

УДК 327.56:355.58+342.9

**В.П. ПАСЕКА**, Одеський державний університет внутрішніх справ

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ГУМАНІТАРНІ ЗАХОДИ ЩОДО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС ВРЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО ОЗБРОЄНОГО КОНФЛІКТУ**

*Ключові слова:* конфлікт, міжнародні озброєні конфлікти, не міжнародні озброєні конфлікти, внутрішній озброєний конфлікт, цивільна оборона, цивільний захист

Конфлікт на Сході України, результатом якого було проведення антитерористичної операції, вплинув на потребу вирішення надзвичайно важливих питань цивільного захисту населення під час внутрішніх озброєних конфліктів.

Дослідженням захисту населення під час реальних та ймовірних конфліктних ситуацій в Україні займалися такі вчені, як: О.М. Бандурка, С.О. Кузніченко, М.О. Баймуратов, М.В. Буроменський, В.Г. Буткевич, Д.Я. Гараджаєва, А.З. Георгіца, В.Н. Денисова, В. Дяченко, В.І. Євїнтова, С.В. Ісакович, В.Ф. Опришко, П.М. Рабинович, В.М. Репецький, Ю.І. Римаренко, М. Цюрупа, М.Ю. Черкес та інші. Зокрема, розгорнутий аналіз законодавчого регулювання та практики запровадження адміністративно-правових режимів містить дисертаційне дослідження С.О. Кузніченка «Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні». Однак, не дивлячись на дослідження різних аспектів адміністративно-правових та гуманітарних заходів щодо захисту населення, наразі не охоплені питання відмінності заходів цивільної оборони у мирний та військовий час. Тому метою статті є аналіз адміністрати-

вно-правових і гуманітарних заходів, які регулюють захист населення під час внутрішніх озброєних конфліктів в Україні, а саме цивільного захисту населення, та охарактеризувати зв'язані з ними заходи цивільної оборони під час військових дій.

Зазначимо, що з усіх норм, що належать до права війни в міжнародно-правовій науці, виокремлюються два великих блоки: так звані Женевське право й Гаазьке право. Женевські конвенції стосуються захисту особистості від зловживання силою, а Гаазькі конвенції – це міждержавні правила фактичного її застосування. Женевське право має чітко окреслену сферу дії, Гаазьке – охоплює всі інші проблеми права війни. І якщо в Гаазьких конвенціях була здійснена спроба визначити дозволені й недозволені засоби й методи ведення війни, то в Женевських конвенціях був зроблений крок по встановленню гуманітарного правопорядку щодо ряду категорій осіб, життя й здоров'я яких під час війни наражається на найбільшу небезпеку.

В цілому, ці Конвенції поширили правила ведення війни на озброєні конфлікти, що не мають міжнародного характеру, в тому числі, й встановлення правового режиму захисту цивільного населення в районах збройних конфліктів [1, с.3].

Як відомо, міжнародне гуманітарне право – це сукупність міжнародно-правових норм, що регулюють відносини держав в період ведення військових дій, які забороняють і обмежують засоби ведення війни, передбачають гуманізацію її методів. І безпосереднім предметом регулювання даної галузі права є міжнародні озброєні конфлікти і деякі аспекти неміжнародних (внутрішніх) озброєних конфліктів. Міжнародний озброєний конфлікт – це застосування збройної сили одним суб'єктом міжнародного права проти іншого суб'єкта, військове зіткнення між державами, антиколоніальний конфлікт, боротьба проти іноземної окупації, національно-визвольна боротьба [2, с.192–193]. В свою чергу, озбро-

ений конфлікт неміжнародного характеру (внутрішній озброєний конфлікт) – це збройні зіткнення між урядовими військами й антиурядовими військовими формування на території однієї держави (громадянська війна, збройний заколот).

При цьому, основна відмінність міжнародного збройного конфлікту від неміжнародного полягає в тому, що в міжнародному конфлікті обидві протиборчі сторони являються суб'єктами міжнародного права, в неміжнародному – тільки центральний уряд визнається «воюючою стороною». При певних обставинах внутрішні збройні конфлікти підпадають під дію міжнародного права. Повстанці можуть бути визнані «воюючою стороною», якщо вони мають свою організацію, централізоване командування, дотримуються законів і звичаїв війни [2, с.192–193]. Виходячи з цих позицій, на нашу думку, ми дотримуємось більш влучного терміну – внутрішній озброєний конфлікт.

Як зазначають В.О. Васійчук із співавторами, міжнародні і внутрішні озброєні конфлікти відносяться до надзвичайних ситуацій, які загрожують життю людей. Тому міжнародне гуманітарне право захищає найбільш незахищені категорії людей (цивільних, військовополонених, поранених, хворих, потерпілих під час аварії корабля) у ході конфліктів і надають їм права, що не можуть обмежуватися ні при яких обставинах [3, с.10].

Міжнародне гуманітарне право, як право збройних конфліктів, посідає особливе місце в загальній системі запобігання міжнародним злочинам і має свої специфічні риси. Міжнародне гуманітарне право як галузь міжнародного права має власну систему припинення злочинів, ефективність якої значною мірою залежить від держав-учасниць відповідних договорів. Така система не лише чітко визначає злочинні діяння, що мають назву «серйозні порушення міжнародного гуманітарного права», та передбачає санкції за порушення цього права державами, міжнародними орга-

нізаціями та окремими особами, а й зобов'язує держави вжити ряд невідкладних заходів на національному рівні. Ці заходи мають бути вжиті насамперед у галузі імплементації міжнародних зобов'язань у національне право [4, с.3].

Більшість положень міжнародного гуманітарного права є також самоздійсненними. Вони сформульовані точними і повними, а уряди чи індивіди можуть вводити їх в дію без внутрішньої правової обробки [5, с.120].

Положення міжнародного гуманітарного права обов'язкові для всіх держав, які підписали відповідні міжнародні угоди, у тому числі і для України. Аналіз сучасних міжнародних відносин свідчить, що, незважаючи на великі зусилля міжнародної спільноти, кількість озброєних конфліктів на нашій планеті зростає [6, с.5].

Як відомо, для України найбільш яскравим прикладом внутрішнього озброєного конфлікту є проведення антитерористичної операції, в перебігу якої розгортання терористами бойової техніки на тимчасово окупованій території Сходу України в районах проживання мирного населення, а також ескалація військових дій призвели до загибелі значної кількості цивільного населення, що грубо порушує положення міжнародного гуманітарного права.

В самому загальному вигляді, внутрішні озброєні конфлікти – це, як зазначає М.В. Буроменський, всі збройні конфлікти, які не підпадають під дію Додаткового протоколу I, що відбуваються на території будь-якої держави між її збройними силами чи іншими організованими збройними групами, які, знаходячись під відповідальним командуванням, здійснюють такий контроль над частиною її території, який дозволяє їм здійснювати безперервні й узгоджені військові дії та застосовувати положення Протоколу II. Внутрішні озброєні конфлікти мають такі ознаки: застосування зброї й участь у конфлікті збройних сил, у тому числі поліцейських підрозділів;

колективний характер виступів (дії, що спричиняють обстановку внутрішнього напруження, внутрішні безладдя не можуть вважатися такими конфліктами); певний ступінь організованості повстанців і наявність органів, відповідальних за їхні дії; тривалість і безперервність конфлікту (окремі спорадичні виступи слабоорганізованих груп не можуть розглядатися як збройні конфлікти неміжнародного характеру); здійснення повстанцями контролю над частиною території [7].

Єдиним правовим актом, який регулює захист населення під час військових дій, є Кодекс цивільного захисту України, який був прийнятий 02.10.2012 року та введений в дію з 01.07.2013 року. Він регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [8].

Зазначимо, що стосовно до теми дослідження, Кодекс, серед інших видів, визначає й воєнні надзвичайні ситуації, що мають пряме відношення до внутрішніх озброєних конфліктів.

Забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Як відомо, Єдина державна система цивільного захисту – це сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту; Єдина державна система залежно від масштабів і особливос-

тей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, функціонує у режимах:

- 1) повсякденного функціонування;
- 2) підвищеної готовності;
- 3) надзвичайної ситуації;
- 4) надзвичайного стану [9].

З метою ефективною реалізації завдань цивільного захисту, зменшення матеріальних втрат та недопущення шкоди об'єктам, матеріальним і культурним цінностям та довкіллю в разі виникнення надзвичайних ситуацій центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підпорядковані їм сили і засоби, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, добровільні рятувальні формування здійснюють оповіщення та інформування, спостереження і лабораторний контроль, укриття у захисних спорудах, евакуацію, інженерний, медичний, психологічний, біологічний, екологічний, радіаційний та хімічний захист.

Слід зазначити, що кожен з означених режимів у тій чи іншій мірі пов'язаний з потребою реагування на внутрішні озброєні конфлікти. Так, стосовно заходів цивільного захисту під час воєнних надзвичайних ситуацій, в тому числі, й внутрішніх озброєних конфліктів, безпосередньо мають застосовуватись такі заходи, що позначені в Кодексі цивільного захисту:

– в статті 32 «Укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту», пункт 2) у протирадіаційних укриттях:

а) працівники суб'єктів господарювання, віднесених до першої та другої категорій цивільного захисту та розташованих за межами зон можливих значних руйнувань населених пунктів, які продовжують свою діяльність у воєнний час;

г) хворі, медичний та обслуговуючий персонал закладів охорони здоров'я, розташованих за межами зон можливих значних руйнувань міст, віднесених до груп цивільного захисту, і суб'єктів господарювання, віднесе-

них до категорій цивільного захисту, а також закладів охорони здоров'я, які продовжують свою діяльність у воєнний час.

Разом із тим, станом на сьогодні пункти «а» і «г» статті 32 не виконуються, і люди в районі проведення антитерористичної операції продовжують переховуватись в підвалах будинків;

– в статті 33 «Заходи з евакуації»:

– Пункт 1. Евакуація проводиться на державному, регіональному, місцевому або об'єктовому рівні.

– Пункт 2. Залежно від особливостей надзвичайної ситуації встановлюються такі види евакуації:

- 1) обов'язкова;
- 2) загальна або часткова;
- 3) тимчасова або безповоротна.

– Пункт 6. Обов'язкова евакуація населення проводиться у разі виникнення загрози:

1) аварій з викидом радіоактивних та небезпечних хімічних речовин;

4) збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій у безпечні райони, які визначаються Міністерством оборони України на особливий період).

Зазначимо, що виділені нами у п.1 ст.32 Кодексу заходи становлять небезпеку також і при внутрішніх озброєних конфліктах, що викликали руйнування промислових об'єктів. Крім того, в порушення пункту 4 статті 32 обов'язкова евакуація з районів проведення бойових дій в Донецькій та Луганській областях досі не проведена у повному обсязі.

– Пункт 10. За рішенням органів, зазначених у частині третій цієї статті (крім керівників суб'єктів господарювання), для виведення чи вивезення основної частини населення із зони надзвичайної ситуації, районів можливих бойових дій залучаються у порядку, встановленому законом, транспортні засоби суб'єктів господарювання, а в разі безпосередньої загрози життю або здоров'ю населення – усі наявні транспортні засоби суб'єктів господарювання та громадян.

Очевидно, що сьогодні не залучені усі наявні та необхідні транспортні засоби суб'єктів господарювання та громадян для виведення чи вивезення основної частини населення із зони бойових дій. До того ж, покладення на систему органів цивільного захисту завдань щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій воєнного часу не є доцільним та виправданим, адже заходи цивільної оборони у мирний та військовий час будуть різними.

Таким чином, враховуючи, що заходи реагування на надзвичайні ситуації воєнного походження переважно визначаються чинним законодавством, окремими нормативами і відповідними оперативними і мобілізаційними планами, слід внести до них, а також до Кодексу цивільного захисту належні корективи з метою удосконалення заходів цивільної оборони під час внутрішніх озброєних конфліктів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Миронова В. О. Проблеми кримінальної відповідальності за порушення законів та звичаїв війни : монографія / В. О. Миронова ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. П. Ємельянова. – Харків : Право, 2007. – 152 с.

2. Чепурнова Н. М. Международное право : учеб.-метод. комплекс / Н. М. Чепурнова. – М. : Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 295 с.

3. Васійчук В. О. Основи цивільного захисту : навч. посіб. / В. О. Васійчук, В. Є Гончарук, С. І. Качан, С. М. Мохняк. – Львів : Видво Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2010. – 417 с.

4. Базов В. П. Кримінальна відповідальність за серйозні порушення міжнародного гуманітарного права : навч. посіб. / В. П. Базов. – Київ : Істина, 2003. – 136 с.

5. Дяченко В. І. Міжнародне гуманітарне право: філософсько-правова доктрина регулювання збройних конфліктів / В. І. Дяченко, М. В. Цюрупа, П. В. Шумський. – Київ, 1999. – Ч. І: Історія становлення. – 128 с.

- |  |   |
|--|---|
| <p>6. Военні аспекти міжнародного права / затв. начальником Генерального штабу ЗСУ. – Київ, 2004. – 235 с.</p> <p>7. Міжнародне право : навч. посібник / за ред. М. В. Буроменського – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 336 с.</p> <p>8. Кодекс цивільного захисту України //</p> | <p>Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.</p> <p>9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» : від 09.01.2014 р., № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.</p> |
|--|---|

*Пасєка В. П. Адміністративно-правові та гуманітарні заходи щодо захисту населення під час врегулювання внутрішнього озброєного конфлікту / В. П. Пасєка // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 162–166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_3\\_30.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_30.pdf)*

Встановлено, що Кодекс цивільного захисту України в чинній редакції не забезпечує належного реагування на надзвичайні ситуації воєнного походження, і тому з метою удосконалення заходів цивільної оборони під час внутрішніх озброєних конфліктів потребує на внесення відповідних коректив.

\*\*\*

*Пасєка В.П. Административно-правовые и гуманитарные мероприятия по защите населения при урегулировании внутреннего вооруженного конфликта*

Установлено, что Кодекс гражданской защиты Украины в действующей редакции не обеспечивает надлежащего реагирования на чрезвычайные ситуации военного происхождения, и поэтому с целью усовершенствования мероприятий гражданской обороны при внутренних вооруженных конфликтах требует внесения соответствующих корректив.

\*\*\*

*Paseka V.P. Administrative, Legal and Humanitarian Activities to Protect the Population in the Settlement of the Internal Armed Conflict*

It was found that the Code of Civil Defense of Ukraine in the current version does not provide a proper response to emergency situations of military origin, and thus to improve the activities of civil defense during internal armed conflicts requires making appropriate adjustments.