

## ГУМАНІТАРНІ МЕХАНІЗМИ НАДАННЯ ДОПОМОГИ ЦИВІЛЬНОМУ НАСЕЛЕННЮ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ ВОЄННОГО ХАРАКТЕРУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

## HUMANITARIAN MECHANISMS OF ASSISTANCE PROVIDING TO THE CIVILIAN POPULATION IN CONDITIONS OF A MILITARY EMERGENCY: EXPERIENCE FOR UKRAINE

В статті досліджено досвід задіяння гуманітарних механізмів надання допомоги цивільному населенню в умовах збройних конфліктів і воєн. Виокремлено за результатами аналізу попередніх наукових розвідок наявність досліджень, що були зосереджені на питаннях практики застосування норми міжнародного гуманітарного права щодо захисту цивільного населення в умовах воєн і збройних конфліктів. Досліджено реалізацію заходів захисту цивільного населення в умовах надзвичайних ситуацій воєнного характеру та визначено їх є пріоритетність для органів державної влади та місцевого самоврядування.

Проведено дослідження механізмів надання допомоги цивільному населенню в умовах надзвичайної ситуації воєнного характеру з урахуванням вимог міжнародного гуманітарного права. Акцентується увага на тому, що існуюче міжнародне гуманітарне право, яке потрібно застосовувати в умовах збройних конфліктів і воєн, містить норми щодо надання окремим цивільним особам та всьому цивільному населенню одночасно загального захисту від наслідків бойових дій та спеціального в залежності від статусу цивільної особи (жінка, дитина, поранений) або виду професійної діяльності (медичний працівник або рятувальник).

Визначено, що практика НАТО при плануванні і проведенні воєнних операцій з підтримання миру на Близькому Сході та в Афганістані підтверджує тезу, що мінімізація шкоди, завданої цивільному населенню, є головною та необхідною умовою для успішності партнерства в галузі безпеки, а також самої військової операції.

Проаналізовано положення поточної Стратегічної концепції НАТО, якою гарантовано захист цивільного населення і затверджено директиви щодо належного їх виконання всіма країнами-членами Альянсу. Наголошується на непередбачуваності безпекової ситуації в Європі та непорушності підходів щодо реалізації гарантії НАТО в цілому і країнами-членами Альянсу примата захисту цивільного населення із наступним включенням цієї норми до військової доктрини, прийняття стандартних оперативних процедур з цієї проблематики, проведення навчань і тренувань для відпрацювання спільних дій.

Автор дійшов висновку, що результати дослідження наявних гуманітарних механізмів у світовій практиці захисту цивільного населення в умовах триваючої російсько-української війни потребують вдосконалення за рахунок врахування специфіки ведення бойових дій саме регулярними арміями.

**Ключові слова:** механізм, цивільне населення, надзвичайна ситуація, воєнний стан, захист, бойові дії, воєнний характер, цивільний захист.

The article examines the domestic experience of using humanitarian mechanisms to provide assistance to the civilian population in the conditions of a military emergency. The implementation of measures to protect the civilian population in the conditions of military emergencies has been studied and their priority for state authorities and local self-government bodies has been determined. Based on the results of the analysis of previous scientific investigations, the presence of studies that were focused on the issues of the practice of applying the norm of international humanitarian law regarding the protection of the civilian population in the conditions of wars and armed conflicts was identified.

A study of the mechanisms of providing aid to the civilian population in the conditions of military emergency, taking into account the requirements of international humanitarian law, was carried out. Attention is focused on the fact that the existing international humanitarian law, which must be applied in the conditions of armed conflicts and wars, contains norms regarding the provision of individual civilians and the entire civilian population at the same time general protection from the consequences of hostilities and special, depending on the status of a civilian (woman, child, injured) or type of professional activity (medic or rescuer). It was determined that NATO's practice in planning and conducting military operations to maintain peace in the Middle East and Afghanistan confirm the thesis that minimizing harm to the civilian population is the main and necessary condition for the success of the partnership in the field of security, as well as the military operation itself. The provisions of the current Strategic Concept of NATO, which guarantees the protection of the civilian population and approved directives for their proper implementation by all members of the Alliance, were analyzed. Emphasis is placed on the unpredictability of the security situation in Europe and the inviolability of approaches to the implementation of NATO guarantees as a whole and by the member countries of the Alliance, the primacy of the protection of the civilian population with the subsequent inclusion of this norm in the military doctrine, the adoption of standard operational procedures on this issue, the conduct of exercises and trainings to practice joint actions.

The author came to the conclusion that the results of the study of the existing humanitarian mechanisms in the world practice of protecting the civilian population in the conditions of the ongoing Russian-Ukrainian war need to be improved by taking into account the specifics of the conduct of hostilities by regular armies.

**Key words:** mechanism, civilian population, emergency, martial law, protection, hostilities, military character, civil protection.

УДК 351.7+3347.43  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.47>

**Романюк І.П.**

Аспірант Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.**

Недержавний аналітичний центр «Українські студії стратегічних досліджень», який проводить дослідження «Індекс війни» [1], констатує стійку тенденцію щодо зростання військової напруги протягом останніх двох років російсько-української війни, пов'язаної також із численними випадками порушення норм міжнародного гуманітарного права. Як зазначає в своєму звіті цей центр «...зафіксовані факти геноциду – жаклих злочинів агресора проти цивільних, вбивств та катувань у звільнених містах та селах, зокрема у Бучі, Гостомелі, Макарові та Бородянці на Київщині, та в Ізюмі на Харківщині. Також окупанти масово забирають українських дітей, вивозячи їх до рф (ідентифіковано до 20 тис. неповнолітніх). Це стало підставою для відкриття судової справи проти путіна та інших дотичних чиновників рф у Міжнародному кримінальному суді в Гаазі. У червні через загрозу форсування ЗСУ Дніпра рф вчинила черговий акт геноциду та екоциду, підірвавши дамбу Запорізької гідроелектростанції, затопивши величезні території біля Дніпра. Досі невідома кількість жертв на окупованому лівобережжі Дніпра, де окупанти перешкоджали рятувальним діям» [1].

У напрямку переважно межуючих з Україною країн ЄС протягом 2022-2023 рр. згідно з даними ООН [2] майже 26,0 млн осіб перетинали кордон, з них залишаються за кордоном близько 6,2 млн осіб. В середині країни за даними Кабінету Міністрів України майже 4,8 млн осіб стали внутрішньо переміщеними особами, хоча за іншими оцінками їх кількість становить майже 9,5 млн осіб [3].

Відповідно втрати серед цивільних, за обліковими даними ООН на грудень 2023 р. – 10 065 загиблих (з них – 429 дітей) та 18 679 поранених. Однак значна жертв необліковані, особливо на тимчасово окупованих територіях, та справжні цифри можуть бути в кілька разів більшими, зокрема до 20 тис. осіб зниклих безвісти [3].

Як зазначають в своєму звіті «Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека, 2023 р.» дослідники Стокгольмського інституту дослідження миру [4] «...вторгнення Росії в Україну у 2022 р. створило загрозу стабільності у світі через складнощі на ринках продовольства та енергоносіїв і руйнування міжнародних механізмів врегулювання конфліктів».

Також дискусійним є питання визначення самої надзвичайної ситуації (НС) воєнного характеру. Отже, у Класифікаторі надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 наведено в порядку-

вані назви сучасних НС, що потенційно можуть статися в Україні, а також представлені їх коди з подальшою деталізацією. Зокрема зазначається згідно із характером походження подій, що можуть зумовити їх виникнення, можливо визначити наступні характери: природний, техногенний, соціальний та воєнний. Наявне визначення НС воєнного характеру як «порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження, під час якого виникають вторинні чинники ураження населення, що її визначають в окремих нормативних документах». Варто зауважити, що у Класифікаторі не наведено подальшої деталізації НС воєнного характеру, зазначено лише найвищий рівень з кодом 40 000, що відповідно ускладнює класифікацію НС даного характеру і застосування норм міжнародного гуманітарного права щодо захисту цивільного населення в умовах бойових дій.

Згідно з нормами національного законодавства захист цивільного населення в умовах НС воєнного характеру є пріоритетом дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також сил сектору безпеки і оборони. Організація управління, взаємодії та інформування органів управління та сил цивільного захисту, які залучаються до ліквідації наслідків НС та визначення послідовності та обсягів організаційних і практичних заходів із реагування на НС та ліквідацію її наслідків, строків виконання, відповідальних виконавців та необхідних для цього ресурсів реалізуються відповідно до плану реагування на НС державного рівня. Переведення єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) або її окремих територіальних підсистем в режим підвищеної готовності та НС здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України у разі загрози виникнення або виникнення НС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В наукових працях як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців присутні факти фрагментарного дослідження гуманітарних практик надання допомоги цивільному населенню в умовах збройних конфліктів, а також наявний дискурс щодо запровадження правових умов воєнного стану в Україні.

Як зауважує Сунгуровський М. з колегами в роботі [5] «...захист цивільних є ключовим аспектом ведення бойових дій, етичним і стратегічним імперативом у збройних конфліктах, коли супротивник застосовує тактику із завдання шкоди мирному населенню».

На думку дослідників Іванова І., Симоненко А. та Фаді Бані-Насер заборонені та

будуть лишатися забороненими будь-коли та будь-де наступні дії щодо цивільного населення: «...насилля над життям й особистістю, зокрема всі види вбивств, завдання каліцтва, жорстоке поводження й тортури; захоплення заручників; наруга над людською гідністю, зокрема образливе та принизливе поводження; засудження та застосування покарання без попереднього судового рішення, винесеного судом, який створено належним чином і який надає судові гарантії, визнані цивілізованими народами як необхідні» [5, с. 57; 6, с. 84].

Дослідник Марков К.А. констатує, що «... аналізуючи норми міжнародного гуманітарного права, варто наголосити на тому, що статус цивільного населення під час збройних конфліктів визначають за допомогою двох основних положень. Згідно з першим сторони збройного конфлікту зобов'язані забезпечити цивільному населенню фізичний захист під час ведення бойових дій, інше положення полягає у тому, що сторони збройного конфлікту зобов'язані забезпечити повагу основних прав і свобод людини в умовах збройного конфлікту» [8, с. 427].

Політолог Mahanty D. [9] виокремлює для держави та інститутів громадянського суспільства п'ять способів забезпечити захист цивільного населення в умовах збройних конфліктів, зокрема: забезпечення несилового захисту територіальної громади (реалізація заходів цивільного захисту та облаштування сховищ); проведення підготовки та підвищення обізнаності щодо правил поведінки в умовах бойових дій (формування сталих звичок безпекової поведінки в умовах бойових дій); інформування, оповіщення про загрози і небезпеки, документування всіх безпекових процесів на рівні територіальної громади; регулювання діяльності приватних охоронних і військових компаній та набуття спільних спроможностей між громадами. Важливо розуміти, що ці рекомендації пропонувалися для впровадження саме в умовах локальних збройних конфліктів, а не повномасштабних військових дій.

Дослідники Mamiya R. [10, с. 85] та Chen F. [11, с. 80] наголошують на важливості захисту цивільних осіб у міжнародному гуманітарному праві, акцентуючись на потребі додатково роз'яснити вимоги щодо захисту цивільних осіб відповідно до міжнародного гуманітарного права для ефективного застосування його норм.

За результатами аналізу дій Армії оборони Ізраїлю дослідник Lewis L. [12] наголошує на потребі застосування комплексного підходу задля зменшення ризиків для цивільного

населення в умовах бойових дій за принципом «життєвий цикл зменшення шкоди цивільним особам», що включає цілеспрямовані зусилля зі зменшення ризику на кожному етапі військової операції: місія та мандат; планування і тактичне виконання; оцінка, реагування, навчання та адаптація, а також інституційний потенціал. Наголошується на потребі вивчення та аналізу досвіду кожного випадку комплексного захисту цивільного населення в умовах бойових дій для врахування у подальшому плануванні і проведенні підготовчих заходів щодо підвищення готовності.

За результатами дослідження попередніх публікацій можемо зробити висновок, що попередні наукові дослідження здебільшого торкалися питань практики застосування норми міжнародного гуманітарного права щодо захисту цивільного населення в умовах воєн і збройних конфліктів. Саме тому доцільним є дослідження поєднання міжнародного гуманітарного права із національними практиками щодо надання допомоги цивільному населенню в умовах НС воєнного характеру в умовах триваючої російсько-української війни.

**Мета статті** полягає в дослідженні механізмів надання допомоги цивільному населенню в умовах НС воєнного характеру з урахуванням вимог міжнародного гуманітарного права.

**Виклад основного матеріалу.** Поточне міжнародне гуманітарне право, що має застосовуватися в умовах вій і збройних конфліктів, містить норми щодо надання цивільному населенню і окремим цивільним особам як спеціального, так й загального захисту від наслідків бойових дій. Відмінність є в тому, що загальний захист поширюється на все цивільне населення та окремих цивільних осіб незалежно від їх віку, статі, національної і расової приналежності, політичних або релігійних переконань. Тоді як спеціальний захист надається окремим категоріям цивільного населення і зумовлений або їх підвищеною вразливістю в умовах бойових дій (поранені, жінки, діти), або особливостями професійних функцій, що ними виконуються в період збройного конфлікту (медики, рятувальники, журналісти) [13]. Маємо наголосити, що Міжнародні договори у сфері захисту прав людини продовжують діяти в умовах війн і збройних конфліктів. Зокрема Міжнародний Суд ООН у своєму Консультативному висновку щодо законності погрози ядерною зброєю або її застосування зазначає, що захист, який надає Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, не припиняється під час війни, за виключенням випадків передбачених ст. 4 Міжнародного Пакту.

Для такої особливої категорії як діти міжнародне гуманітарне право зокрема передбачає: забезпечення їм права на отримання освіти; проведення необхідних заходів щодо возз'єднання сімей, які були розлучені під час збройного конфлікту; заборону вербування та участі у воєнних діях дітей віком до п'ятнадцяти років; надання особливого захисту дітям віком до вісімнадцяти років навіть у разі, коли вони брали участь в бойових діях і потрапили в полон; евакуацію дітей з району воєнних дій (за необхідності і за узгодженням з батьками чи з особами, які їх заміняють) [14].

Початком визнання проблеми захисту цивільного населення в умовах ведення війн і збройних конфліктів дослідниками [15, с. 27] визначається період XIV–XVI ст., коли між командувачами ворогуючих армій було сформовано систему протипагери серед «каратель і капітуляцій». У продовження цієї практики в період 1581–1864 рр. було укладено майже 300 подібних угод. Власне першим прикладом таких угод є Сімпахська угода, укладена між кантонами Швейцарії ще у 1393 р., в якій містяться положення щодо недоторканості поранених, поваги до їх особистості та майна, а також пряма заборона щодо участі жінок та дітей у війні.

Певним чином тенденції щодо гуманізації процесів ведення війн спостерігалися в період XVII–XVIII ст., що було пов'язано з переходом від практики найманих армій до практики регулярних армій, що знаходилися на службі в окремого правителя. Тобто можемо висунути припущення щодо зменшення випадків залучення цивільного населення до участі в бойових діях, зокрема дітей, за рахунок того, що сама війна стала сприйматися як протистояння двох правителів, а не як смертельний бій двох протиборчих народів, які мають забезпечувати свої армії, й відповідно цивільне населення почувалося більш захищеним від наслідків бойових дій.

Регулятивною нормою міжнародного права щодо захисту цивільного населення в умовах воєн і збройних конфліктів є Конвенція про захист цивільного населення під час війни (далі – Конвенція). Після Другої світової війни з урахуванням втрат серед цивільного населення на конференції дипломатів в м. Женева було підписано цю Конвенцію [16], норми якої врегульовували ведення бойових дій і ставлення до цивільного населення у можливих війнах і конфліктах майбутнього. Наразі норми Конвенції застосовуються у всіх випадках оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше країнами-підписантами, з урахуван-

ням того, що одна зі сторін може не визнавати стану війни. Відповідно особами, які перебувають під захистом Конвенції, визнаються ті, хто в будь-який момент та за будь-яких обставин опиняються, у разі конфлікту чи окупації, під владою сторони конфлікту або країни-окупанта, громадянами яких вони не є. Згідно з Конвенцією поранені, хворі, особи з інвалідністю та вагітні жінки перебувають під особливим захистом і потребують особливого ставлення.

Базисом сучасного права війни і гуманітарної допомоги є співіснування гаазького і женевського права. Відповідно право війни (гаазьке право) є основою регламентування обов'язків і прав воюючих сторін під час проведення військових операцій та обмежує вибір засобів завдання шкоди щодо застосування зброї масового зниження, такої як хімічна та біологічна. Відповідно організаційно-управлінські засади надання допомоги населенню в умовах НС воєнного характеру (військових дій) – женевського права – складають Женевські конвенції про захист жертв війни від 12.08.1949 р., а саме: Конвенція про покращення долі поранених і хворих у діючих арміях; Конвенція про покращення долі поранених і хворих осіб, які зазнали корабельної аварії, зі складу збройних сил на морі; Конвенція про поводження з військовополоненими; Конвенція про захист цивільного населення під час війни з Додатковими протоколами до них від 08.06.1977 р.: Додатковий протокол I до Женевських конвенцій від 12.08.1949 р. щодо захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, Додатковий протокол II до Женевських конвенцій від 12.08.1949 р. щодо захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру і Додатковий протокол III до Женевських конвенцій від 12.08.1949 р., що стосується прийняття додаткової відмітної емблеми від 08.05.2005 р. Згадані конвенції були ратифіковані Україною станом на 03.07.1954 р. із застереженнями, що в подальшому були скасовані; Додаткові протоколи I та II були ратифіковані станом на 18.08.1989 р., значно пізніше був ратифікований Протокол III – станом на 22.10.2009 р. Згадані нормативно-правові акти (Женевські конвенції) є системою норм спрямованих на захист прав людини під час збройних конфліктів. Дотримання Женевських конвенцій є обов'язковим у разі будь-якого збройного конфлікту міжнародного характеру (за участю двох чи більше держав) або неміжнародного характеру (в межах однієї держави) [17, с. 128–129].

Отже можемо дійти висновку, що питання забезпечення цивільного населення в зоні

ведення бойових дій під час воєн і збройних конфліктів є складовою національної безпеки та її невід'ємної частини – цивільного захисту. Саме тому питання захисту цивільного населення в умовах бойових дій і збройних конфліктів є наріжним каменем безпекових практик при плануванні військових операцій НАТО.

Згідно з доктринальними документами НАТО захист цивільного населення є ключовим аспектом сучасного ведення бойових дій і етичним і стратегічним імперативом в конфліктах усіх типів, починаючи від гібридної війни до операцій проти терористичних організацій і широкомасштабних військових операцій, де супротивник може застосовувати тактику залякування і використовувати завдання шкоди цивільному населенню як один із видів зброї [18].

Окремим аспектом нашого дослідження щодо міжнародних практик захисту цивільного населення в умовах НС воєнного характеру є управлінські практики з цієї проблематики, що реалізуються НАТО. Можемо стверджувати, що 20-річна практика Альянсу при проведенні воєнних операцій з підтримання миру та років військових операцій і допомоги силам безпеки на Близькому Сході та в Афганістані зайвий раз підтверджують, що мінімізація шкоди, завданої цивільному населенню є головною та необхідною умовою для успішності партнерства в галузі безпеки, а також самої військової операції.

Отже, Альянс визнає, що невизнана і неусунута загроза для цивільного населення підсилює негативне ставлення до збройних сил, живить недовіру і радикалізацію місцевих, а також створює проблеми для захисту і забезпечення підрозділів збройних сил.

В Альянсі застосовується методологічний підхід захисту цивільного населення, що ґрунтується на нормах міжнародного гуманітарного права, які містять потужні заповідники щодо мінімізації наслідків проведення власних військових операцій та дій противника. Триваюча російсько-українська війна свідчить про те, що у разі реалізації норм ст. 5 Північноатлантичного договору наслідки для НАТО можуть бути критичними. Тому саме забезпечення захисту цивільного населення від дій комбатантів і мінімізація загроз у разі реалізації військових операцій стануть запорукою успішної оборони та відсічі противнику. Тому що належний захист цивільного населення підвищує їх стійкість, гарантує підтримку стабілізаційних заходів та є запорукою тривалого миру.

Фахівцями НАТО з питань військово-цивільної взаємодії було опрацьовано дос-

від Міжнародних сил сприяння безпеці в Афганістані протягом 2001–2021 рр., під час яких широко застосовувалася практика щодо мінімізації шкоди цивільному населенню під час проведення стабілізаційних заходів.

Результатом цього аналітичного дослідження став Порядок здійснення захисту цивільних [19], що був ухвалений на Варшавському саміті НАТО у 2016 р.

Наступним етапом розвитку гуманітарних практик Альянсу стала військова Концепція захисту цивільного населення під час військових операцій сил НАТО (2018 р.) та посібник з її реалізації виконання (2020 р.) [20]. Для відпрацювання спільних дій сил НАТО було проведено низку навчань з перевірки сил НАТО протягом 2021–2022 рр. Отже, Порядок здійснення захисту цивільних (2016 р.) було створено за результатами аналізу протидії терористичним релігійним організаціям і силам місцевого супротиву, відповідно не встановленими є можливість і доцільність застосування положень цього Порядку у разі реалізації норм ст. 5 Північноатлантичного договору.

Тому Стратегічна концепція НАТО (2022 р.) [21] стала новою можливістю щодо гарантування відданості задоволення потреб щодо захисту цивільного населення і затвердила директивні вказівки щодо належного їх виконання всіма членами Альянсу. Зважаючи на непередбачуваність безпекової ситуації в Європі, вкрай необхідним є втілення НАТО і членами Альянсу своєї обіцянки щодо примата захисту цивільного населення у в політичні директиви, включення до військової доктрини, прийняття стандартних оперативних процедур з цієї проблематики і проведення навчань і тренувань для відпрацювання спільних дій.

Відповідно фінальна мета полягатиме у наданні країнам-членам НАТО, призначеним для збройних сил для спільних операцій Альянсу – від Сил реагування НАТО до Багатонаціонального корпусу «Південний Схід» і елементів посиленої передової присутності – це мінімізація шкоди під час своїх власних військових операцій і захист цивільного населення від дій противника. Власне ця Концепція [20] є висхідною точкою, тобто основна робота стосовно її імплементації буде реалізовуватися в управлінських структурах і установах НАТО, а також реалізовуватися національними урядами країн-членів Альянсу. Все ж таки Концепція є тим ключем для формування консенсусу, вироблення на основі відповідних тенденцій спільних рекомендацій і визначення напрямів подальшої роботи та встановлення пріоритетів.

Наразі при плануванні військових операцій управлінські структури НАТО, зважаючи на кардинальні зміни безпекової ситуації в Європі та всьому світі, виокремлюють чотири фактори, що впливатимуть на формування стратегії захисту цивільного населення в умовах військових операцій, а саме: розширення практики ведення бойових дій суперсучасною зброєю з великою силою ураження і зброєю невибіркової дії; відновлення військових дій високої інтенсивності з боку держав, які мають збройні сили з першої десятки світового рейтингу; ескалації насилля і нехтування нормами міжнародного гуманітарного права.

Зважаючи на те, що збройні конфлікти і війни з участю великих держав світу наразі є новою реальністю, країнам-членам Альянсу під час зміцнення оборони на східних флангах у Польщі і країнах Балтії важливо розглядати захист цивільного населення як обов'язкову складову своєї стратегії і важливий фактор при формуванні структури сил, визначенні спроможностей та уразливостей, накопиченні засобів і можливостей.

Країни-члени Альянсу мають враховувати принцип «тотальної оборони», що впроваджений країнами Балтії [22], а також планувати свої дії з урахуванням заходів щодо захисту цивільного населення, зважати на масові переміщення людей і впроваджувати у національну практику досвід і знання, що вони отримали в спільних воєнних операціях, при реалізації цих заходів.

Важливим аспектом в межах нашого дослідження є розгляд досвіду НАТО щодо організації захисту цивільного населення в умовах ведення бойових дій у населених пунктах. Якщо раніше в практиці Альянсу населені пункти розглядали як потенційні осередки опору і небезпеки для військових підрозділів при проведенні стабілізаційних заходів, то наразі на передній план виходять питання мінімізації шкоди цивільному населенню під час проведення подібних заходів.

На думку аналітиків НАТО [23] стратегічна важливість великих і малих міст, а також їх роль у забезпеченні стійкості життєдіяльності країни призведе до спроб їх захоплення, а у разі неможливості цього – тотального знищення їх критичної інфраструктури і створення умов для порушення їх нормальної життєдіяльності, та спричинить міграцію міських мешканців до більш безпечних районів країни.

Урбаністичний ландшафт, ускладнений інженерними комунікаціями і підземними сховищами цивільного захисту; проблематичність ідентифікації цивільних мешканців і військово-службовців; близьке розташування військо-

вих об'єктів та цивільної і критичної інфраструктури; складнощі підтримки ефективного управління територіальними громадами і військовим командуванням, практики ситуаційного управління в умовах обмеженого часу на реагування перетворює великі і малі міста на складні території для ведення бойових дій. А для цивільного населення ведення бойових дій на території населених пунктів перетворює їх на території, що непридатні для нормального проживання за рахунок складної безпекової ситуації та руйнування об'єктів критичної інфраструктури.

Зважаючи на зростання загроз і ризиків для цивільного населення в умовах збройних конфліктів і війн на території НАТО та позі її межами, наразі Альянс реалізує можливість щодо підтвердження політичною волею стосовно захисту цивільного населення і формує відповідні директиви впровадження Концепції [20], що визначить пріоритетність захисту цивільного населення як на рівні всього НАТО, так й на національному рівні країн-членів Альянсу. Все це дозволяє визначити пріоритети для всього Альянсу та країн-членів Альянсу щодо забезпечення захисту цивільного населення в умовах збройних конфліктів і ведення війн, а саме: ґрунтуючись на цінностях НАТО, визначених в Північноатлантичному договорі, визнання імперативу стосовно захисту країн-членів Альянсу та їх цивільного населення; визначення невід'ємною складовою оборонних стратегій захист цивільного населення від наслідків ведення бойових дій конвенційною і неконвенційною зброєю; визнання захисту цивільного населення як ключової складової національної стійкості країни-члену Альянсу.

Відповідно визначаються напрями розв'язання цієї проблеми як-то «...розвиток засобів, процедур, каналів комунікації і звичок до активної участі громади і громадянського суспільства у разі воєнних дій, що допоможе збройним силам краще розуміти своє оперативне середовище і вплив військової присутності і операцій на цивільних, а також краще передбачати їх поведінку в конфлікті. Взаємодія з громадою, яка здійснюється непомітно, так, щоб такі зв'язки не створили загрозу для цивільних, також необхідні якщо збройні сили сподіваються забезпечити собі і зберегти підтримку цивільних в своїй зоні операції».

Приклад перебігу російсько-української війни тільки зайвий раз підтверджує висновки аналітиків НАТО – противник навмисно обирає цивільне населення своєю мішенню і здійснює нерозбірливі атаки. В Україні війська РФ за повідомленнями [24] обстрілюють об'єкти критичної інфраструктури і житлову забудову,

ставляють під загрозу ядерні об'єкти та перешкоджають безпечній евакуації цивільного населення із зони ведення бойових дій. Саме тому практика ефективного застосування гуманітарних механізмів надання допомоги цивільному населенню в умовах НС воєнного характеру є важливим напрямом досліджень для науки публічного управління.

**Висновки.** За результатами аналізу наукового дискурсу встановлено, що захист цивільного населення в умовах НС воєнного характеру є пріоритетом дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також сил сектору безпеки і оборони, що знайшло своє відображення у передачі частини повноважень щодо цивільного захисту населення в умовах НС на місцевий рівень з урахуванням чинних норм національного законодавства. Отже, нами визначено, що організація управління та сил цивільного захисту, які залучаються до ліквідації наслідків НС воєнного характеру та визначення послідовності та обсягів організаційних і практичних заходів із реагування та ліквідацію наслідків даного виду НС, строків виконання, відповідальних виконавців та необхідних для цього ресурсів реалізуються відповідно до плану реагування на НС державного рівня, але частково враховують норми міжнародного гуманітарного права у зв'язку із незбалансованістю з ним чинного нормативного забезпечення реалізації заходів цивільного захисту щодо захисту населення. Отже, чинне національне законодавство у сфері цивільного захисту має бути удосконалено за рахунок імплементації кращих практик захисту цивільного населення в умовах ведення бойових дій та чіткого розподілу відповідальності і повноважень у цій сфері між центральною і місцевою владою.

Доведено, що наслідки НС воєнного характеру є прямою загрозою для національної безпеки України як безпосередньо та як наслідок негативних впливів на соціально-економічний, соціально-політичний та психологічний стан населення країни, що пов'язано з розумінням того, що правовий режим воєнного стану несе безпосередній вплив на внутрішньополітичні процеси у середині країни і стосується безпосередньо них.

Ґрунтуючись на порівняльному аналізі нормативного поля функціонування Альянсу нами визначено, що при плануванні військових операцій управлінські структури НАТО, зважаючи на кардинальні зміни безпекової ситуації в Європі та всьому світі, виокремлюють чотири фактори, що впливатимуть на формування стратегії захисту цивільного

населення в умовах військових операцій, а саме: розширення практики ведення бойових дій суперсучасною зброєю з великою силою ураження і зброєю невибіркової дії; відновлення військових дій високої інтенсивності з боку держав, які мають збройні сили з першої десятки світового рейтингу; ескалації насилля і нехтування нормами міжнародного гуманітарного права.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Індекс війни. Моніторинг воєнних конфліктів у світі 2023 року. *Українські студії стратегічних досліджень*. 2023. URL: <https://ussd.org.ua/2024/01/23/index-vijny-monitoring-voyennyh-konfliktiv-u-sviti-2023-roku/> (дата звернення 05.03.2023 р.).
2. Emerging Patterns of Civilian Harm in Ukraine. *Center of civilians in conflict*. URL: <https://civiliansinconflict.org/emerging-patterns-of-civilian-harm-in-ukraine/> (дата звернення 10.06.2023 р.).
3. Ukraine Refugee Situation. *UN Refugee Agency*. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата звернення 10.06.2023 р.).
4. Озброєння, розбросення та міжнародна безпека. Щорічний звіт. *Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру*. 2023. URL: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-12/yb23\\_summary\\_ukr\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-12/yb23_summary_ukr_0.pdf) (дата звернення 05.03.2023 р.).
5. Сунгуровський М. Цивільно-військове співробітництво у захисті населення під час війни в Україні. *Центр Разумкова*. 2023. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2024/02/2024-Sunhurovskiy-CIVIL-WAR-1-F.pdf> (дата звернення 05.03.2023 р.).
6. Іванов І., Симоненко А. Захист цивільного населення в умовах війни. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану* : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. онлайн-семінару, 29 квіт. 2017. Кривий Ріг, 2022. С. 56–58.
7. Фаді Бані-Насер. Міжнародно-правовий захист цивільного населення та інших категорій осіб під час збройних конфліктів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 6. С. 79–87.
8. Марков К.А., Свистунова А.В. Захист поранених, військовополонених і цивільного населення під час збройних конфліктів. *Юридичний науковий електронний журнал*: електр. наук. фах. вид. 2021. № 12. URL: [http://www.lsej.org.ua/12\\_2021/109.pdf](http://www.lsej.org.ua/12_2021/109.pdf) (дата звернення 05.03.2023).
9. Mahanty D. Five ways to protect civilians in contemporary armed conflict. *SIPRI*. 2023. URL: <https://www.sipri.org/commentary/blog/2023/five-ways-protect-civilians-contemporary-armed-conflict> (дата звернення 05.03.2023).
10. Mamiya, R. A History and Conceptual Development of the Protection of Civilians', in Haidi Willmot, and others (eds), *Protection of Civilians* (Oxford, 2016; online edn, Oxford Academic, 23 June 2016). URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198729266.003.0004>
11. Chen F. (2024). Protection of Civilians in International Humanitarian Law. *International Journal of Social Sciences and Public Administration*. 3. 77–82.

12. Lewis L. (2023). Protecting Civilians in Gaza Requires Not Just a Will, but a Way. *The Center for Naval Analyses*. URL: <https://www.cna.org/our-media/indepth/2023/10/protecting-civilians-in-gaza> (дата звернення 05.03.2023 р.).

13. Падалка М.А. Міжнародно-правовий захист цивільного населення під час збройних конфліктів. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2022. Вип. 6. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2022-6-01-10> (дата звернення 05.03.2023 р.).

14. Конвенція про права дитини від 20.11.1989. Редакція зі змінами, схваленими резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21.12.1995. Верховна Рада України : веб-сайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text) (дата звернення 05.03.2023 р.).

15. Pictet J.S. *Le Droit Humanitaire et la Protection des Victimes de la Guerre*, Leiden, A.W. Sijthoff, et Genève, Institut Henry-Dunant, 1973, 152 p.

16. Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949. *Верховна Рада України* : вебсайт. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text) (дата звернення 05.03.2023 р.).

17. Сироїд Т.Л. Міжнародне публічне право. Міжнародний захист прав людини : посіб. для підгот. до зовн. незалеж. оцінювання / Т. Л. Сироїд, О. А. Гавриленко, Л. О. Фомина ; за заг. ред. Т. Л. Сироїд. 4-те вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2021. 462 с.

18. Захист цивільних: етичний і стратегічний імператив. *NATO Review*. URL: <https://www.nato.int/docu/>

[review/uk/articles/2022/06/17/zahist-tsivil-nih-konstanta-u-mnlivomu-bezpekovomu-seredovishch/index.html](https://www.nato.int/docu/review/uk/articles/2022/06/17/zahist-tsivil-nih-konstanta-u-mnlivomu-bezpekovomu-seredovishch/index.html) (дата звернення 05.03.2023 р.).

19. NATO Policy for the Protection of Civilians. *Supreme headquarters Allied Powers Europe*. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133945.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133945.htm) (дата звернення 05.03.2023 р.).

20. The Protection of Civilians Allied Command Operations Handbook. *Supreme headquarters Allied Powers Europe*. URL: <https://shape.nato.int/news-archive/2021/the-protection-of-civilians-allied-command-operations-handbook#:~:text=The%20handbook%20is%20a%20tool,long%2Dterm%20security%20and%20stability> (дата звернення 05.03.2023 р.).

21. NATO 2022 Strategic Concept. *NATO Review*. URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) (дата звернення 05.03.2023 р.).

22. Total Defense. How the Baltic States Are Integrating Citizenry Into Their National Security Strategies. *RAND*. URL: [https://www.rand.org/pubs/external\\_publications/EP67342.html](https://www.rand.org/pubs/external_publications/EP67342.html) (дата звернення 05.03.2023 р.).

23. Wars in cities: protection of civilians in urban settings. *ICRC*. URL: <https://www.icrc.org/en/document/wars-cities-protection-civilians-urban-settings> (дата звернення 05.03.2023 р.).

24. Emerging Patterns of Civilian Harm in Ukraine. *Center of civilians in conflict*. URL: <https://civiliansinconflict.org/emerging-patterns-of-civilian-harm-in-ukraine/> (дата звернення 05.03.2023 р.).