центрів, де сконцентровані територіальні (обласні та міжрегіональні) представництва державних органів. Можлива адаптація механізму і для районних центрів.

2. Розглянути можливість підпорядкувати Службі тилу органи управління/управителів ОСББ та керівників керуючих компаній у питаннях розподілу обмежених ресурсів, з наданням їм та членам їх сімей додаткових державних гарантій захисту і посиленням відповідальності за неправомірні дії із наданими для розподілу ресурсами. Надалі доцільно внести зміни до законодавства, якими покласти додаткові обов'язки на керівників базового рівня самоврядування на випадок запровадження воєнного стану. Розподіл обмежених ресурсів (продовольства, медикаментів, палива тощо) в ізольованій/окупованій громаді має відбуватися тільки через Службу тилу і виключно трьома способами: через орган управління або управителя ОСББ, через керівника керуючої компанії, безпосередньо працівниками Служби тилу.

Потребує додаткових дискусій питання функціонування Служби тилу лише протягом гібридного періоду або ж протягом всього інтеграційного періоду як одного із чинників протидії такій інтеграції. Тобто йдеться про доречність / можливість наявності «тіньової» української влади на окупованій території, що у певному сенсі вже проявляється у поточному (червень 2022 р.) становищі в Херсоні.

Перспективними є також подальші економічні дослідження того ма-

сиву інформації, який наявний щодо життя Херсона як умовно закритої економічної системи протягом гібридного періоду.

Список використаної літератури

1. Brownlie I. Principles of Public International Law (5th ed.). Oxford, 1998.
2. Веб-сайт Мінреінтеграції. URL: <https://minre.gov.ua/news/iryna-vereshchuk-prymusovo-deportovanym-do-rf-slid-yaknayshvydshe-vyhodyty-na-zvyazok-usim>.
3. Веденєєв Д. В., Семенюк О. Г. Сутнісні риси та функціональні компоненти сучасної неконвенційної (гібридної) конфліктності. *Стратегічна панорама*. 2021. Т. 1–2. С. 30–47.
4. Буткевич В. Г. Міжнародне право: Основні галузі. Київ: Либідь, 2004.
5. Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 25 квітня 2022 року №75.
6. Новіков В. Репарації Уганди на користь Конго: чим цей процес цікавий для України. Веб-сайт «Epravda». URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/05/11/686897>.
7. Фуркало В. В. Международно-правовая защита гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов. Київ, 1986. 159 с.
8. Шмулевич П. В. Сепаратистско-террористическая угроза в Украине: решение с позиций теории хаоса и синергетики с учетом опыта Израиля. *Ціннісний вимір політичної діяльності: західно-східний вектор сучасної української політики. I (V) Міжнародна науково-практична конференція, 26-27 червня 2014 року [Текст] : зб. наук. пр. / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Херсон. нац. техн. ун-т ; [редкол.: Ю. М. Бардачов (голова) та ін.]. - Херсон, 2014.*

Стаття надійшла 01.10.2022 року

P. V. Shmulevych

PhD in Economic,

Chief Consultant of Sector for Studies of
Taurida Region and Crimea in Kherson branch of
Center of Regional Studies

National Institute for Strategic Studies,
7a, Pyrohova Str, Kyiv, 01054, Ukraine
e-mail: shmulevych.niss@gmail.com

O. P. Maksymenko

Head of Sector for Studies of

Taurida Region and Crimea in Kherson branch of
Center of Regional Studies

National Institute for Strategic Studies,
7a, Pyrohova Str, Kyiv, 01054, Ukraine
e-mail: maksymenko.niss@gmail.com

ECONOMIC, LEGAL AND ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF PRESERVING STATE SOVEREIGNTY ON THE TERRITORY OF AN ISOLATED COMMUNITY DURING THE HYBRID PERIOD

The hybridity of the actions of the aggressor country (Russia), disregard for the rules and customs of war, systematic violation of the norms of international humanitarian law require urgent and non-standard solutions on the part of our state in order to preserve the lives of citizens who find themselves in areas of hostilities, in isolated or occupied territorial communities. The state is obliged to direct all available own resources to the effective provision of the rights and freedoms of citizens and the protection of the most vulnerable sections of the population, and not to rely on the self-organization of the population and local self-government. Such labour resources of the State are, in particular, civil servants who work in territorial administrations of state bodies and are physically located in an isolated city. The article carries out an economic and legal analysis of the actual situation in the city of Kherson, which took place in the period between the beginning of the war and the establishment of their own quasi-government by the occupiers. Closed information regarding the approaches, standards and realities of the work of the Home Front Command of the State of Israel was analyzed. Based on the experience of this country, urgent organizational mechanisms for long-term support of the life activity of the city, isolated and controlled by the invaders, through the involvement of local civil servants, who are currently not involved in work, in the system of the Home Front Service, are proposed.

Keywords: hybrid period, state sovereignty, civilian population, distribution system, humanitarian aid, rear service, occupation.

References

1. Brownlie, I. (1998). Principles of Public International Law (5th ed.). Oxford.
2. Web-site of the Ministry of Reintegration of Temporarily Occupied Territories of Ukraine. URL: <https://minre.gov.ua/news/iryna-vereshchuk-prymusovo-deportovany-mo-rf-slid-yaknayshvydshe-vyhodyty-na-zvyazok-usim>.
3. Viedienieiev, D. V., Semeniuk, O. H. (2021). Essential features and functional components of modern unconventional (hybrid) conflict [Sutnisni rysy ta funktsionalni komponenty suchasnoi nekonventsii noi (hibrydnoi) konfliktnosti]. Stratehichna panorama – Strategic panorama, 1–2, pp. 30–47 [in Ukrainian].
4. Butkevych, B. G. (Ed.). (2004). International Law: Main branches [Mizhnarodne pravo: Osnovni haluzi]. Kyiv: Lybid [in Ukrainian].
5. Order of the Ministry on Reintegration of the Temporarily Occupied Territories of Ukraine of April 25, 2022 No. 75 [Nakaz Ministerstva z pytan reintehratsii tymchasovo okupovanykh terytorii Ukrainy vid 25 kvitnia 2022 roku №75] [in Ukrainian].
6. Novikov, V. (2022). Uganda's reparations in favor of the Congo: what makes this process interesting for Ukraine [Reparatsii Uhandy na koryst Konho: chym tsei protses tsikavyi dlia Ukrainy]. Web-site «Epravda». URL: <https://www.epravda.com.ua/>

- columns/2022/05/11/686897[inUkrainian].
7. Furkalo, V. V. (1986). International legal protection of the civilian population in armed conflicts [Mezhdunarodno-pravovaia zashchyta grazhdanskoho naselenyia v usloviakh vooruzhennykh konfliktov]. Kyiv [inRussian].
 8. Shmulevych, P. V. (2014). The separatist-terrorist threat in Ukraine: a solution from the standpoint of chaos theory and synergetics, with the experience of Israel [Separatystsko-terrorystycheskaia ugroza v Ukraine: reshenye s pozitsyi teoryy khaosa i sinergetiki s uchetom opyta Izrailia]. Tsinnisnyi vymir politychnoi diialnosti: zakhidno-skhidnyi vektor suchasnoi ukrainskoi polityky, Zbirnyk naukovykh prats –The value dimension of political activity: the West-East vector of modern Ukrainian politics, Collection of Scientific Papers. Kherson. [in Russian].