

# **ЗАХИСТ ЦИВІЛЬНИХ**

## **ЯК НОВІТНЯ ГУМАНІТАРНА КОНЦЕПЦІЯ:**

**ВИКЛИКИ ТА КОМПЛЕКСНИЙ  
ПІДХІД ДЛЯ УКРАЇНИ**



**Олег Гущин**

Дана публікація підготовлена у рамках субпроєкту «Перехідне правосуддя» міжнародної платформи громадянського суспільства CivilM+.

**Олег Гуцин,**

к.ю.н., Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка

---

# **Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:**

**виклики та комплексний  
підхід для України<sup>1</sup>**

1. За аналітично-консультативної підтримки доктора юридичних наук Благої А.Б.

Дана публікація підготовлена у рамках субпроєкту «Перехідне правосуддя» міжнародної платформи громадянського суспільства CivilM+. Координацію субпроєкту «Перехідне правосуддя/Жертви» здійснювала Українська гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ).

Автор:  
Олег Гуцин – к.ю.н., Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

Субпроєкт «Перехідне правосуддя» реалізується у рамках проєкту DRA e.V. «Діалог заради взаєморозуміння та справедливості: європейські НПО працюють разом для подолання конфлікту на Донбасі» за фінансової підтримки Федерального міністерства закордонних справ Німеччини.

Зміст даної публікації не обов'язково співпадає з позицією Міністерства закордонних справ ФРН або думкою усіх членів платформи CivilM+.



Copyright © DRA 2020

Відтворення змісту публікації дозволяється при умові згадки джерела.

Тойотомі Хідеойсі



Розумний полководець не любить воювати  
Вмілий воїн не любить вбивати  
Той, що вміє перемагати, першим не нападає  
Той, що вміє правити, не принижує людей

Сучасні конфлікти за формами та методами протиборства ворогуючих сторін мають багато відмінностей з “класичними” війнами двадцятого сторіччя. Використання мас-медіа, інтернет ресурсів, політичних та суспільних рухів, економічних важелів та права як засобів впливу на супротивника, інформаційно-психологічне протиборство, маніпулювання громадською думкою, сексуальне та гендерно зумовлене насильство (СГОН), проблематика біженців та внутрішньопереміщених осіб (ВПО), проксі-конфлікти набувають широкого розповсюдження. Саме у 21 столітті вони стали основними формами протистоянь, що Україна відчуває на власному досвіді. Разом з тим основні акти міжнародного гуманітарного права (МГП), що мають регулювати перебіг збройних протистоянь, прийнято ще у двадцятому сторіччі: Гаазькі (1907 р.) та Женевські конвенції (1949 р.), перші два Додаткових протоколи до Женевських конвенцій (1977 р.). Культурні цінності отримали комплексний захист у 1954 р., а обмеження/заборони звичайних видів озброєнь у 1980 р. І хоча ці документи не втратили свої актуальності й зараз, серед експертів точаться дискусії про необхідність “осучаснення” гуманітарного підходу з оглядом на стрімкий прогрес у формах і методах застосування сили.

Збройні конфлікти останніх років, як і війни минулого сторіччя, яскраво демонструють нищівний вплив на цивільне населення. Саме ті, хто не бере участі у бойових діях, складають переважну частину втрат, гинуть і отримують поранення, страждають від насильства, втрати засобів до існування, вимушеного виселення зі своїх домівок, недостатнього рівня або повної відсутності необхідної для виживання інфраструктури.

В Україні збройний конфлікт призвів до загибелі понад трьох тисяч та поранення понад семи тисяч цивільних осіб, змусив понад 2,7 мільйона цивільних переселитися в межах і поза межі України. В зоні

ведення воєнних дій зафіксовано атаки на цивільну інфраструктуру, використання мирного населення в якості “живих щитів”, незаконні затримання, тримання під вартою *incommunicado* та позасудові страти, що часто має бути кваліфіковано як воєнні та інші види міжнародних злочинів. В цьому контексті цілком очевидно є необхідність вивчення досвіду інших країн у сфері захисту цивільних. Одночасно постає питання – наскільки ефективною з практичної точки зору є гуманітарна складова міжнародного права та чи отримують цивільні належний рівень захисту у разі виникнення ситуацій насильства? Яких зусиль докладають світові безпекові актори задля покращення ситуації у цій сфері?

Частково відповіді на ці питання можуть бути знайдені в рамках концепції перехідного правосуддя, яка серед інших складових передбачає інституційні реформи сектору безпеки (SSR, Security Sector Reform). Апробоване в більш ніж 40 постконфліктних країнах, перехідне правосуддя розуміє SSR як зміни у діяльності збройних сил, правоохоронних та судових органів, спрямованих в першу чергу на захист населення.<sup>2</sup> Одночасно такі реформи вбачаються як гарантії неповторення соціальних катаклізмів під час війни та неповторення збройних конфліктів в цілому. В останні роки SSR стало відносно новою та самостійною концепцією, що отримує визнання європейських країн та формує сучасні стандарти поведінки військовослужбовців у сфері безпеки мирного населення.<sup>3</sup>

В свою чергу представлена публікація має на меті дослідити сучасні тенденції у сфері захисту цивільних осіб, які за належного підходу гармонізовані з концепціями перехідного правосуддя та реформою сектору безпеки та оборони, а також запропонувати правові механізми, які б наблизили нас до міжнародних гуманітарних стандартів.

2. Управління та реформування сектору безпеки (УРСБ). Рекомендації для співробітників ОБСЄ. 2016 р.  
URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/e/253156.pdf>

3. Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки. ОБСЄ. DOC.FSC/1/95 від 3 грудня 1994 року.  
URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/253046.pdf>

# Сучасні практики захисту цивільних під час конфлікту

## Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:

виклики та комплексний підхід для України

Після розгортання у 2001 році Міжнародних сил сприяння безпеці (ISAF) в Афганістані та початку операційної діяльності коаліція миротворців зіткнулась з неприємною тенденцією: місцеве населення, здебільшого налаштоване нейтрально, з часом почало симпатизувати руху Талібан, чим останній швидко скористався і розгорнув вербування цивільних до своїх лав. Причинами цього стало завдання шкоди місцевому населенню (зокрема високий відсоток побічної шкоди (collateral damage) під час активних бойових дій) та нехтування особливостями повсякденного життя в іншій країні. Військові зрозуміли, що проблема полягає не тільки у шкоді від безпосередньо бойових дій, але й внаслідок нерозуміння особливостей життя місцевих, небажанні дослухатись до їхніх потреб і за можливості прийти на допомогу. Враховуючи певний рівень індивідуальності сил коаліції до місцевих цивільних, траплялись випадки навмисного нанесення шкоди цивільним з боку Талібану з наступним звинуваченням в цьому ISAF шляхом активного медійного розголосу<sup>4</sup>.

Розуміючи зазначену проблему, керівництво коаліції створило спеціальний моніторинговий підрозділ із збору, систематизації та аналізу інформації про те, від яких видів діяльності страждає цивільне населення у зоні бойових дій, і який пропонував відповідні зміни у військових доктринах і практиках.

Діяльність такого підрозділу було розпочато у 2008 році під назвою Civilian Casualty Tracking Cell (ССТС, Секція з відстеження втрат серед цивільних), в 2011 році трансформованого у Civilian Casualty Mitigation Team (ССМТ, Команда з попередження втрат серед цивільних та пом'якшення наслідків діяльності), що мав на меті збирання відомостей про жертви серед цивільних та їх причини<sup>5</sup>. Фактично зазначена ініціатива стала першим спеціалізованим проектом з реагування на втрати серед цивільних з чітко визначеним завданням.

З часом цей механізм було визнано як невід'ємну частину зусиль ISAF у зменшенні рівня шкоди, що завдається цивільним<sup>6</sup>. Так, за наслідками його діяльності командувач ISAF генерал Девід Петреус видав оновлену тактичну директиву, якою, враховуючи пропозиції ССТС, було скореговано підстави і умови застосування сили підпорядкованими підрозділами<sup>7</sup>.

У 2014 році міжнародна неурядова організація Center for Civilians in Conflict (CIVIC) опублікувала дослідження "Civilian Harm Tracking: Analysis of ISAF Efforts in Afghanistan" з аналізом результатів та ефективності діяльності ISAF із захисту цивільних<sup>8</sup>. Правозахисники підкреслюють, що такий підхід допоміг коаліції суттєво знизити кількість смертей і поранень серед місцевих, а також досягти високого рівня взаєморозуміння військових і цивільних – саме завдяки аналізу причин того, що відбувалося, розуміння власних помилок у роботі з місцевими та їх швидкого виправлення.

Дослідженням встановлено ключові аспекти досягнення силами коаліції ефективного захисту цивільного населення під час воєнних дій:

- відстеження (моніторинг) шкоди, завданої цивільному населенню, має бути результатом щирого бажання її зменшення і покращення гуманітарної ситуації, а не самоціллю чи суто формалізмом;
- зазначена діяльність не вимагає залучення величезних ресурсів, але потребує постійної уваги, намагання утвердження принципу гуманності та дотримання прав і свобод людини;
- власне процедура збору даних має бути нескладною, звітність стандартизованою, а отримана інформація – надійною та релевантною для подальшого аналізу;
- для досягнення найкращого результату механізми відстеження, аналізу та реакції мають бути створені та випробувані до початку активної фази воєнних дій.

4. The Strategic Costs of Civilian Harm. Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts. The Open Society Foundations, 2016. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/1168173f-13f9-4abf-9808-8a5ec0a9e4e2/strategic-costs-civilian-harm-20160622.pdf>

5. Afghanistan, Implementation of a Civilian Casualty Tracking Cell. IHL in Action: Respect for the Law on the Battlefield. URL: <https://ihl-in-action.icrc.org/case-study/afghanistan-implementation-civilian-casualty-tracking-cell>

6. Minimizing civilian harm in populated areas: Lessons from examining ISAF and AMISOM policies: Sahr Muhammedally. International Review of the Red Cross: War in cities (2016), 98 (1), 225–248

7. Tactical Directive, ISAF Headquarters, URL: [https://www.nato.int/isaf/docu/official\\_texts/Tactical\\_Directive\\_090706.pdf](https://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf)

8. Civilian Harm Tracking: Analysis of ISAF Efforts in Afghanistan. URL: [https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2017/09/ISAF\\_Civilian\\_Harm\\_Tracking.pdf](https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2017/09/ISAF_Civilian_Harm_Tracking.pdf)

9. Ми боїмося тиші. Захист цивільного населення на Донбасі. Center for civilians in conflict. 2016. 43 с. URL: [https://jfp.org.ua/system/reports/files/86/uk/CIVIC\\_Report\\_Ukraine\\_November\\_2016\\_Ukr%281%29.pdf](https://jfp.org.ua/system/reports/files/86/uk/CIVIC_Report_Ukraine_November_2016_Ukr%281%29.pdf)

З початком російсько-українського конфлікту CIVIC провели дослідження впливу бойових дій на цивільне населення у східній Україні та у 2016 році представили дослідження “Ми боїмося тиші”<sup>9</sup>. Очікуваним висновком стало те, що найбільшими страхами людей є артилерійські обстріли, мінування територій, а також зловживання з боку представників збройних формувань. Аналогічні за сферою дослідження доповіді періодично публікує Моніторингова Місія ООН з прав людини в Україні, інші міжнародні та неурядові організації, акцентуючи увагу на жінках, дітях, літніх та людей з обмеженими можливостями як найбільш вразливих категоріях цивільного населення.

Враховуючи успішний досвід в Афганістані, CIVIC запропонували Україні комплекс заходів із покращення становища цивільних, зокрема створити підрозділ з функціями, аналогічними ССТС/ССМТ. Крім формального виконання Україною зобов'язань за міжнародним гуманітарним правом та міжнародним правом прав людини (МППЛ), проактивна позиція держави у питанні захисту цивільних могла б стати позитивним сигналом по обидві сторони лінії фронту.

В грудні 2018 року керівництво ООС<sup>10</sup> створило Робочу групу з відслідковування випадків поранення та смерті цивільних осіб з метою “збору та аналізу даних про випадки поранення або загибелі мирних жителів”<sup>11</sup>. Її завданням стало узагальнення зібраної інформації та надання пропозицій командуванню ООС щодо того, яким чином можна уникнути таких випадків надалі. Наразі результати запровадження цього механізму та рівень його ефективності шир-

кому загалу невідомі, що засвідчує брак належної комунікації військових з громадськістю.

Разом з тим навіть у випадку локальної ефективності діяльності цієї групи слід визнати її інституційну вузькість, належність до діяльності лише силової компоненти держави як учасника конфлікту. Крім цього, обмеження сфери її відповідальності лише випадками поранень/загибелі цивільних, не включаючи заподіяння матеріальної шкоди та пошкодження інфраструктури (які часто поєднуються), іншої нематеріальної шкоди, ставить під сумнів спроможність отримувачів інформації побачити загальну картину, оцінити масштаб проблем та скорегувати свої дії.

Враховуючи тривалість конфлікту та поширення його впливу на всю територію України, захист цивільних осіб мав би стати комплексним завданням всіх державних органів із системними характеристиками, чітко окресленою метою, стадіями, способами та засобами її досягнення. Проте слід визнати, що в Україні означений підхід знаходиться лише на стадії початкового розгляду через відсутність розуміння у владних колах його важливості, необхідності та ефективності. Проблема посилюється тим, що правоохоронні органи, збройні формування, ЦОБВ<sup>12</sup> та органи місцевого самоврядування (ОМС) мають окремі програми допомоги населенню, що не об'єднані загальнодержавною метою, і, відповідно, не мають міжінституційного координатора цих зусиль. Динаміка та тривалість збройного конфлікту, навпроти вимагають прийняття всеохоплюючої, комплексної національної стратегії із захисту цивільних.

10. ООС (Операція Об'єднаних сил, англ. Joint Forces Operation) - комплекс військових і спеціальних організаційно-правових заходів українських силових структур, спрямований на протидію діяльності незаконних російських та проросійських збройних формувань у війні на сході України

11. Захист цивільних осіб: 29 грудня, Командувач ООС підписав наказ про створення. Робочої групи зі збору та узагальнення інформації про... URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019\\_01\\_protection\\_cluster\\_factsheet\\_ukr.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_01_protection_cluster_factsheet_ukr.pdf)

Україна дотримується прав людини у районі проведення операції Об'єднаних сил. URL: <https://www.facebook.com/pressjfo.news/posts/522738321552122/>

12. ЦОБВ – центральні органи виконавчої влади України



# Комплексний підхід до захисту цивільних: актуальність міжінституційного нормативного врегулювання

Як було зазначено, сучасні конфлікти за своїми формою та змістом мають небагато спільного з класичними війнами минулих століть. Вони набувають ознак, до цього їм не притаманних, їх учасниками є коаліції, недержавні утворення або організації терористичного спрямування, а правові підстави застосування сили розвиваються та стають все більш кон'юнктурними.

Попри те, що цивільні особи та об'єкти під час конфлікту а рїогї захищені міжнародним гуманітарним правом та міжнародним правом прав людини, вони все частіше стають мішенню систематичного насильства, і не завжди з використанням класичної зброї. Засобами впливу на опонентів стають невідбіркові та непропорційні напади, сексуальне та гендерно обумовлене насильство, кібератаки на критичну інфраструктуру, використання відмінностей у культурі та звичаях народів, керовані масові переміщення людських мас тощо.

За таких умов процес прийняття воєнних управлінських рішень об'єктивно стає багатогранною діяльністю, де цілі досягнення суто військової переваги одночасно співіснують з необхідністю комплексного підходу до захисту цивільних, притягнення до відповідальності за воєнні та інші види злочинів, проблематикою біженців/ВПО, налагодження стратегічних комунікацій з громадянським суспільством та населенням, захистом навколишнього природного середовища, розуміння та поваги до права, культури та звичаїв різних народів. Лише за умов досягнення позитивного прогресу у всіх зазначених сферах можна говорити про справжню перемогу в конфлікті – однією лише силою її вже не досягти.

Виходячи з цих міркувань цілком очевидним є те, що захист цивільних у конфліктах перетворюється на процес комплексного застосування декількох галузей права. Правове регулювання такої діяльності, в свою чергу, виходить за межі МГП та МППЛ, оскільки включає міжнародне кримінальне та міграційне право, врахування особливостей життя цивільних, активне залучення гуманітарних акторів, контроль над передачею озброєнь, принципи перехідного правосуддя тощо.

У класичній воєнній науці захист цивільних осіб розглядається досить фрагментарно, лише як додатко-

вий, факультативний аспект в контексті досягнення мети збройного конфлікту – перемоги над ворогом військовою силою. Військові доктрини і практики виходили з того, що зазначена проблематика є лише питанням формального дотримання МГП (на мінімально необхідному рівні) і стосувалась діяльності воєнних юристів та, якщо цього не оминати, співробітництва з гуманітарними акторами. Проте на даний час участь у конфліктах без розуміння важливості гуманітарної складової є помилковим підходом, і суто військова перемога, без урахування суспільно-політичних, гуманітарних та правових наслідків, вже не може бути перемогою повноцінною.

Найбільш ефективним слід вважати підхід, згідно з яким захист цивільного населення (ЗЦН) має бути операційним державним завданням сектору безпеки та оборони, тобто включеним до всіх напрямків діяльності органів влади. При цьому на політичному рівні держава має взяти на себе максимальний обсяг зобов'язань щодо захисту цивільних із застосуванням кращих світових практик, а не лише формального дотримання мінімального набору обов'язків, визначених окремими галузями права.

Згадана вище ініціатива ISAF щодо виходу за рамки дотримання класичного права війни є найбільш показовою, проте не унікальною. Вже більше 20 років актуальність запровадження всеохоплюючого підходу до захисту цивільних піднімається у тематичних матеріалах Ради Безпеки, доповідях Генерального Секретаря ООН тощо. Тенденцію комплексного підходу до захисту цивільних також підтримують в країнах-членах НАТО та інших державах.

Наразі гуманітарні практики ООН, закріплені в нормативних документах (резолюції Ради Безпеки, доповіді Генерального секретаря, документи спеціалізованих установ) актуалізують та формалізують різні сфери комплексного питання захисту цивільних. Серед них можна назвати вплив конфліктів на жінок та дітей; протидію незаконному обігу зброї; безпеку журналістів та представників ЗМІ; дотримання МГП, МППЛ та міграційного права; захист біженців, ВПО, персоналу та установ охорони здоров'я; гуманітарний доступ та миротворчі операції; запобігання

## Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:

виклики та комплексний підхід для України

геноциду, міжнародних злочинів, протидії торгівлі людьми тощо.

Так, Рада Безпеки ООН у 1999 році прийняла резолюції S/RES/1261 та S/RES/1265 “Діти і збройні конфлікти” та “Захист цивільних у збройних конфліктах”<sup>13</sup>, які закликають сторони конфліктів дотримуватись МГП, міграційного права та міжнародного права прав людини, протидіяти залученню дітей до воєнних дій, засуджують використання цивільних осіб в якості мішеней, пропонують вдосконалювати миротворчі мандати задля більш ефективного запобігання негативного впливу конфлікту на цивільних тощо.

Поточний стан ЗЦН проілюстровано у доповіді Генерального секретаря ООН від 06 травня 2020 р. S/2020/366 “Захист цивільних осіб у збройному конфлікті”, в якій 2019 рік охарактеризовано як “рік, сповнений страждань”.<sup>14</sup> Серед основних проблем у сфері ЗЦН названо численні випадки загибелі та поранень цивільних, нищівний вплив конфліктів на дітей та інвалідів, обмеження доступу дітей та молоді до навчання, величезна кількість ВПО, обмеження доступу гуманітарного персоналу (зокрема внаслідок бюрократії та боротьби з тероризмом), постійні напади на медичні

об’єкти, навмисне позбавлення цивільних доступу до продовольства, інших критично важливих засобів існування. Окремо в доповіді наголошено на необхідності розв’язання проблем, пов’язаних з впливом пандемії COVID-19, пошуку нових підходів до ведення бойових дій в містах, а також ризиках, пов’язаних з розвитком технологій, зокрема цифрових, розповсюдженням зброї тощо. Як бачимо, ООН визнає, що більше 20 років основні проблемні аспекти захисту цивільних залишаються тими ж самими, що призводить нас до висновку про необхідність запровадження комплексної та всеохоплюючої реакції світового співтовариства.

Взагалі перетворенням “кількості у якість” можна вважати доповідь Генерального секретаря ООН від 14.05.2018 р. № S/2018/462 “Захист цивільних осіб в умовах збройного конфлікту” в рамках відкритих дебатів Ради Безпеки ООН, присвячених ЗЦН.<sup>15</sup> Окрім окреслення поточної ситуації Генеральним секретарем було наголошено на необхідності прийняття державами рамкових документів із запровадження сучасних політик та практик захисту цивільних, а також запропоновано їхнє змістовне наповнення. Для допомоги у цьому національні уряди мають низку наступних документів (табл. 1).

**Таблиця 1.**  
**Основні документи ООН у сфері захисту цивільних<sup>16</sup>**

Резолюції РБ ООН	
S/RES/1261 від 30 серпня 1999 р.	Діти і збройні конфлікти Акцентує увагу на негативному впливі збройних конфліктів на дітей, актуалізує зусилля по боротьбі з їх залученням до активних воєнних дій, найгіршими видами дитячої праці, насильницьким/примусовим набором дітей до лав збройних сил тощо

13. Security Council Past Publications Related to Protection of Civilians URL: <https://www.securitycouncilreport.org/protection-of-civilians/>

14. Доповідь Генерального секретаря ООН від 06 травня 2020 р. S/2020/366 “Захист цивільних осіб у збройному конфлікті”. URL: <https://undocs.org/ru/S/2020/366>

15. Захист цивільних осіб в умовах збройного конфлікту: Доповідь Генерального секретаря ООН А. Гутерріша, в рамках відкритих дебатів Ради Безпеки ООН, присвячених ЗЦН від 14. 05.2018 р. № S/2018/462. URL: <https://undocs.org/S/2018/462>

16. UN Documents for Protection of Civilians. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/protection-of-civilians/>  
Security Council Past Publications Related to Protection of Civilians <https://www.securitycouncilreport.org/protection-of-civilians/>

<p>S/RES/1265 від 17 вересня 1999 р.</p>	<p>Захист цивільних у збройних конфліктах Перший документ РБ ООН, що актуалізує всеосяжні міждисциплінарні гуманітарні зусилля до захисту цивільних. Засуджує використання цивільних в якості мішеней, закликає до забезпечення виконання міжнародного гуманітарного права, права з прав біженців та права людини, підкреслює актуальність вжиття заходів для забезпечення їх дотримання, і наголошує, що вдосконалення мандатів з підтримання миру може краще запобігати негативного впливу конфлікту на цивільних осіб</p>
<p>S/RES/1325 від 31 жовтня 2000 р.</p>	<p>“Жінки, мир, безпека” та пов’язані з нею (сестринські) резолюції</p>
<p>S/RES/1674 від 28 квітня 2006 р.</p>	<p>Захист цивільних у збройних конфліктах РБ ООН висловлює серйозну стурбованість з приводу незаконного обігу стрілецької зброї, легких озброєнь та застосування такої зброї щодо цивільних, що постраждали від збройних конфліктів. Підкреслено необхідність припинення безкарності, акцентуалізовано широке коло механізмів правосуддя, які слід розглянути, включаючи національні, міжнародні та змішані кримінальні суди та трибунали</p>
<p>S/RES/1738 від 23 грудня 2006 р.</p>	<p>Захист цивільних у збройних конфліктах Засуджено навмисні напади на журналістів, працівників ЗМІ та пов’язаного з ними персоналу. Запропоновано Генеральному Секретарю включити до своїх підсумкових доповідей підпункт про захист цивільних у збройних конфліктах, питання безпеки журналістів, представників засобів масової інформації та пов’язаного з ними персоналу</p>
<p>S/RES/1894 від 11 листопада 2012 р.</p>	<p>Захист цивільних у збройних конфліктах Звертається увага на дотриманні міжнародного гуманітарного права, міжнародного права прав людини та права, що стосується біженців, а також відповідних рішень РБ ООН, під час гуманітарного доступу та миротворчих операцій ООН</p>
<p>S/RES/2150 від 16 квітня 2014 р.</p>	<p>Загрози міжнародним миру і безпеці Закликає всі держави до запобігання геноциду, боротьби з ним та іншими серйозними злочинами за міжнародним правом. Підтверджується принцип відповідальності за захист населення від геноциду, воєнних злочинів, етнічних чисток та злочинів проти людства. Підкреслено важливість врахування висновків за наслідками геноциду в Руанді 1994 року.</p>
<p>S/RES/2222 від 27 травня 2015 р.</p>	<p>Захист цивільних у збройних конфліктах Акцент на захист представників ЗМІ, необхідності боротьби з безкарністю за напади на журналістів, посилення активності з надання доповідей про насильство щодо журналістів та покращення міжнародної координації з метою посилення їх захисту</p>

**Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:**

виклики та комплексний підхід для України

S/RES/2286 від 02 травня 2016 р.	Захист цивільних у збройних конфліктах Піднімає питання проблематики нападів на персонал та установи охорони здоров'я під час збройних конфліктів
S/RES/2447 від 13 грудня 2018 р.	Миротворчі операції ООН Звертається особлива увага на зобов'язання держав з попередження та врегулювання конфліктів та захисту цивільних, необхідності прийняття політичних рішень для цього. Підкреслено важливість забезпечення верховенства права на національних та міжнародному рівнях, забезпечення невідворотності покарань за порушення МГП та МППЛ, попередження і реагування на СГОН, пов'язане з конфліктом. Увага на процеси роззброєння, демобілізації, реінтеграції та реформи сектору безпеки.
S/RES/2474 від 11 червня 2019 р.	Захист цивільних у збройних конфліктах: особи, що зникли без вісті під час збройних конфліктів Закликає всі сторони збройних конфліктів покласти край нападам на цивільних, вживати заходів для активного розшуку зниклих безвісті, особливо дітей, возз'єднання та всілякої підтримки сімей, реєстрації осіб, позбавлених волі внаслідок конфлікту, включаючи військовополонених, забезпечення їхньої комунікації з сім'ями, розслідувати злочини, пов'язані з безвісним зникненням осіб під час конфліктів тощо
<b>Заяви Голови РБ ООН</b>	
S/PRST/2015/25 від 16 грудня 2015 р.	Торгівля людьми під час конфліктів, вплив конфліктів на жінок та дітей
S/PRST/2015/23 від 25 листопада 2015 р.	Щодо подання доповідей Генеральним секретарем про захист цивільних до Ради Безпеки кожні 12 місяців
S/PRST/2014/3 від 12 лютого 2014 р.	Запропоновано до розгляду РБ ООН контрольні блоки питань щодо оцінки діяльності із захисту цивільних: <ul style="list-style-type: none"><li>• надання захисту та допомоги постраждалим,</li><li>• переміщення населення,</li><li>• вирішення проблем біженців/ВПО,</li><li>• гуманітарний доступ, охорона і безпека гуманітарного персоналу,</li><li>• ведення бойових дій,</li><li>• стрілецька зброя, легкі види озброєнь, міни та вибухонебезпечні решти війни,</li><li>• верховенство права та притягнення до відповідальності,</li><li>• інформаційні матеріали, ЗМІ,</li><li>• проблематика захисту дітей, жінок</li></ul>

S/PRST/2014/3 від 12 лютого 2014 р.	Підтверджено зобов'язання Ради Безпеки щодо захисту цивільного населення
S/PRST/2010/25 від 22 листопада 2010 р.	Містить перелік контрольних питань
S/PRST/2010/10 від 16 червня 2010 р.	Питання дітей та збройних конфліктів
S/2020/402 від 14 травня 2020 р.	<p>S/2020/402 від 14 травня 2020 р. Лист постійного представника Естонії при ООН "Концептуальна записка для учасників відкритої відеоконференції високого рівня Ради Безпеки за темою "Захист цивільних осіб у збройному конфлікті"...</p> <p>Наведено ключові питання:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• розвиток ініціативи ООН із захисту цивільних починаючи з 1999 року,</li> <li>• поточний стан механізмів захисту цивільних: спостереження, звітності, моніторингу, аналізу та інформування,</li> <li>• визначення переліку актуальних проблем – дотримання МГП та МППЛ, притягнення винних до відповідальності, захист медичних місій, журналістів, інвалідів, продовольча безпека, зниклі безвісті, розповсюдження новітніх технологій, пандемія COVID-19</li> </ul>

### **Доповіді (зокрема періодичні) Генерального Секретаря ООН щодо захисту цивільних осіб**

S/2020/366, S/2018/462, S/2017/414, S/2016/447, S/2015/453, S/2013/689, S/2010/579, S/2009/277, S/2007/643 та ін.

З наведеного вбачається цілком очевидний висновок: заподіяння шкоди цивільним в сучасних конфліктах є гуманітарною проблемою, яка вимагає комплексних всеохоплюючих кроків з боку світових безпекових акторів.

17. Лист постійного представника Естонії при ООН "Концептуальна записка для учасників відкритої відеоконференції високого рівня Ради Безпеки за темою "Захист цивільних осіб у збройному конфлікті"..." від 14 травня 2020 р. URL: <https://undocs.org/ru/S/2020/402>

# Приклади запровадження рамкових документів із захисту цивільних

На даний час ми можемо спостерігати сталу тенденцію: деякі країни світу та міжнародні безпекові організації запроваджують доктринальні рамкові документи з питань комплексного захисту цивільних у разі збройних конфліктів та інших випадків насильства. Такі документи охоплюють найбільш актуальні та пріоритетні засади гуманітарної діяльності, зокрема підвищену увагу до найбільш вразливих верств населення, ВПО, біженців, об'єктів критичної інфраструктури та освіти, посилення відповідальності за міжнародні злочини, профілактику СГОН, пов'язаного з конфліктом, а також запроваджують довгострокові програми із забезпечення безпеки та верховенства права, включаючи концепції перехідного правосуддя.

Так, позитивні результати ефективного підходу ISAF із захисту цивільних призвели до появи в США ініціативи із запровадження на найвищому рівні рамкового всеохоплюючого документу у цій сфері. Вже 01 липня 2016 р. Виконавчим наказом Президента США № 13732 було уведено в дію "Політику Сполучених Штатів із вжиття заходів, спрямованих на зменшення жертв серед цивільного населення внаслідок застосування сили в операціях США".<sup>18</sup> Автори Політики підкреслюють, що її поява є результатом висновків за наслідками операції в Афганістані.

Ключовими тезами Політики є:

- під час сучасних конфліктів пошук балансу між безпекою власних сил та мінімізацією жертв серед цивільних є надзвичайно складним процесом – але саме від цього все частіше залежить успішне виконання місії;
- військові керівники зрозуміли важливість дотримання балансу між необхідністю виконання завдань та захистом від застосованої ними сили – часто досягнутий баланс є результатом непростих компромісів;
- Сполучені Штати непохитно дотримуються права

збройних конфліктів у питаннях ЗЦН, включаючи його фундаментальні принципи – гуманність, воєнну необхідність, розрізнення та пропорційність;

- концепція захисту цивільних не протирічить ефективному та рішучому застосуванню сили, що здійснюється в національних інтересах США;
- концепція захисту цивільних є частиною військових операцій США або невід'ємного права США на самозахист;
- в основу Політики покладено національні інтереси, цінності та правові зобов'язання нації;
- враховуючи зазначені фактори Сполучені Штати, як правило, запроваджують правила застосування сили, що передбачають більший рівень захисту цивільного населення, ніж право збройних конфліктів;
- тому є необхідність запровадження найкращих практик, що зменшують ймовірність жертв серед цивільного населення, та вжиття відповідних заходів у разі їх виникнення.

Захист цивільних згідно з Політикою сприяє досягненню цілей воєнної операції; допомагає отримувати підтримку урядів-партнерів та уразливих груп населення, особливо під час проведення антитерористичних та контррозвідувальних операцій; посилює рівень легітимності і стійкості операцій США, що є важливим для національної безпеки.

На прикладі досвіду ISAF та його подальшої формалізації в США можна спостерігати повний спектр рефлексії сторони конфлікту у питанні захисту цивільних – від проблеми, що постала, до її розуміння, вирішення ad hoc та подальшим прийняттям комплексних норм національного законодавства. При цьому ключовим висновком є те, що в сучасних конфліктах мета перемоги полягає не лише у досягненні суто військової переваги, а й у настанні такого стану, коли вплив

18. Політика Сполучених Штатів із вжиття заходів, спрямованих на зменшення жертв серед цивільного населення внаслідок застосування сили в операціях США  
URL: <https://fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13732.htm>



## Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:

виклики та комплексний підхід для України

конфлікту на цивільних є мінімальним та досягнуто певного рівня їхньої прихильності до сторони-переможця.

Слід відзначити, що рамкові документи, побудовані на зазначеній концепції, окрім Сполучених Штатів, вже прийнято в НАТО, Великій Британії, Швейцарії, Австралії, Норвегії.

Рамкові документи з питань ЗЦН за сферою правового регулювання є значно ширшими, аніж окремі галузі права, і за своєю правовою природою та політичною суттю є компіляцією зобов'язань держави у гуманітарній сфері, причому не лише під час збройних конфліктів. На даний час в Альянсі та провідних країнах світу спостерігається стійка тенденція формалізації намагань покращити ситуацію із захистом цивільних, яка виходить з висновку про те, що окреме, не-системне застосування таких галузей права, як МГП та МППЛ, комплексну задачу щодо всебічного захисту цивільних вже не вирішує.

Наприклад, Політика НАТО щодо захисту цивільних підкреслює важливість захисту прав і свобод людини під час багатонаціональних, регіональних та внутрішніх операцій, а також під час поточної діяльності, зокрема, в рамках ініціативи ООН “Жінки, мир, безпека”, програм НАТО “Діти і збройні конфлікти” та “Сексуальне та гендерно-обумовлене насильство, пов'язане з конфліктами”.<sup>19</sup>

На даний час концепція захисту цивільних починає відігравати важливу роль у зміцненні міжнародних миру та безпеки. Для того, щоб бути ефективним, захист цивільних має координуватись всіма причетними державними органами, недержавними та міжнародними інституціями.

Таким чином світові гуманітарні тенденції дозволяють зробити однозначний висновок про те, що сучасна діяльність держав із захисту цивільних має вийти за межі окремих галузей права та отримати комплексний, міжгалузевий характер на рівні нормативного акту вищого керівництва держави.

---

19. Політика НАТО щодо захисту цивільного населення. Прийнята у 2016 році на Варшавському Саміті НАТО главами держав та урядів.  
URL: [https://www.na.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133945.htm](https://www.na.int/cps/en/natohq/official_texts_133945.htm)

План дій з виконання Політики НАТО із захисту цивільного населення у збройних конфліктах  
(В рамках щорічної доповіді Генерального Секретаря НАТО за 2017 рік). URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_152797.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_152797.htm)

# Огляд зарубіжних практик із захисту цивільних осіб

## **Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:**

виклики та комплексний підхід для України

Зміст передових практик із захисту цивільних проаналізовано із урахуванням мети, сфери дії, цілей і завдань та принципів наведено у таблиці 2.

### **Таблиця 2.**

#### **Зміст основних політик/стратегій, ініціатив із захисту цивільних**

##### **НАТО:**

##### **Політика НАТО щодо захисту цивільних<sup>20</sup>**

Прийнята на Варшавському Саміті НАТО (8-9 липня 2016 року)

Є результатом багаторічної діяльності із запобігання втратам серед цивільного населення під час операцій Альянсу.

Запроваджена як наслідок засвоєння досвіду під час операції ISAF в Афганістані  
Сфера застосування – не тільки збройні конфлікти, а й захист кордонів, операції із врегулювання кризових ситуацій, інші активності Альянсу.

Є наслідком ефективності кардинальних змін підходів керівництва ISAF до зменшення втрат серед цивільного населення, а саме:

- запровадження спеціальних навчальних програм,
- встановлення порядку звітування із ЗЦН,
- створення підрозділів із зменшення шкоди цивільному населенню,
- постійне вдосконалення/перегляд керівних документів,
- зміна мислення керівного складу,
- зміна наративів в процесах прийняття рішень,
- проведення операцій з урахуванням вимог щодо зменшення втрат серед цивільного населення.

Альянс визнав за необхідне зібрати разом всі політичні наративи, офіційні керівництва та зроблені висновки в єдиному документі, який чітко унормував питання захисту цивільного населення під час діяльності НАТО, зокрема, в ході військових та інших операцій

---

20. Політика НАТО щодо захисту цивільного населення. Прийнята у 2016 році на Варшавському Саміті НАТО главами держав та урядів.  
URL: [https://www.na.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133945.htm](https://www.na.int/cps/en/natohq/official_texts_133945.htm)

Підходи НАТО до питання захисту цивільного населення базуються на трьох імперативах:

- правовий, моральний, політичний
- Політика із захисту цивільних фактично доповнює та охоплює зусилля НАТО за програмами:
- Жінки, мир, безпека,
- Діти і збройні конфлікти,
- Гендерно-обумовлене насильство, пов'язане з конфліктами

Правова основа: вся операційна діяльність НАТО здійснюється відповідно до застосовного міжнародного права (ПЗК та МППЛ).

НАТО визнає, що мають бути здійснені всі можливі заходи для запобігання, мінімізації та пом'якшення заподіяної шкоди цивільному населенню.

Під час планування та виконання поставлених завдань мають бути враховані найбільш вразливі категорії цивільного населення, враховуючи місцеві особливості. В цьому контексті НАТО визнає дітей найбільш вразливою категорією, а також жінок, які непропорційно страждають від насильства.

Мета, сфера дії:

Метою Політики є впровадження узгодженого, послідовного та комплексного підходу із захисту цивільних в операціях, місіях та іншій діяльності НАТО, який містить:

- планування та проведення операцій (місій),
- підготовку, освіту та тренування,
- засвоєння досвіду,
- заходи щодо нарощування оборонного та безпекового потенціалу.
- Захист цивільних включає в себе:
- зусилля із запобігання, мінімізації та пом'якшення негативних наслідків, які можуть настати внаслідок військових операцій НАТО (або під проводом НАТО),
- коли це можливо, захист цивільних від фізичного насильства, обумовленого конфліктом (загрози такого насильства), з боку інших дійових осіб – учасників конфліктів
- запровадження безпекового середовища.

Досягнення цілей.

Підтримання довгострокових та стабільних миру та безпеки краще за все досягається у співпраці з місцевою владою, населенням та громадянським суспільством (наприклад недержавними акторами, що працюють у сфері захисту прав людини) Захист цивільного населення ґрунтується на правомірному застосуванні сили військовими, а також на попередженні, стримуванні, запобіганні та реагуванні на ситуації, в яких цивільним завдається або може бути завдане фізичне насильство

**Швейцарія:  
Стратегія із  
захисту цивільних  
у збройних  
конфліктах**

Швейцарія прийняла у 2013 році Стратегію захисту цивільних осіб у збройних конфліктах. Держава забезпечує дотримання МГП та прав людини у збройних конфліктах та повагу до прав біженців.

Як договірна сторона Женевських Конвенцій Швейцарія прагне забезпечити захист цивільних осіб у збройних конфліктах. Стратегія щодо захисту цивільних у збройних конфліктах сприяє консолідації заходів Швейцарії та визначає наступні пріоритети:

- досягнення більшого рівня дотримання відповідних норм права,
- об'єднання заходів, що вживаються на користь осіб, яких необхідно захистити,
- забезпечення підтримки міжнародних миротворчих місій.

**Гуманітарний доступ**

Для надання допомоги постраждалим групам населення гуманітарні організації мають швидко і безперешкодно дістатися до кризових регіонів. Досягнення та підтримання такого доступу є постійним викликом.

Швидкий, безперешкодний доступ гуманітарних організацій є необхідною умовою для будь-якої форми гуманітарної допомоги, без якої товари, персонал, гуманітарна та медична допомога не може досягти кризових регіонів.

Швейцарія координує заходи на політичному, правовому та операційному рівнях, щоб забезпечити і підтримати гуманітарний доступ до кризових регіонів.

Моніторинг, звітність, встановлення фактів

Швейцарія бере участь у розробці керівних принципів та рекомендацій стосовно процедур встановлення фактів, механізмів моніторингу та контролю.

Держави та міжнародні організації створили різні механізми встановлення фактів, моніторингу та контролю з метою збору інформації під час збройних конфліктів та розслідування можливих порушень міжнародного права.

Внутрішньо переміщені особи.

Захист внутрішньопереміщених осіб є пріоритетом гуманітарної та правозахисної політики Швейцарії.

Гендерне насильство.

Боротьба з сексуальним та гендерним насильством, а також захист політичних прав жінок є пріоритетом гуманітарної політики Швейцарії.

---

21. Швейцарія. Стратегія із захисту цивільного населення в збройних конфліктах

URL: <https://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/humanitarian-policy/protection-civilian-populations.html>

Ця концепція є частиною національного плану дій щодо здійснення резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, Мир та Безпека”.

Швейцарія також підтримує ініціативи, спрямовані на запобігання сексуальному насильству, закликаючи сторони конфліктів поважати право у цій галузі та забезпечити участь жінок в мирних та політичних процесах.

Діти-солдати.

Швейцарія веде боротьбу з вербуванням дітей до збройних груп, бере участь у проектах, спрямованих на запобігання цьому та реінтеграції колишніх дітей-солдатів у суспільство.

Швейцарія прагне забезпечити, щоб діти не залучалися до роботи урядовими чи неурядовими збройними силами, і щоб вони безпосередньо не брали участі в бойових діях. Заявляється про всебічну ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах та прагнення забезпечити, щоб держави, які ратифікували протокол, також взяли на себе зобов'язання застосовувати мінімальний віковий стандарт 18 років за будь-яких обставин.

Крім того, Швейцарія підтримує проекти, спрямовані на запобігання залучення дітей бути учасниками воєнних дій та реінтеграції у суспільство тих, хто був демобілізований.

**США: Політика  
Сполучених Штатів  
із вжиття заходів,  
спрямованих  
на зменшення  
жертв серед  
цивільних внаслідок  
застосування сили  
в операціях США<sup>22</sup>**

Уведена в дію 1 липня 2016 р. Виконавчим наказом Президента США № 13732 Застосовується під час військових операцій США або невід'ємного права США на самозахист

Основа Політики:

- національні інтереси,
- цінності,
- правові зобов'язання.

Є результатом зроблених висновків за наслідками воєнних операцій в Афганістані Військові керівники зрозуміли важливість дотримання балансу між необхідністю виконання завдань та захистом від застосування сили. Часто належний баланс є результатом важких компромісів.

---

22. Політика Сполучених Штатів із вжиття заходів, спрямованих на зменшення жертв серед цивільного населення внаслідок застосування сили в операціях США  
URL: <https://fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13732.htm>

## Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:

виклики та комплексний підхід для України

В сучасних конфліктах пошук балансу між безпекою власних сил та мінімізацією жертв серед цивільних є надзвичайно складним процесом – але від цього все частіше залежить успішне виконання місії.

Б. Обама, Президент США:

Ми як нація непохитно дотримуємось права збройних конфліктів щодо захисту цивільних, включаючи фундаментальні принципи: гуманність, воєнну необхідність, розрізнення та пропорційність.

Зменшення втрат серед цивільних:

- сприяє досягненню цілей воєнної операції,
- сприяє отримання підтримки та схвалення урядів-партнерів та уразливих груп населення, особливо під час проведення антитерористичних та контррозвідувальних операцій,
- посилює легітимність і стійкість операцій США, що є важливим для нашої національної безпеки.

Враховуючи це Сполучені Штати, як правило, встановлюють підвищені стандарти, які передбачають більший рівень захисту цивільних, ніж вимоги права збройних конфліктів.

Тому Уряд Сполучених Штатів повинен:

- підтримувати та просувати найкращі практики, які зменшують ймовірність жертв серед цивільного населення,
- вживати відповідних заходів при виникненні таких жертв,
- запроваджувати досвід, отриманий під час операцій, для подальшого посилення захисту цивільних.

Завдання державним органам:

- навчати персонал діяти згідно із зобов'язаннями держави та політичних керівних принципів, що стосуються захисту цивільних,
- впроваджувати найкращі практики, що зменшують кількість жертв серед цивільних, в тому числі шляхом освітніх процесів, тренувань та навчань, моделювання складних операційних середовищ, які включають захист цивільних,
- розробляти, закуповувати і використовувати системи озброєння та інші технологічні системи з урахуванням вдосконалення процесу виявлення цілей і точного застосування сили в різних операційних контекстах,
- розробляти, закуповувати і використовувати системи розвідки та спостереження, які забезпечують найбільш точне та повне висвітлення поля бою, що сприяє захисту цивільних,
- під час застосування сили вживати всіх можливих запобіжних заходів, спрямованих на зменшення жертв серед цивільних. Наприклад, попереджувальні заходи (якщо обставини дозволяють це зробити), корегування часу нападу, вжиття заходів для чіткого розрізнення військових цілей та цивільних та вживати інших заходів згідно з обстановкою,
- здійснювати дослідження, які сприяють зменшенню кількості жертв серед

- цивільного населення, визначати ризики для цивільних осіб та оцінювати ефективність зусиль, спрямованих на зменшення ризиків для них,
- розслідувати інциденти, пов'язані з жертвами серед цивільного населення та вживати заходів для недопущення їх в майбутньому,
  - визнавати відповідальність США за жертви серед цивільних та висловлювати співчуття, в тому числі здійснювати відшкодування цивільним, які отримали ушкодження, або сім'ям цивільних, що загинули,
  - взаємодіяти з іноземними партнерами для обміну та вивчення найкращих практик зменшення ймовірності жертв серед цивільного населення та їх реагування, в тому числі шляхом відповідних навчань,
  - підтримувати канали для взаємодії з Міжнародним Комітетом Червоного Хреста та іншими неурядовими організаціями, які працюють у зонах конфліктів, заохочувати такі організації до надання допомоги у питаннях розрізнення військових цілей та цивільних осіб, в тому числі шляхом належного маркування об'єктів, транспортних засобів та персоналу, що охороняються, надання оновленої інформації про місця розташування таких об'єктів (персоналу).

**Австралія:  
Керівництво із  
захисту цивільного  
населення<sup>23</sup>**

В рамках ООН Австралія є учасником “Групи Друзів з числа Держав-Членів з питань захисту цивільних у збройних конфліктах” та “Групи Друзів “Жінки, Мир, Безпека”. Уряд Австралії також працює над розробкою керівництв із захисту цивільних для миротворчих операцій Африканського Союзу.

Запровадження у 2015 році Керівництва відповідає зобов'язанням держави із створення механізму захисту цивільних, передбачених Австралійським Національним Планом дій “Жінки, Мир, Безпека 2012-2018”. Керівництво призначено для Австралійських Сил Оборони та Австралійської Федеральної Поліції.

Головним зобов'язанням держави визначено зменшення впливу збройних конфліктів на жінок, чоловіків і дітей, шляхом врахування гендерних питань під час здійснення безпекових заходів.

Мета Керівництва.

Запровадити керівний документ стратегічного рівня для державних структур, які залучаються до операцій, де є загроза насильства щодо цивільного населення.

Керівництво підтверджує взяті зобов'язання держави щодо захисту цивільних згідно міжнародного права, актів ООН та які відповідають національному праву.

---

23. Керівництво із захисту цивільного населення. URL: [https://www.acmc.gov.au/wp-content/uploads/2016/01/160128\\_POC-Guidelines.pdf](https://www.acmc.gov.au/wp-content/uploads/2016/01/160128_POC-Guidelines.pdf)



## Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:

виклики та комплексний підхід для України

Сфера застосування (як використовувати Керівництво)

Керівництво виражає підходи Австралії до захисту цивільного населення та забезпечує єдине розуміння його основних принципів всіма державними органами.

Керівництво розраховано не тільки на військових та поліцію, а також і на всіх представників влади, які беруть участь в процесі планування та виконання безпекових та воєнних операцій.

Зміст захисту цивільного населення:

ЗЦН є діяльністю, що спрямована на забезпечення безумовного захисту цивільних відповідно до норм права, включаючи право прав людини, Міжнародне гуманітарне право, міжнародне кримінальне право та міжнародне право з питань біженців.

ЗЦН містить такі види діяльності як застосування сили та виконання зобов'язань із захисту цивільних.

Правова база ЗЦН.

Історично ЗЦН базувався на принципах та нормах Міжнародного гуманітарного права, яке намагалось пом'якшити страждання цивільних та врегулювати ведення бойових дій. Проте по мірі зростання важливості ЗЦН було розроблено його нову концепцію, яка інкорпорує також і МППЛ, міжнародне кримінальне право та міжнародне право, що стосується біженців, а також відповідні акти ООН.

Австралійський підхід до ЗЦН ґрунтується на тому, що уряд запроваджує керівні принципи та основні пріоритетні сфери ЗЦН.

Керівні принципи:

- ЗЦН є частиною внеску держави у міжнародні мир і безпеку,
- ЗЦН є стратегічним відображенням міжнародних зобов'язань держави,
- ЗЦН включає планування та консультації з недержавними інституціями, місцевими громадами з метою встановлення довготривалих позитивних наслідків його дії,
- під час ЗЦН мають бути визнані та враховані потреби вразливих верств населення, включаючи жінок, дітей, поранених, хворих, людей з особливими потребами, етнічних меншин, біженців, внутрішньопереміщених осіб, а також тих, чия діяльність пов'язана з ризиком (наприклад медичний персонал),
- всі актори (включаючи військових, поліцію та НДО) мають діяти скоординовано;

Пріоритетні сфери ЗЦН:

- захист шляхом діалогу та взаємодії,
- забезпечення фізичного захисту,
- запровадження (встановлення) безпечного середовища.

**Норвегія:  
Захист цивільних,  
офіційна заява  
Уряду<sup>24</sup>**

Асиметрична війна, розповсюдження і фрагментація збройних груп, а також відсутність поваги до розрізнення між військовими цілями та цивільними збільшують негативні наслідки для цивільного населення в районах, що постраждали від конфліктів.

Норвегія приділяє велику увагу суворому дотриманню принципів Міжнародного гуманітарного права. Це не тільки сприяє захисту цивільних осіб, але також допомагає забезпечити доступ до гуманітарних організацій, які працюють з метою полегшення страждань.

Охорона здоров'я.

Доступ до медичного забезпечення під час збройних конфліктів не є безумовним. Охорона здоров'я в небезпечних умовах зараз є пріоритетним проектом для Міжнародного Комітету Червоного Хреста, спрямованого на захист медичного персоналу, поранених та хворих, а також медичних установ та транспортних засобів. Норвегія зобов'язалась бути стратегічним партнером у цій роботі разом з Норвезьким Червоним Хрестом за декількома напрямками діяльності: зміцнення товариств Червоного Хреста та Червоного Півмісяця в інших країнах, діалог на національному рівні, наприклад, з Норвезьким Інститутом Громадського Здоров'я, зміцнення МКЧХ.

Захист освіти в умовах кризи та конфлікту

Школи та шкільне середовище в зоні конфлікту повинні бути захищені. Дітям мають бути надані безпечні місця для навчання. Тому Норвегія продовжує просувати Керівництво із захисту шкіл та університетів від використання у військових цілях під час збройного конфлікту.

Боротьба з гендерним та сексуальним насильством.

Усі люди (жінки, чоловіки, хлопці та дівчата) по-різному страждають внаслідок гуманітарних криз, конфліктів та стихійних лих. По можливості гуманітарна допомога має бути адаптована для задоволення потреб всіх цивільних осіб. Гендерний аспект повинен бути включений до всіх гуманітарних зусиль Норвегії. Пріоритетними є проекти боротьби з гендерним та сексуальним насильством. Для того, щоб визначити потреби на місцях та забезпечити найкращий захист цивільного населення, яке перебуває під загрозою, дуже важливо, щоб жінки брали участь у гуманітарній діяльності.

---

24. The protection of civilians and health workers in conflict situations.  
URL: <https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/humanitarian-efforts/protection-civilians/id2076827/>

**Декларація з безпеки шкіл + Керівництво із захисту шкіл та університетів від військового використання під час збройних конфліктів. Прийнято на Конференції з безпеки шкіл, Осло, 29.05.2015.<sup>25</sup>**

Декларація з безпеки шкіл.

Вплив збройного конфлікту на освіту викликає гуманітарні та більш масштабні соціальні проблеми.

В усьому світі школи та університети піддаються бомбардуванням, обстрілам та підпалам, а дітей, студентів, вчителів та науковців вбивають, калічать, викрадають або довільно затримують.

Освітні установи використовуються сторонами збройних конфліктів, зокрема, в якості баз, казарм чи місць утримання під вартою.

Такі дії завдають шкоди учням та працівникам освіти, позбавляють велику кількість дітей та учнів права на освіту, а отже, позбавляють громади ресурсів, на яких вони будують своє майбутнє.

Напади на заклади освіти включають насильство проти навчальних закладів, учнів та працівників освіти. Напади та загрози нападу можуть завдати серйозної та довготривалої шкоди окремим особам та суспільствам.

Якщо навчальні заклади використовуються у військових цілях, це може збільшити ризик вербування та використання дітей сторонами конфлікту або може зробити дітей та молодь вразливими до сексуального насильства чи експлуатації.

Освіта, яка є "чутливою до конфліктів", дозволяє їх уникати та сприяє досягненню миру. Освіта є основою для розвитку та повного здійснення прав і свобод людини. Слід зробити все можливе аби переконатися, що освітні заклади є безпечними місцями.

Країни-учасники підкреслюють важливе значення резолюцій Ради Безпеки ООН 1998 (2011) та 2143 (2014), в яких сторони збройних конфліктів заохочуються утримуватися від дій, що перешкоджають доступу дітей до освіти, і які закликають держави втілити конкретні заходи, щоб перешкодити використанню шкіл збройними силами та збройними громадськими групами всупереч міжнародному праву.

Учасники підтримують розробку Керівництва із захисту шкіл та університетів від військового використання під час збройного конфлікту. Керівництво не є юридично обов'язковими, а добровільними рекомендаціями. Вони спираються на існуючі кращі практики та мають на меті забезпечити зменшення впливу збройних конфліктів на освіту. Учасники схвалюють зусилля, спрямовані на поширення Керівництва та сприяння його реалізації серед збройних сил, збройних груп та інших акторів. Учасники підкреслюють важливість, у всіх випадках, повного дотримання застосовного міжнародного права, включаючи припинення безкарності.

25. Декларація з безпеки шкіл. Керівництво із захисту шкіл та університетів від військового використання під час збройних конфліктів. Прийнято на Конференції з безпеки шкіл, Осло, 29.05.2015. URL: <http://www.protectingeducation.org/safeschoolsdeclaration>

Учасники схвалюють Керівництво щодо захисту шкіл та університетів від військового використання під час збройного конфлікту та будуть:

- використовувати та включати його до національних політик та практик наскільки це можливо та доцільно,
- докладати всіх зусиль на національному рівні для збору достовірних даних про напади на навчальні заклади, про жертв нападів та про використання шкіл та університетів під час збройних конфліктів, в тому числі завдяки існуючим механізмам моніторингу та звітування; сприяти такому збору даних; а також надавати допомогу потерпілим на недискримінаційній основі,
- розслідувати заяви про порушення національного та міжнародного права та належним чином переслідувати злочинців,
- розробляти, затверджувати та сприяти використанню підходів до захисту освіти, враховуючи особливості конфлікту, в рамках міжнародних гуманітарних програм та програм розвитку, а також на національному рівні, де це можливо,
- прагнути продовження освіти під час збройних конфліктів, підтримувати відновлення навчальних закладів і, де можливо, забезпечувати та сприяти міжнародному співробітництву та сприянню програмам, спрямованим на запобігання або реагування на напади на освітні заклади, в тому числі на виконання цієї декларації,
- підтримувати зусилля Ради Безпеки ООН з питань захисту дітей у збройних конфліктах, Спеціального представника Генерального секретаря з питань дітей та збройних конфліктів та інших відповідних установ і органів ООН.

Керівництво із захисту шкіл та університетів від військового використання під час збройних конфліктів:

- школи і університети, що функціонують, жодним чином не мають використовуватись військовими формуваннями сторін збройних конфліктів для підтримки військових зусиль,
- військові формування сторін збройних конфліктів не повинні використовувати школи і університети, занедбані або звільнені через небезпеку, пов'язану зі збройним конфліктом, для підтримки своїх військових зусиль, за винятком таких обставин, коли їм немає придатної альтернативи, і тільки на той період, коли немає вибору між таким використанням школи або університету та іншим реальним методом отримання аналогічної військової переваги,
- абсолютно неприпустимим є знищення шкіл і університетів з метою позбавити протилежну сторону збройного конфлікту можливості використовувати їх в майбутньому. Школи та університети, будь то діючі, закриті до кінця дня або на свята, звільнені або занедбані, являють собою звичайні цивільні об'єкти,
- оскільки використання школи або університету військовими формуваннями для підтримки своїх військових зусиль залежно від обставин може перетворити їх у військовий об'єкт, перед нападом мають бути розглянуті всі альтернативні заходи, включаючи попередження противника про майбутній напад,
- військові формування сторін в збройних конфліктах мають забезпечувати безпеку шкіл і університетів за винятком випадків, коли немає ніяких інших засобів для забезпечення необхідної безпеки. За можливістю для забезпечен-

## Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:

виклики та комплексний підхід для України

ня безпеки шкіл і університетів має бути використано належним чином навчений цивільний персонал. За необхідністю слід також розглянути можливість евакуації дітей, студентів та працівників в безпечне місце,

- всі сторони збройного конфлікту повинні, наскільки це можливо і необхідно, включати ці норми у свої доктрини, військові статuti, правила застосування сили, бойові накази та інші засоби інформування, щоб заохочувати належну практику в усіх командних інстанціях. Сторонам в збройних конфліктах слід визначити найбільш підходящий спосіб здійснення цього.

### **Керівні принципи Осло Керівні принципи використання іноземних військових ресурсів і засобів цивільної оборони для надання допомоги на випадок лих<sup>26</sup>**

Прийнято під егідою Офісу з координації гуманітарних питань (UN OCHA)

Мета

Ці принципи призначені для використання гуманітарними установами ООН, партнерами-виконавцями і оперативними партнерами, відповідними командувачами та офіцерами зв'язку.

Необхідно, щоб всі учасники гуманітарних заходів були ознайомлені з концепцією і процедурами цих Керівних принципів, і щоб вони заохочувались у виконанні цих норм.

Сфера застосування

Застосовувати принципи і процедури рекомендується також державам-учасникам і регіональним організаціям, які беруть участь в операціях з надання допомоги або у військових операціях в умовах стихійних лих.

Статус

Ці керівні принципи були розроблені за погодженням між Міжінституційним постійним комітетом ООН (МПК) і гуманітарними установами. Партнерам-виконавцям і оперативним партнерам рекомендується слідувати цим принципам.

Основні принципи

Гуманність, нейтралітет, неупередженість, повага до державного суверенітету

Оперативні стандарти використання

Взаємодоповнюваність, відповідальність і питання керівництва, ідентифікація і безпека, правовий статус

Координація між цивільними і військовими в межах здійснення ООН гуманітарної діяльності під час стихійних лих

26. Руководящие принципы Осло. Руководящие принципы использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий. Пересмотренный вариант 1.1, ноябрь 2007 года. ООН. 65 с.  
URL: <https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OSLO-GUIDELINES-RUSSIAN.pdf>

**Женевська  
Декларація  
щодо збройного  
насильства та  
розвитку<sup>27</sup>**

Ухвалено в Женеві 7 червня 2006 року

Являє собою дипломатичну ініціативу, спрямовану на розв'язання проблем, спричинених збройним насильством, з метою досягнення цілей сталого розвитку.

Світове співтовариство визнало, що збройне насильство та конфлікти перешкоджають досягненню цілей розвитку, сформульованих в Декларації тисячоліття, і що попередження і врегулювання конфліктів, зменшення масштабів насильства, повага до прав людини, належне управління і миробудівництво є ключовими кроками на шляху до зниження рівня злиднів, стимулювання економічного розвитку й покращення умов життя людей.

У 2006 році 42 країни заявили про свою рішучість сприяти забезпеченню безпеки і формуванню культури миру шляхом здійснення кроків, спрямованих на скорочення масштабів збройного насильства і ослаблення його негативного впливу на соціально економічний розвиток і розвиток людини.

Декларація проголошує необхідність здійснювати практичні заходи на національних, регіональних та міжнародних рівнях, з метою:

- запобігання і вирішення конфліктів та примирення, підтримувати процеси постконфліктного миробудівництва і відновлення,
- припинення поширення, незаконного обороту і неналежного використання стрілецької зброї, легких озброєнь і боєприпасів,
- сприяння ефективному скороченню озброєнь, постконфліктному роззброєнні, демобілізації і реінтеграції, контролю за стрілецькою зброєю, включаючи контроль за передачею зброї і припинення незаконної діяльності з нею,
- забезпечення поваги до прав людини, заохочення мирного вирішення спорів на основі справедливості і законності, а також викорінення безкарності,
- сприяння формуванню ефективних і підзвітних органів громадської безпеки,
- заохочення всеосяжного підходу до скорочення масштабів збройного насильства з урахуванням відмінностей потреб і можливостей чоловіків і жінок, хлопчиків і дівчаток (резолюції РБ ООН 1325 та пов'язані з нею),
- забезпечення, щоб ініціативи із попередження і скорочення масштабів збройного насильства були спрямовані на конкретні фактори і групи ризику і були пов'язані з програмами забезпечення окремим особам і громадам альтернативних засобів до існування, не пов'язаних з насильством.

Окремо вітається ініціатива із запровадження оцінки шкоди, яку спричиняє збройне насильство в гуманітарній, соціальній і економічній областях, оцінки ризиків, слабких місць і рівня ефективності програм зменшення масштабів збройного насильства, а також розповсюдження інформації про кращі практики із зазначених питань.

27. The Geneva Declaration on Armed Violence and Development. URL: <http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration/what-is-the-declaration.html>

## **Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:**

виклики та комплексний підхід для України

Пропонується встановлювати партнерські відносини з акторами, що опікуються проблемами розвитку, миру і посилення безпеки, охорони здоров'я, прав людини, кримінального судочинства, гуманітарними проблемами тощо.

Також пропонується розвивати активні партнерські зв'язки між урядами, міжнародними організаціями та громадянськими суспільствами

### **Заклик до дії з посилення поваги до Міжнародного гуманітарного права та принципової гуманітарної діяльності<sup>28</sup>**

Під час роботи Генеральної Асамблеї ООН міністри закордонних справ Франції та Німеччини представили «Гуманітарний заклик до дій» під час заходу, організованого цими державами в рамках Альянсу за багатосторонність.

Заклик до дій щодо посилення поваги до міжнародного гуманітарного права та принципової гуманітарної діяльності від 08 липня 2019 року підтверджує нагальну потребу захисту цивільних осіб під час збройного конфлікту, включаючи медичних працівників, поранених і хворих.

Заклик до дій визначає конкретні зобов'язання, які держави-члени можуть взяти на себе для посилення поваги до міжнародного гуманітарного права та принципових гуманітарних дій, зокрема щодо:

- зміцнення національних правових систем для забезпечення імплементації міжнародного гуманітарного права, у тому числі для того, щоб медичні працівники не переслідувалися за надання неупередженої медичної допомоги,
- вдосконалити знання з міжнародного гуманітарного права,
- впливу на сторони збройних конфліктів щодо забезпечення дотримання міжнародного гуманітарного права,
- підтримання зусиль щодо збору та аналізу інформації, вдосконалення профілактики та забезпечення підзвітності, включаючи збір та аналіз даних про випадки заподіяння шкоди медичним працівникам у збройних конфліктах.

---

28. A Call for action to bolster respect for international humanitarian law.

URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/multilateralism-a-principle-of-action-for-france/alliance-for-multilateralism-63158/article/a-call-for-action-to-bolster-respect-for-international-humanitarian-law>

**Коаліція із охорони  
здоров'я в умовах  
конфліктів<sup>29</sup>**

Коаліція є групою міжнародних НДО, що працюють у сфері захисту медичних персоналу, служб та інфраструктури.

Має такі основні завдання:

- підвищення обізнаності щодо проблеми нападу на медичних працівників, споруди, транспортні системи та хворих,
- співпраця з національними та глобальними організаціями для посилення документування таких атак та підвищення відповідальності порушників,
- допомога місцевим організаціям здійснювати безпечну та активну роль у документуванні нападів та домагання відповідальності на національному та міжнародному рівнях

Ситуацію в Україні подано наступним чином: “Вдалося отримати лише інформацію про три конкретні події, які вплинули на охорону здоров'я в Україні. Тільки ці події включені у огляд по Україні. Представлені в цій главі сукупні цифри визначено різним звітами”

---

27. The Safeguarding Health in Conflict coalition, URL: <https://www.safeguardinghealth.org/>



Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:  
виклики та комплексний підхід для України

# Українські реалії

Здавалось би, зазначені світові тенденції та триваючий збройний конфлікт цілком недвозначно натякають на необхідність проактивності України у цих питаннях. Наприклад, враховуючи формалізацію майбутнього приєднання України до НАТО та запроваджену в ньому ще у 2016 році Політику із захисту цивільних логічно передбачити, що така потужна гуманітарна ініціатива знайде чільне місце у процесі гармонізації правового простору України з принципами, стандартами, нормами та практиками Альянсу. Триваюча вже більше 20-ти років ініціатива ООН та провідних країн світу із захисту цивільних за найменшого бажання владних кіл знайшла би “притулок” в надрах хоча б якогось стратегічного документу гуманітарного спрямування.

Із усіх наведених ініціатив із захисту цивільних наша держава, як було зазначено, приєдналась лише до Декларації з безпеки шкіл, проте про якісь змістовні кроки з впровадження її ідей у діяльність сектору безпеки та оборони широкому загалу невідомі.

Для розуміння поточної ситуації розглянемо низку концептуальних документів, які визначають цілі, форми, методи та засоби наближення України до НАТО, а також у сфері захисту прав людини: Стратегічний оборонний бюлетень України, річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 та 2020 роки та Національну стратегію у сфері прав людини.

Стратегічний оборонний бюлетень України (СОБ). Введено в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016<sup>30</sup>.

Згідно із СОБ оборонна реформа “має відповідати актуальним потребам оборони України, сприяти зміцненню спроможностей сил оборони, підвищенню їх готовності до виконання завдань за призна-

ченням та участі у проведенні спільних бойових дій (операцій) з підрозділами НАТО”. Серед релевантних до предмету публікації проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз дещо “розмито” зазначено лише “неактуальність нормативно-правової бази у сфері оборони”.

Проблеми гуманітарного характеру, які виникають під час конфлікту, та їхній вплив на цивільних до проблем функціонування сил оборони (які часто і є їхньою причиною) держава не відносить. Враховуючи те, що СОБ є дорожньою картою оборонної реформи з визначенням шляхів її впровадження на засадах і принципах, якими керуються держави - члени НАТО, очікувати чіткої та зрозумілої ініціативи з питань ЗЦН (або хоча б постановки завдань) від держави в рамках СОБ не варто.

Так, СОБ визначає метою оборонної реформи розвиток спроможностей сил оборони відповідно до євроатлантичних норм та критеріїв членства в НАТО, необхідних для адекватного реагування на загрози національній безпеці у воєнній сфері, захисту України, її суверенітету тощо. В свою чергу, як зазначає СОБ, здійснення оборонної реформи сприятиме, зокрема, вивченню та впровадженню найкращих світових практик та упровадженню стандартів Альянсу в усіх сферах військової діяльності, що дає шанс побачити ініціативи із ЗЦН в дальших документах.

Так, Матриця досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи (Матриця, Додаток 1 до СОБ) в рамках Стратегічної цілі 1 містить завдання 1.2.3. “Розроблення і впровадження чітких і зрозумілих концептуальних, доктринальних і інформативних документів, які дозволяють поліпшити процеси прийняття рішень на всіх рівнях управління”, в якому загалом передбачено забезпечити до 2020 року імплементацію концептуальних документів

---

30. Стратегічний оборонний бюлетень України. Введено в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016.  
URL: <https://www.mbo.gov.ua/ua/Ukazy/424.html?PRINT>

стратегічного та оборонного планування. Стратегічна ціль 3 передбачає, що “спільні спроможності сил оборони ... відповідають євроатлантичним стандартам та критеріям, необхідним для набуття членства в НАТО, забезпечують здатність сил оборони брати участь у підтриманні миру та міжнародної безпеки.

Отже ані СОБ, ані Матриця не містять окремої згадки про ЗЦН як існуючу гуманітарну політико-правову реальність та шляхи покращення ситуації у цій сфері

**Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік (РНП 2019).<sup>31</sup>**

Стратегічна мета 1.2 Забезпечення прав і свобод людини відповідно до критеріїв, норм та принципів НАТО та ЄС.

Ціль 1.2.4. Забезпечення прав і свобод ВПО.

Визнається факт “істотної внутрішньої міграції” внаслідок конфлікту та йдеться про вжиття відповідних заходів гуманітарного спрямування. Пріоритетним завданням цілі передбачено “створення системи оцінки впливу на захист прав людини”.

У переліку пріоритетних завдань (Додаток 1 до РНП 2019) на виконання цілі 1.2.4. зазначене завдання має № 29, яким передбачалось “Розробити та запровадити форми документування випадків сексуального насильства, пов’язаного з конфліктом, правопорушень, пов’язаних з гендерно зумовленим насильством, торгівлею людьми на території проведення військової операції та у регіонах з найбільшою кількістю ВПО”.

Ціль 1.2.5. Рівні права і можливості жінок і чоловіків в СБО України. Одним із пріоритетних завдань в межах досягнення цілі визначено гармонізація та впорядкування термінології щодо гендерно зумовленого насильства. Пріоритетним завданням № 36 передбачалось “Розробити та внести на розгляд КМУ проект НПА про гармонізацію та впорядкування термінології щодо гендерно зумовленого насильства”.

Ціль 1.2.6. Створення системи раннього попередження та реагування на конфлікти. Передбачається створити систему раннього попередження та реагування на конфлікти та діяльність в рамках проекту з питань розбудови миру, підвищення рівня соціальної стійкості та громадської безпеки (community policing).

31. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна - НАТО на 2019 рік. Указ Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019#Text>

Ціль 2.3.2. Оптимізація організаційних структур і складу сил оборони, розподіл бойового складу ЗСУ у мирний час за строками готовності до виконання покладених завдань. Нею передбачено зокрема пріоритетне завдання “опрацювання пропозиції щодо створення центру передового досвіду з питань захисту населення та військової адміністрації” (№ 137).

На його виконання передбачалось “Здійснити заходи із підготовки пропозиції щодо створення центру передового досвіду з питань захисту населення та військової адміністрації”, виконавцем завдання визначено Міноборони із строком виконання “Протягом року”.

Стратегічна мета 1.3 Досягнення відповідності критеріям, нормам і принципам НАТО і ЄС у правовій сфері.

Критеріями досягнення мети визначено реформування судової влади, прокуратури, пенітенціарної системи, пробації, системи правової допомоги.

**Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік (РНП 2020).<sup>32</sup>**

Стратегічна мета 1.1. Україна досягла відповідності основним критеріям щодо набуття повноправного членства в НАТО та ЄС.

Ціль 1.1.3. Україна скоординовано з міжнародними партнерами застосовує політико-дипломатичні засоби з метою відновлення своєї територіальної цілісності в умовах збройної агресії Російської Федерації. В межах цілі 1.1.3. пріоритетними завданнями зокрема визначено:

№ 21 – забезпечення ефективної діяльності Платформи Україна – НАТО з вивчення досвіду протидії гібридній війні,

№ 22 – забезпечення постійного, оперативного інформування міжнародної спільноти та представників експертного середовища про гуманітарну ситуацію на тимчасово окупованих територіях.

Стратегічна мета 1.3. Забезпечено умови для реалізації прав і свобод людини з урахуванням критеріїв, норм та принципів НАТО та ЄС. Ціллю 1.3.3. передбачено створення умов для побудови гармонійного суспільства з урахуванням етнокультурних потреб корінних народів та національних меншин відповідно до стандартів Європейського Союзу.

---

32. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік. Указ Президента України № 203/2020 від 26 травня 2020 року.  
URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2032020-33861>

В межах цілі передбачено:

пріоритетним завданням № 62 – забезпечення захисту прав дітей, які перебувають у районі проведення операції об'єднаних сил,  
пріоритетним завданням № 63 – забезпечення обізнаності та усвідомлення громадянами України неможливості повторення трагічних подій тоталітарних режимів,  
пріоритетним завданням № 64 – забезпечення усім громадянам рівних можливостей у реалізації конституційного права на освіту.

Ціль 1.3.4. Внутрішньо переміщені особи відчувають себе комфортно у суспільстві та реалізують свої права і свободи без обмежень.

Пріоритетними завданнями в межах передбачено:

№ 65 – функціонування удосконаленої Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб,

№ 70 – формування інституційної культури особового складу сектору безпеки і оборони України щодо запобігання випадкам дискримінації за ознакою статі та сексуальних домагань і реагування на них.

Ціль 1.4.4. Особи, які перебувають під юрисдикцією України, отримують вчасну та якісну правову допомогу.

Пріоритетним завданням № 93 передбачено забезпечення захисту прав та законних інтересів осіб, позбавлених (які були позбавлені) особистої свободи внаслідок дій окупаційних органів та окупаційної влади на території АПК та окремих територіях Донецької і Луганської областей, підтримки зазначених осіб та членів їх сімей. В рамках його виконання планується розробити проект Закону України, що має на меті врегулювання правового статусу та соціальних гарантій зазначених осіб.

Ціль 1.6.2. Забезпечено задовільний стан довкілля.

Пріоритетним завданням № 133 передбачено зменшення негативного впливу на довкілля на територіях, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту та/або тимчасової окупації.

Пріоритетним завданням № 134 передбачено проведення комплексу заходів, спрямованих на зменшення та усунення наслідків негативного впливу вибухонебезпечних предметів на соціально-економічні умови життєдіяльності населення та довкілля (протимінна діяльність).

Ціль 1.6.3. Система захисту критичної інфраструктури забезпечує безпеку населення та держави.

В рамках виконання пріоритетних завдань № 137 та № 138 планується удосконалення законодавства з питань функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури (№ 137) та забезпечення ефективної системи обміну інформацією між елементами системи захисту критичної інфраструктури з метою прогнозування можливих загроз критичній інфраструктурі та їх попередження (№ 138).

Стратегічна мета 1.7. Міжнародна спільнота сприймає Україну як надійного партнера у системі міжнародної безпеки.

Передбачено ефективність нейтралізації терористичних загроз для суспільства, контроль над озброєннями та нерозповсюдженням зброї масового знищення і засобів її доставки.

Стратегічна мета 2.1. Складові сектору безпеки і оборони України забезпечують обороноздатність держави та безпеку її громадян.

Ціль 2.3.1. Підрозділи Збройних Сил України та інших складових сил оборони ефективно взаємодіють між собою та підрозділами збройних сил держав – членів НАТО.

Пріоритетним завданням № 198 передбачено удосконалення доктринальних документів з підготовки та застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони на основі досвіду участі в АТО та/або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, відповідно до сучасних стандартів і принципів, прийнятих у державах – членах НАТО і державах – членах ЄС. Для цього передбачено розробити та затвердити нові доктринальні документи з підготовки та застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони (комплекс регламентів, правил, інструкцій, порадників) та інших документів стратегічного, оперативного та тактичного рівнів).

Ціль 2.3.2. Організаційні структури та склад сил оборони, бойовий склад ЗСУ сумісні та здатні спільно виконувати покладені завдання.

Одним із пріоритетних завдань (2.3.2.2) досягнення здатності спільно виконувати завдання є “утворення та забезпечення функціонування Центру передового досвіду захисту цивільного населення під час збройного конфлікту та протидії гібридній агресії правовими засобами”. Пріоритетним завданням № 212 передбачається Розробити концептуальні засади діяльності Центру передового досвіду захисту цивільного населення під час збройного конфлікту та протидії гібридній агресії правовими засобами, виконавець – Міноборони.

Нами не випадково приділено стільки уваги змісту новітніх РНП. В умовах динамічних безпекових, внутрішніх та зовнішніх змін саме ці програми, які оновлюються щороку, дозволяють державі фактично в режимі реального часу реагувати на такі зміни та додавати в програми актуальні цілі. Враховуючи відсутність у СОБ цілей/завдань ЗЦН, приєднання України до цієї ініціативи саме через РНП цілком логічно могло стати реальним кроком держави до її імплементації на національному рівні. Дійсно, зазначені РНП містять багато подібних до ЗЦН цілей: забезпечення прав і свобод людини відповідно до критеріїв, норм та принципів НАТО та ЄС, зокрема прав і свобод ВПО, дітей, реагування на СГОН, пов'язане з конфліктом, протидію

торгівлі людьми, протимінну діяльність, створення системи раннього попередження та реагування на конфлікти тощо.

Як бачимо, деякі складові концепції ЗЦН знайшли своє місце в РНП, проте із змісту програм можна зробити висновок, що вони створюються здебільшого шляхом компіювання індивідуальних пропозицій зацікавлених державних органів, а міжінституційним (всеохоплюючим) доктринам приділяється менше уваги. Так, наприклад, завдання щодо запровадження форм документування випадків сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом, передбачено в межах виконання цілі 1.2.4. “Забезпечення прав і свобод ВПО”, хоча проблематика цього виду насильства є значно ширшою.

Тож складається враження, що для імплементації Україною концепції та принципів Політики НАТО із захисту цивільних та відповідних ініціатив ООН в рамках РНП просто не знайшлось ініціатора. І цей факт є прикрим, оскільки захист цивільних як світова гуманітарна концепція вітчизняним державним інституціям в кращому випадку нецікавий, а гіршому – невідомий.

На цьому фоні досить показовою є завдання для оборонного відомства із створення Центру передового досвіду з питань захисту населення та військової адміністрації (пріоритетне завдання № 137, РНП 2019). Програмою 2020 року для Міноборони вже передбачено пріоритетне завдання № 212 із розробки концептуальних засад діяльності Центру передового досвіду захисту цивільного населення під час збройного конфлікту та протидії гібридній агресії правовими засобами. Також показовим є те, що, окрім воєнного відомства, до створення такого центру інші державні органи або недержавні інституції не залучаються.

Таке “коливання” у назві (та, відповідно, у функціональному наповненні) майбутньої установи можна пояснити нічим іншим, аніж зміною відповідального підрозділу оборонного відомства, що готував цю частину проекту РНП, та, відповідно, власним розумінням цього питання. Інакше пояснити ініціативу поєднання захисту цивільних та військової адміністрації або протидію гібридній агресії правовими засобами в діяльності однієї установи важко. Тим більше важко віднести до сфери діяльності воєнного відомства питання міжнародного-правового протистояння (Lawfare), що здебільшого є компетенцією зовнішньополітичного відомства держави та Мін’юсту. Тож ініціатива про створення спеціалізованого підрозділу в той час, коли невідома позиція держави про сприйняття нею ЗЦН як політико-правової реальності (а брак офіційної артикуляції щодо такої позиції свідчить про зворотне), за відсутності в доктринах та політиках держави навіть згадки про ЗЦН, виглядає досить дивно.

Все це, а також відсутність інших “бажаючих” ЦОБВ долучитись до створення запропонованого центру, нажаль, лише підтверджує висновок про відсутність розуміння державою ЗЦН як сталої, чіткої, всеохоплюючої, довгострокової та цілеспрямованої концепції.

**Національна стратегія у сфері прав людини.**

Подібну до попередніх ситуацію можемо спостерігати й у випадку із Національною стратегією у сфері прав людини.<sup>33</sup>

Із самого початку, в 1 розділі, згадується про вплив збройного конфлікту на проблематику захисту прав і свобод людини та про зростання ризиків непропорційного обмеження прав і свобод людини у кризовій ситуації. Позитивним чинником Стратегії слід вважати визнання необхідності запровадження системного підходу, забезпечення узгодженості дій залучених акторів (розділ 2) та своєчасне реагування на нові виклики (розділ 3)

Стратегічними напрямками Стратегії визначено зокрема забезпечення права на життя, права на свободу та особисту недоторканність, на справедливий суд, прав дитини, протидію катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, попередження та протидія дискримінації, гендерному насильству, торгівлі людьми та рабству та інші.

Як бачимо, багато в чому змістовне наповнення Стратегії аналогічне концепції ЗЦН. Також важливо, що серед системних проблем у Стратегії фігурують агресія Російської Федерації, незаконний обіг зброї, непропорційне використання сили працівниками правоохоронних органів, неефективне розслідування випадків смерті.

Проте не слід забувати, що основною, ключовою метою зазначеної Стратегії є якісна трансформація державного підходу до питань забезпечення прав і свобод людини незалежно (хоча і враховуючи) від наявності збройного конфлікту, а зміст Стратегії не у повній мірі відповідає на величезний масив гуманітарних та правових проблем, що виникли після його початку.

Так, наприклад, серед проблем, що впливають на забезпечення права на життя, є вплив діяльності правоохоронних органів, “терористичних організацій “Донецька народна республіка” та “Луганська народна республіка”, бойовиків, найманців, а також агресії Російської Федерації”. Аналогічно системними проблемами у сфері забезпечення права на свободу та особисту недоторканність є зокрема дії правоохоронних органів, суддів. Про вплив на проблему гендерного насильства, торгівлі людьми та рабства збройного конфлікту майже не згадано. Відсутність згадки про вплив конфлікту можемо бачити й у питанні, наприклад, забезпечення права на освіту (це за умови приєднання України, як зазначалось, до Декларації з безпеки шкіл).

Як бачимо, вплив збройного конфлікту на різні аспекти захисту прав і свобод людини у Стратегії є фрагментарним. Складається враження, що негативний вплив діяльності сектору оборони (а іноді і безпеки, і оборони) на цивільне населення під час конфлікту є або фрагментарним, або взагалі відсутній.

33. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини. Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015#Text>



Разом з тим, як зазначено творцями Стратегії, вона не вичерпує повністю проблематику у зазначеній сфері: удосконалення системи захисту прав і свобод людини здійснюватиметься з урахуванням напрацьованих та апробованих міжнародною спільнотою засад і принципів, досвіду правозахисних організацій, ООН, Ради Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організацій тощо.

Власне це й дає формальні підстави для ініціативи із запровадження всеохоплюючого підходу щодо захисту цивільних в Україні.

Досвід кращих світових практик окреслює перспективи України щодо подальших дій у цій сфері (таблиця 3).

**Таблиця 3.**  
**Світова практика ЗЦН та пропозиції для України**

Світова практика	Україна
<p><b>Доповідь Генерального секретаря ООН від 14.05.2018 S/2018/462 “Захист цивільних осіб в умовах збройного конфлікту”</b> в рамках відкритих дебатів Ради Безпеки ООН, присвячених ЗЦН. Всім країнам-членам запропоновано прийняти рамкові документи із ЗЦН</p>	<p>Втративши ініціативу, Україна, тим не менше, досі має шанс бути проактивною та бути в авангарді світових гуманітарних акторів, які прийняли власний рамковий всеохоплюючий документ із запропонованим змістовним наповненням.</p> <p>Такий крок нашої держави стане наочним прикладом її активності з позитивними наслідками як на зовнішньополітичній арені, так і всередині.</p>
<p><b>Політика НАТО щодо захисту цивільного населення.</b> Прийнята у 2016 році на Варшавському Саміті НАТО главами держав та урядів. <b>План дій з виконання Політики НАТО із захисту цивільного населення у збройних конфліктах</b> (лютий 2017)</p>	<p>Враховуючи законодавчо закріпленій євроатлантичний зовнішньополітичний вектор України, приєднання нашої держави до принципів, цінностей та зобов'язань зазначеної Політики матиме важливе стратегічне та політичне значення та підвищить імідж на міжнародній арені.</p>
<p><b>Нормативно-правові акти стратегічного (політичного) рівня щодо захисту цивільних:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Велика Британія</b> – Урядова Стратегія із захисту цивільних у збройних конфліктах</li> <li>• <b>Швейцарія</b> – Стратегія із захисту цивільних у збройних конфліктах</li> <li>• <b>США</b> – Політика Сполучених Штатів із вжиття заходів, спрямованих на зменшення жертв серед цивільних внаслідок застосування сили в операціях США</li> <li>• <b>Австралія</b> – Керівництво із захисту цивільного населення</li> <li>• <b>Норвегія</b> – Захист цивільного населення. Офіційна заява Уряду</li> </ul>	<p>Україна має запровадити всеохоплюючий рамковий документ (наприклад, національну стратегію) із захисту цивільних шляхом його прийняття Радою національної безпеки і оборони із наступним затвердженням Президентом України.</p> <p>В такому випадку Україна матиме реальну можливість приєднатись до провідних країн світу, які окремим актом вищого керівництва держави заявили про захист цивільних як пріоритет своєї діяльності.</p>

<p><b>Декларація з безпеки шкіл, а також Керівництво із захисту шкіл та університетів від військового використання під час збройних конфліктів.</b> Прийнято на Конференції з безпеки шкіл, Осло, 29.05.2015.</p>	<p>Приєдналось 104 держави. Конференція з безпеки шкіл відбулась в Осло у травні 2015 року (тобто вже після агресії РФ). На жаль Україна не була її ініціатором/учасником, а приєдналась до Декларації лише у 2019 році. Відомостей про імплементацію ідей і принципів Декларації в національні практики немає.</p>
<p><b>Керівні принципи Осло</b> Керівні принципи використання іноземних військових ресурсів і засобів цивільної оборони для надання допомоги на випадок лих Прийнято під егідою Офісу з координації гуманітарних питань (UN OCHA)</p>	<p>Світова спільнота має побачити чіткий сигнал того, що Україна схвалює зазначені принципи. Тому слід вважати актуальним завданням імплементацію ідей Керівних принципів у національне законодавство, зокрема, що регулює діяльність Сектору безпеки і оборони України.</p>
<p><b>Женевська Декларація щодо збройного насильства та розвитку</b></p>	<p>Підписало 113 держав. Відомостей про наміри України приєднатись до Декларації немає. Вважається доцільним ініціювати підписання Декларації та формалізацію імплементації ідей і принципів Декларації в національні практики.</p>
<p><b>Заклик до дії з посилення поваги до Міжнародного гуманітарного права та принципової гуманітарної діяльності</b></p>	<p>Підписало 43 держави. Відомостей про наміри України приєднатись до Заклику немає. Вдається логічним ініціювати підписання Заклику та формалізацію імплементації його ідей і принципів в національні практики.</p>
<p><b>Коаліція із охорони здоров'я в умовах конфліктів</b></p>	<p>Українські неурядові організації не входять до складу Коаліції. Пропонується запропонувати дотичним організаціям увійти до складу Коаліції, більш широко розповсюджувати інформацію про гуманітарну ситуацію, пов'язану з конфліктом.</p>

Крім цього слід згадати Концепцію ЄС з підтримки реформування сектору безпеки (2005 р.) та Загальні принципи політики ЄС щодо підтримки правосуддя перехідного періоду (2015 р.), які акцентують увагу на взаємному впливі двох акторів – держави (сектор безпеки) та цивільного населення (громадянського суспільства).<sup>34</sup> Цими документами експерти ЄС наголошують, що процеси розгляду потерпілих як центральної ланки реформи сектору безпеки не роблять цивільних осіб пасивним суб'єктом. Навпроти, держава має забезпечити не лише активну участь, безпеку та реінтеграцію потерпілих, але надати можливість для здійснення ци-

34. Концепція ЄС з підтримки реформування сектору безпеки, 13 жовтня 2005 р., 12566/4/05  
URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>; The EU's Policy Framework on support to transitional justice. 2015  
URL: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/the\\_eus\\_policy\\_framework\\_on\\_support\\_to\\_transitional\\_justice.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/the_eus_policy_framework_on_support_to_transitional_justice.pdf)

## Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:

виклики та комплексний підхід для України

вільного контролю, управління та підзвітності сил безпеки. Згодом ці положення були продубльовано у Міжвідомчій стратегії підтримки реформи сектору безпеки (SSR) в контексті запобігання кризам, вирішення конфліктів та миробудівництва, прийнятої Федеральним урядом Німеччини (2019 р.).<sup>35</sup>

Вочевидь, що в контексті нормативно закріпленого прагнення України до членства в НАТО та ЄС приєднання нашої держави до наведеної системи цінностей та зобов'язань матиме важливе стратегічне та політичне значення.

Таким чином, сучасна світова нормотворча практика формалізує власні намагання держав з посилення захисту цивільного населення під час збройних конфліктів, багатонаціональних і регіональних операцій, інших випадків застосування сили. В свою чергу захист фундаментальних прав і свобод людини відіграє важливу роль у зміцненні міжнародних миру та безпеки. Саме тому основну увагу слід зосередити на необхідності реалізації в Україні Політики НАТО та ЄС щодо захисту цивільних та реформування сектору безпеки, врахування новітніх гуманітарних доктрин ООН шляхом запровадження алгоритму організації взаємодії між складовими сектору безпеки та оборони, центральними органами виконавчої влади та міжнародними, неурядовими організаціями. Зазначене сприятиме попередженню шкоди цивільним під час збройного конфлікту, розробці нормативно-правової бази із ЗЦН в районах проведення ООС на сході України.

З урахуванням викладеного та враховуючи безумовно позитивне значення такого кроку, перед Україною постає цілком природне та актуальне завдання приєднатись до клубу найбільш активних міжнародних акторів у сфері захисту прав людини під час збройних конфліктів та інших випадків застосування сили.

---

35. Kinterministerial Strategy to Support Security Sector Reform (SSR) in the Context of Crisis Prevention, Conflict Resolution and Peacebuilding. The Federal Government. 2019. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2298386/44c6eebba11f48b74243f2434535943d/sicherheitssektorreform-en-data.pdf>

**Перспективна  
модель рамкового  
державного  
документу щодо  
захисту цивільних у  
збройних конфліктах**

## Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:

виклики та комплексний підхід для України

Захист цивільних полягає у діяльності держави та всіх її інституцій, що має системний і всеохоплюючий характер, під час збройних конфліктів, інших випадків насильства та застосування сили, охоплює найбільш актуальні та пріоритетні зобов'язання, починаючи з фізичного захисту і закінчуючи довгостроковими заходами із забезпечення безпеки та верховенства права, згідно з нормами і принципами міжнародного права прав людини, права збройних конфліктів, міжнародного кримінального права, міжнародного права з питань біженців тощо.

Захист цивільних як системна діяльність є об'єктивним та являє собою цілком природну реакцію на актуальні гуманітарні проблеми як наслідок численних випадків насильства. В процесі розвитку цієї концепції держави та гуманітарні актори дійшли логічного висновку, що різноманітні види гуманітарної діяльності, що здійснюються окремо один від одного, не досягають бажаного результату. І навпаки системний, всеохоплюючий, багатогалузевий підхід до вирішення гуманітарних проблем, що виникають під час конфліктів, діє синергетично, більш ефективно.<sup>36</sup> Практика доводить – в умовах сучасних конфліктів різної інтенсивності, які часто приймають гібридні форми, досягти істотного прогресу у гуманітарній сфері можна лише якщо діяти комплексно, із взаємопов'язаним застосуванням всіх інструментів гуманітарного захисту.

Отже сучасна парадигма діяльності із ЗЦН ґрунтується на правомірному застосуванні сили, а також

на попередженні, стримуванні, запобіганні та реагуванні на ситуації, в яких цивільним особам, об'єктам та об'єктам критичної інфраструктури завдається або може бути завдано різні види шкоди. З огляду на це захист цивільних включає в себе зусилля із запобігання, мінімізації та пом'якшення негативних наслідків, які можуть настати внаслідок військових та інших операцій, зокрема коаліційних (наприклад під проводом ООН, ЄС, НАТО); коли це можливо – захист цивільних від фізичного насильства, обумовленого конфліктом (включаючи загрози такого насильства), з боку інших акторів – учасників конфліктів; запровадження безпечного середовища тощо.

Світова практика дає підстави зробити висновок, що в Україні оптимальним шляхом нормативного закріплення захисту цивільних має бути прийняття відповідної національної стратегії Радою національної безпеки і оборони з подальшим затвердженням главою держави.

Найбільш близькою за формою, змістом та сферою правового регулювання можна вважати Національну стратегію у сфері прав людини, затверджену Указом Президента України 25 серпня 2015 року № 501/2015<sup>37</sup> та план дій з її реалізації, затверджений розпорядженням Уряду від 23.11.2015 № 1393-р.<sup>38</sup>

Отже враховуючи запропоновані ООН та визначені НАТО ключові елементи у цій сфері, національна стратегія із захисту цивільних може включати наступні складові елементи:

36. Protection of Civilians: Bridging Policy and Practice. United Nations University.  
URL: <https://unu.edu/publications/articles/protection-of-civilians-bridging-policy-and-practice.html>

37. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини. Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015#Text>

38. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-2015-%D1%80#Text>

**Актуальність.**

Аналіз звітів моніторингових місій ООН, ОБСЄ та недержавних гуманітарних організацій щодо проблематики ЗЦН дає підстави для висновку про необхідність посилення такого захисту. Відповідні резолюції Ради Безпеки та доповіді Генерального Секретаря ООН з питань захисту цивільних, СГОН, захисту критичної інфраструктури, закладів освіти також актуалізують діяльність усіх інституційних суб'єктів у цій сфері. Така діяльність має включати врахування Україною сучасних світових гуманітарних тенденцій та мати наслідком створення цілісної системи захисту цивільних на рівні держави.

**Розуміння та оцінка ризиків.**

Акцентується увага на визнанні державою реальних ризиків у сфері захисту цивільних під час збройного конфлікту: гендерно-обумовлене насильство, недостатній захист вразливих верств населення (жінки, діти, особи з особливими потребами, внутрішньо переміщені особи тощо). Необхідно зібрати разом всі політичні наративи, офіційні керівництва та зроблені висновки в єдиному документі, який має унормувати питання ЗЦН під час діяльності держави, зокрема, в ході воєнних та інших операцій.

Підкреслюється важливість та необхідність повноцінного, змістовного, ґрунтовного, всебічного аналізу звітів та доповідей правозахисних організацій, і, головне, запровадження державної політики реагування на них. Необхідність документування та належного розслідування всіх випадків катувань, жорстокого поводження, СГОН, незаконного позбавлення волі, порушення функціонування критичної інфраструктури тощо.

Аргументується доцільність не лише запровадження перехідного правосуддя, але й подальший розвиток ЗЦН в рамках цієї концепції, синергічно поєднуючи перехідне правосуддя з підходами миробудівництва та постконфліктного врегулювання.

**Захист цивільних. Концептуальні основи.**

Захист цивільних включає в себе всі заходи, пов'язані з уникненням, зведенням до мінімуму і зменшенням негативних наслідків, які можуть виникнути під час повсякденної діяльності складових сектору безпеки та оборони (СБО) у мирний час, під час збройних конфліктів і участі в операціях з підтримання миру та безпеки. Держава визнає, що зміст та обсяг захисту цивільних є значно ширшим за аналогічну сферу правового регулювання, що застосовується в Міжнародному гуманітарному праві.

Обґрунтовується обов'язковість захисту цивільних на всіх етапах конфлікту, під час повсякденної підготовки складових СБО в постконфліктний період.

Проведення заходів з інтенсифікації та розширення кола навчально-тренувальних заходів в СБО із залученням недержавних організацій, наукових та навчальних

## **Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:**

виклики та комплексний підхід для України

закладів. Обов'язковість навчань особового складу перед розгортанням (відправкою до виконання завдань), інтеграція зазначених питань в навчально-тренувальні процеси навчальних закладів, тренувальних центрів, полігонів тощо.

Здійснення перегляду та актуалізація (осучаснення) всього спектру керівних документів з ведення операцій та процесу прийняття рішень. За необхідності – актуалізація змісту наявних доктрин та стратегій з акцентом на захист цивільних. Запровадження керівних документів із запобігання та реагування на сексуальне та гендерно-обумовлене насильство, пов'язане з конфліктом.

Створення в системі СБО окремих органів (підрозділів), завданням яких має бути попередження та реакція на шкоду, заподіяну цивільному населенню. Зміна мислення керівного складу та наративів в процесах прийняття рішень.

Керівні принципи захисту цивільних:

- захист цивільних є частиною внеску держави у міжнародні мир і безпеку;
- захист цивільних є відображенням міжнародних зобов'язань держави;
- захист цивільних включає планування та консультації з недержавними організаціями та місцевими громадами з метою встановлення довготривалих позитивних наслідків його дії;
- дійові особи мають визнавати та враховувати потреби вразливих верств населення, включаючи жінок, дітей, поранених, хворих, людей з особливими потребами, етнічних меншин, біженців, ВПО, а також тих, чия діяльність пов'язана з ризиком (наприклад, медичного персоналу);
- всі актори (включаючи військових, правоохоронні органи та недержавні організації) мають діяти скоординовано.

Всі принципи мають відповідати основному концептуальному постулату – запровадження державою безпекового середовища.

## **Захист цивільних від інших акторів.**

Здійснення моніторингу дотримання прав цивільних на окупованій території України. Належна та своєчасна реакція на виявлені порушення.

Створення дієвої та ефективної системи виявлення, моніторингу та звітності щодо воєнних злочинів, СГОН, інших серйозних порушень прав людини.

Посилення боротьби з торгівлею людьми. Налагодження постійного обміну інформацією між державними органами, недержавними організаціями та міжнародними правозахисними інституціями. Актуальність захисту критичної інфраструктури.

**Сприяння доступу гуманітарних акторів/служб із надзвичайних ситуацій.**

Встановлення чіткої, прозорої, зрозумілої та ефективної системи доступу гуманітарних акторів в зони конфлікту. Держава має сприяти та полегшити доступ в зони конфлікту спостерігачів, правозахисників, журналістів тощо. Посилення гарантії свободи слова та безпеки журналістів.

Запровадження чітких та прозорих *modus operandi* для місцевих та міжнародних недержавних організацій. Удосконалення та підвищення рівня взаємодії державних органів та недержавних організацій. Активне використання програм партнерства.

**Набутий досвід, публічність.**

Запровадження нормативного врегулювання питань вивчення та імплементації набутого досвіду щодо ЗЦН з обов'язковим застосуванням гендерного підходу. Здійснення досліджень, які допомагають мінімізувати рівень страждань цивільного населення, з визначенням ризиків для цивільних осіб та оцінкою ефективності зусиль, спрямованих на їх зменшення.

Запровадження спеціальної інформаційної політики щодо висвітлення заходів, які приймаються для ЗЦН.

**Допомога постраждалим.**

Забезпечення державних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина (у тому числі в судових органах) та осіб, постраждалих від збройного конфлікту. Удосконалення системи заходів щодо психологічної реабілітації постраждалих.

Впровадження дієвого механізму компенсації за шкоду, заподіяну у зв'язку із збройним конфліктом, механізму реституції та компенсації за зруйноване/пошкоджене майно. Ратифікація Європейської конвенції про компенсації збитків жертв насильницьких злочинів. Розслідування інцидентів, пов'язаних з жертвами серед цивільного населення, вжиття заходів для недопущення їх в майбутньому.

Прийняття і реалізація такого документу разом з формалізацією ініціатив щодо запровадження перехідного правосуддя і стратегічного бачення деокупації, а також актуалізацією вже існуючих (наближення до Північноатлантичного Альянсу, ЄС тощо), створить повноцінний "набір" правових інструментів реагування нашої держави на найнагальніші безпекові та гуманітарні виклики, надасть світові й суспільству потужного позитивного сигналу.

Безумовно, в умовах триваючого збройного протистояння та відвертого нехтування агресором елементарних людських цінностей не слід сприймати подібні ініціативи як заклик до пацифізму та черговому зазиранню йому в очі. Нездатність на швидке, жорстке та ефективне застосування сили на початку 2014 року ледве не вартувало нашій державі існуванням. "Слід намагатись зберігати здоров'я та



**Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:**

виклики та комплексний підхід для України

життя цивільних настільки, наскільки це можливо, проте не слід вважати можливі втрати серед них головною перешкодою операцій. Смерті невинних людей ніколи не зупиняли і не зупинять терористів. Більше того, прикриття невинними, у тому числі дітьми, інвалідами та хворими – одна із основ їхньої тактики. Терористи ніколи не носять особливої форми і не дотримуються традицій війни. Неможливо перемогти боксера, намагаючись грати з ним за правилами волейболу – можна закинути м'яч у кільце, але за секунду отримати нокаут”, – Ральф Петерс, полковник Армії США. Стратегічною метою захисту цивільних під час конфлікту є досягнення повноцінної перемоги, а тому оператори оборонно-безпекового сектору мають винайти єдиний крихкий баланс між неминучим рівнем насильства і гуманітарною складовою в кожному конкретному випадку.

# Висновки

1 В сучасних конфліктах результати воєнних дій визначаються не тільки кількістю вбитих комбатантів супротивника та знищеної інфраструктури, а здебільшого позитивним ставленням, підтримкою (матеріальною, моральною) цивільним населенням дій сторін конфлікту. З урахуванням цієї тенденції під час стратегічного планування та проведення воєнних операцій слід приділяти величезну увагу взаємодії з населенням в зоні збройного конфлікту та особливо – питанню захисту цивільних осіб та інфраструктури.

2 Концепція захисту цивільних наразі є об'єктом підвищеної уваги з боку міжнародних інституцій, є невід'ємною складовою документів вищого рівня НАТО та провідних країн, а також є гармонізованою з концепціями перехідного правосуддя та реформи сектору безпеки.

3 Закріплена в доктринах/політиках ООН, НАТО, гуманітарних альянсів ініціатива захисту цивільних в умовах конфліктів вимагає від України вжиття аналогічних заходів у вигляді прийняття нормативних документів, які б ефективно регулювали гармонізовану діяльність державних органів влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства з метою максимального зниження ризиків для цивільних під час воєнних дій.

4

Найбільш оптимальним варіантом нормативного регулювання захисту цивільних може стати національний рамковий документ (стратегія), який закріплював би принципи скоординованої співпраці між органами влади та інституціями громадянського суспільства, а також був би підсилений розробленим планом його реалізації (за прикладом Національної стратегії у сфері прав людини).

5

Національна стратегія із захисту цивільних має окреслити актуальність наявних проблем, визначити задачі та задати вектор діяльності держави. До структурних елементів Стратегії може бути включені: наявний досвід інших країн, аналіз та оцінка ризиків, концептуальні основи та керівні принципи захисту цивільних осіб, засади публічності та участі гуманітарних акторів у наданні допомоги постраждалим. Обов'язковою складовою такої стратегії мають бути й принципи перехідного правосуддя.

6

Взаємоузгоджений та комплексний підхід держави до захисту цивільних, підвищення ефективності захисту прав людини з позицій перехідного правосуддя дасть синергетичний позитивний ефект у гармонізації внутрішньої та зовнішньої політики, підвищить авторитет України на міжнародній арені та актуалізує набуття членства у Північноатлантичному Альянсі.

7

Комплексний підхід до захисту цивільних, посилений міжнародним досвідом, принципами постконфліктного врегулювання та участю громадянського суспільства, має шанс стати одним з елементів переговорного процесу в рамках існуючих та можливих майбутніх форматів.

PS:

Світ навколо нас змінюється. Швидко. Набагато швидше ніж у 20-му сторіччі та навіть ніж у першій декаді 21-го. Все частіше правове регулювання суспільних відносин катастрофічно за ними не поспіває. Трансформація засобів і методів протистоянь вимагає нових підходів й до забезпечення гуманітарної складової конфліктів. Такі ініціативи, як захист цивільних, стали спробою рефлексії провідних світових акторів на нові безпекові реалії. Як виявилось – рефлексією досить успішною. За двадцять років ЗЦН як світова гуманітарна концепція довів своє право на існування та ефективність. І як завжди все що нам залишається – обрати одну із двох “пілюль”. Докласти зусиль і самостійно приєднатися до цивілізаційного авангарду або патерналістські чекати, що хтось прийде й зробить все за нас. І тоді не дивуватись якщо цей “хтось”, як вже було, раптом прийде з північного сходу.

## Використані джерела:

1. UN Documents for Protection of Civilians.  
URL: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/protection-of-civilians/>
2. Security Council Past Publications Related to Protection of Civilians  
<https://www.securitycouncilreport.org/protection-of-civilians/>
3. Резолюція Ради Безпеки ООН S/RES/1265 від 17 вересня 1999 р “Захист цивільних у збройних конфліктах” URL: <http://unscr.com/en/resolutions/1265>
4. Доповідь Генерального секретаря ООН від 06 травня 2020 р. S/2020/366 “Захист цивільних осіб у збройному конфлікті”. URL: <https://undocs.org/ru/S/2020/366>
5. Захист цивільних осіб в умовах збройного конфлікту: Доповідь Генерального секретаря ООН А. Гутерріша, в рамках відкритих дебатів Ради Безпеки ООН, присвячених ЗЦН від 14. 05.2018 р. № S/2018/462. URL: <https://undocs.org/S/2018/462>
6. Заява Голови Ради Безпеки ООН “Памятная записка в отношении рассмотрения вопросов, касающихся защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте” S/PRST/2014/3 від 12 лютого 2014 р. URL: <https://undocs.org/ru/S/PRST/2015/23>
7. Лист постійного представника Естонії при ООН “Концептуальна записка для учасників відкритої відеоконференції високого рівня Ради Безпеки за темою “Захист цивільних осіб у збройному конфлікті”... від 14 травня 2020 р. URL: <https://undocs.org/ru/S/2020/402>
8. Руководящие принципы Осло. Руководящие принципы использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий. Пересмотренный вариант 1.1, ноябрь 2007 года. ООН. 65 с.  
URL: <https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OSLO-GUIDELINES-RUSSIAN.pdf>
9. Protection of Civilians Week. UN OCHA. URL: <https://www.unocha.org/protection-civilians-week>
10. 1Політика НАТО щодо захисту цивільного населення. Прийнята у 2016 році на Варшавському Саміті НАТО главами держав та урядів. URL: [https://www.na.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133945.htm](https://www.na.int/cps/en/natohq/official_texts_133945.htm)
11. 1План дій з виконання Політики НАТО із захисту цивільного населення у збройних конфліктах (В рамках щорічної доповіді Генерального Секретаря НАТО за 2017 рік).  
URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_152797.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_152797.htm)
12. 1Preparing to protect: advice on implementing NATO's Protection of civilian policy. NATO ACT open publications, July 2018.  
URL: <https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/open201802-roc.pdf>
13. 1Декларація з безпеки шкіл. Керівництво із захисту шкіл та університетів від військового використання під час збройних конфліктів. Прийнято на Конференції з безпеки шкіл, Осло, 29.05.2015. URL: <http://www.protectingeducation.org/safeschoolsdeclaration>
14. 1The Geneva Declaration on Armed Violence and Development.  
URL: <http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration/what-is-the-declaration.html>
15. 1Австралія. Керівництво із захисту цивільного населення.  
URL: [https://www.acmc.gov.au/wp-content/uploads/2016/01/160128\\_POC-Guidelines.pdf](https://www.acmc.gov.au/wp-content/uploads/2016/01/160128_POC-Guidelines.pdf)
16. 1Велика Британія. Урядова Стратегія із захисту цивільного населення в збройних конфліктах  
URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-government-strategy-on-the-protection-of-civilians-in-armed-conflict>
17. 1Швейцарія. Стратегія із захисту цивільного населення в збройних конфліктах  
URL: <https://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/humanitarian-policy/protection-civilian-populations.html>
18. 1США. Політика Сполучених Штатів із вжиття заходів, спрямованих на зменшення жертв серед цивільного населення внаслідок застосування сили в операціях США  
URL: <https://fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13732.htm>
19. 1Norway. The protection of civilians and health workers in conflict situations.  
URL: <https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/humanitarian-efforts/protection-civilians/id2076827/>
20. 2In Search of Answers: U.S. Military Investigations and Civilian Harm.  
URL: <https://civiliansinconflict.org/publications/research/in-search-of-answers/>,  
<https://warontherocks.com/2020/02/in-search-of-answers-u-s-military-investigations-and-civilian-harm/>
21. Стратегічний оборонний бюлетень України. Указ Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/424.html?PRINT>
22. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна - НАТО на 2019 рік. Указ Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019#Text>

## Захист цивільних як новітня гуманітарна концепція:

виклики та комплексний підхід для України

23. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік. Указ Президента України № 203/2020 від 26 травня 2020 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2032020-33861>
24. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини. Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015#Text>
25. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-2015-%D1%80#Text>
26. Військове право: підручник / за ред. І.М. Коропатніка, І.М. Шопіної. Київ: Алерта. 2019. 648 с. (Розділ 23. Захист цивільного населення під час збройних конфліктів. Гуцин О.О. С. 535-547)
27. Захист цивільних осіб: 29 грудня, Командувач ООС підписав наказ про створення Робочої групи зі збору та узагальнення інформації про... [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019\\_01\\_protection\\_cluster\\_factsheet\\_ukr.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_01_protection_cluster_factsheet_ukr.pdf)
28. Звіт щодо проведення III Міжнародної конференції з питань цивільно-військового співробітництва на тему: Захист цивільного населення в умовах збройного конфлікту (м. Київ, 10-11 квітня 2018 року)
29. Атаки на цивільних і цивільну інфраструктуру на Східній Україні за період березень 2014 – листопад 2017. IPHR. TRUTH HOUNDS. 87 с.
30. Зми боїмося тиші. Захист цивільного населення на Донбасі. Center for civilians in conflict. 2016. 43 с. URL: [https://jfp.org.ua/system/reports/files/86/uk/CIVIC\\_Report\\_Ukraine\\_November\\_2016\\_Ukr%281%29.pdf](https://jfp.org.ua/system/reports/files/86/uk/CIVIC_Report_Ukraine_November_2016_Ukr%281%29.pdf)
31. Не залишити поза увагою: Вдосконалення допомоги цивільному населенню, яке постраждало внаслідок конфлікту на Сході України. Center for civilians in conflict. Травень 2019 року. 44 с. URL: <https://civiliansinconflict.org/publications/research/falling-through-the-cracks/>
32. Оцінка наявних можливостей щодо захисту цивільного населення в Україні. Center for civilians in conflict. 15 липня 2017 року. 48 с.
33. Україна дотримується прав людини у районі проведення операції Об'єднаних сил. URL: <https://www.facebook.com/pressjfo.news/posts/522738321552122/>
34. A Call for action to bolster respect for international humanitarian law. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/multilateralism-a-principle-of-action-for-france/alliance-for-multilateralism-63158/article/a-call-for-action-to-bolster-respect-for-international-humanitarian-law>
35. Afghanistan, Implementation of a Civilian Casualty Tracking Cell. IHL in Action: Respect for the Law on the Battlefield. URL: <https://ihl-in-action.icrc.org/case-study/afghanistan-implementation-civilian-casualty-tracking-cell>
36. Army Technical Publication ATP 3-07.6 "Protection of Civilians". URL: [https://armypubs.army.mil/ProductMaps/PubForm/Details.aspx?PUB\\_ID=105671](https://armypubs.army.mil/ProductMaps/PubForm/Details.aspx?PUB_ID=105671)
37. Call for Action to strengthen respect for international humanitarian law and principled humanitarian action, URL: <https://www.safeguardinghealth.org/call-action-endorsed-43-states>
38. Civilian Harm Tracking: Analysis of ISAF Efforts in Afghanistan. URL: [https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2017/09/ISAF\\_Civilian\\_Harm\\_Tracking.pdf](https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2017/09/ISAF_Civilian_Harm_Tracking.pdf)
39. Civilian Harm Tracking Tools & Investigation Mechanisms. Literature Review. PAX Protection of Civilians Programme. Protection in Practice Project. Erin Bijl, April 2020, URL: [https://protectionofcivilians.org/wp/wp-content/uploads/2020/05/05-LR-CH-Tracking-and-Investigation\\_PAX.pdf](https://protectionofcivilians.org/wp/wp-content/uploads/2020/05/05-LR-CH-Tracking-and-Investigation_PAX.pdf)
40. Counting the Dead in Afghanistan. John Bohannon. Science Vol 331, Issue 6022, 11 March 2011. URL: <https://science.sciencemag.org/content/331/6022/1256>
41. Documents, 33rd International Conference of the Red Cross and Red Crescent. URL: <https://rcrcconference.org/about/33rd-international-conference/documents/>
42. Global Coalition to Protect Education from Attack. URL: <https://protectingeducation.org/>
43. Keenan, M and Beadle, A W 2015 Operationalizing Protection of Civilians in NATO Operations. Stability: International Journal of Security & Development, 4(1): 55, pp. 1–13
44. Minimizing civilian harm in populated areas: Lessons from examining ISAF and AMISOM policies: Sahr Muhammedally. International Review of the Red Cross: War in cities (2016), 98 (1), 225–248.
45. Protection of Civilians: Bridging Policy and Practice. United Nations University. URL: <https://unu.edu/publications/articles/protection-of-civilians-bridging-policy-and-practice.html>
46. Protection of civilians. The Global Protection Cluster. URL: <https://www.globalprotectioncluster.org/themes/protection-of-civilians/>

47. Protection of civilians essential guidance and tools. The Global Protection Cluster.  
URL: <https://www.globalprotectioncluster.org/tools-and-guidance/essential-protection-guidance-and-tools/protection-of-civilians-essential-guidance-and-tools/>
48. Reduction of Civilian Harm in Afghanistan: A Way Forward. By Sahr Muhammedally and Marc Garlasco.  
URL: <https://www.justsecurity.org/68810/reduction-of-civilian-harm-in-afghanistan-a-way-forward/>
49. Tactical Directive, ISAF Headquarters,  
URL: [https://www.nato.int/isaf/docu/official\\_texts/Tactical\\_Directive\\_090706.pdf](https://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf)
50. The Strategic Costs of Civilian Harm. Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts. The Open Society Foundations, 2016. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/1168173f-13f9-4abf-9808-8a5ec0a9e4e2/strategic-costs-civilian-harm-20160622.pdf>
51. Reduction of Civilian Harm in Afghanistan: A Way Forward. By Sahr Muhammedally and Marc Garlasco.  
URL: <https://www.justsecurity.org/68810/reduction-of-civilian-harm-in-afghanistan-a-way-forward/>
52. Reducing the humanitarian impact of the use of explosive weapons in populated areas. Compilation of military policy and practice. OCHA policy and studies series. URL: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OCHA%20Compilation%20of%20Military%20Policy%20and%20Practice%202017.pdf>
53. UNRIC Library Backgrounder: "Protection of Civilians in Armed Conflict" – Selected Online Resources.  
URL: <https://unric.org/en/unric-library-backgrounder-civilians-in-armed-conflict/>



