

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.71>

ЗАХИСТ ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Шопіна І.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-3334-7548*

Василенко Т.Ю.,

*слухач штатний військового факультету
міжнародних відносин та права
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0009-0001-5712-1183*

Шопіна І.М., Василенко Т.Ю. Захист цивільного населення України в умовах збройного конфлікту: правові аспекти.

У статті визначено сучасні тенденції та вектори розвитку правового забезпечення захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту.

Визначено поняття захисту цивільного населення України в умовах збройного конфлікту високої інтенсивності, який уявляє собою комплексну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій та інших суб'єктів, спрямовану на зменшення ризиків для життя, здоров'я, майна, освітніх, екологічних, інформаційних та інших прав цивільних осіб. Правовою основою такої діяльності є Конституція та закони України, акти міжнародного гуманітарного права, підзаконні правові акти державних інституцій України. З'ясовано, що центральне місце серед таких правових документів займає Кодекс цивільного захисту України та Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України. Однак вказані правові акти та механізми контролю за їх виконанням охоплюють лише дії української сторони. Натомість, російський агресор, нехтуючи вимогами міжнародного гуманітарного права та принципами людяності, знаходиться фактично поза межами правового регулювання та правового контролю у сфері військово-правових відносин. Наголошено на тому, що досвід міжнародної діяльності після початку повномасштабної російської збройної агресії свідчить, що єдиними двома діючими факторами, здатними вплинути на дії російської сторони, є глобальні економічні санкції та військова сила.

Акцентовано увагу на прогалинах правового регулювання у сфері захисту цивільного населення в умовах повномасштабної російської збройної агресії, до яких віднесено: 1) відсутність правового механізму евакуації громадян України з окупованих територій; 2) прогалини у визначенні заходів протидії індоктринації дітей та молоді на окупованих територіях; 3) недостатність правового захисту осіб похилого віку, які не здатні піклуватися про себе і мають дітей, що мешкають на окупованій території або зв'язок з якими втрачено.

З'ясовано, що нині в Україні ведеться активна робота з удосконалення законодавства і правозастосовної діяльності в сфері захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту. Мета цієї роботи – забезпечити всі можливі гарантії безпеки цивільних осіб. Однак, з огляду на системні порушення державою-агресором норм міжнародного гуманітарного права, забезпечення реально-го захисту цивільних в Україні потребує не лише правових, а, у першу чергу, військових заходів.

Ключові слова: захист цивільного населення, цивільний захист, збройний конфлікт, права людини, евакуація, індоктринація, цивільні особи, безпека.

Shopina I.M., Vasylenko T.Yu. Protection of the civilian population of Ukraine in the context of armed conflict: legal aspects.

The article identifies current trends and vectors in the development of legal support for the protection of the civilian population in the context of armed conflict.

The concept of protecting the civilian population of Ukraine in conditions of high-intensity armed conflict is defined as a complex activity of state authorities and local self-government bodies, military formations, law enforcement agencies, civil society institutions, international organizations, and other entities, aimed at reducing risks to the life, health, property, educational, environmental, informational, and other rights of civilians. The legal basis for such activities includes the Constitution and laws of Ukraine, acts of international humanitarian law, and subordinate legal acts of state institutions of Ukraine. It is clarified that a central place among such legal documents is occupied by the Civil Protection Code of Ukraine and the Instruction on the Procedure for the Implementation of Norms of International Humanitarian Law in the Armed Forces of Ukraine. However, these legal acts and mechanisms for controlling their implementation cover only the actions of the Ukrainian side. In contrast, the Russian aggressor, neglecting the requirements of international humanitarian law and the principles of humanity, is virtually outside the scope of legal regulation and legal control in the sphere of military-legal relations. It is emphasized that the experience of international activity after the start of the full-scale Russian armed aggression indicates that the only two effective factors capable of influencing the actions of the Russian side are global economic sanctions and military force.

Attention is focused on the gaps in legal regulation in the sphere of civilian population protection in the context of full-scale Russian armed aggression, which include: 1) the absence of a legal mechanism for the evacuation of Ukrainian citizens from occupied territories; 2) gaps in defining measures to counter the indoctrination of children and youth in occupied territories; 3) insufficient legal protection for elderly persons who are unable to care for themselves and have children residing in occupied territory or whose contact has been lost. It is revealed that active work is currently underway in Ukraine to improve legislation and law enforcement activities in the sphere of civilian population protection in the context of armed conflict. The goal of this work is to ensure all possible guarantees of civilian safety. However, given the systemic violations of international humanitarian law by the aggressor state, ensuring the real protection of civilians in Ukraine requires not only legal but, first and foremost, military measures.

Key words: civilian population protection, civil protection, armed conflict, human rights, evacuation, indoctrination, civilians, security.

Постановка проблеми. Людина, її права і свободи, життя, здоров'я, фізичне і психічне благополуччя є беззаперечними соціальними цінностями, які зумовлюють вектори активності всіх демократичних правових держав. Сучасні геополітичні умови не дозволяють силами однієї держави повністю убезпечити своїх громадян від підвищених ризиків, які несуть збройні конфлікти. Збройна російська агресія проти України триває вже 11 років, і за цей час велика кількість громадян України була вбита, поранена, зазнала травм та захворювань внаслідок бойових дій, перебування у полоні, була викрадена державою-агресором. На жаль, існуючі міжнародні правові механізми захисту цивільного населення у збройних конфліктах засвідчили свою недостатню спроможність для забезпечення безпеки мирних громадян України, і сьогодні триває пошук правових та військових шляхів зниження ризиків для життя, здоров'я і майна українців в умовах потрійних терористичних атак держави-агресора. Вказане обумовлює важливість дослідження правових аспектів захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту і підтверджує актуальність теми цієї статті.

Мета статті – визначити сучасні тенденції та вектори розвитку правового забезпечення захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту.

Стан опрацювання проблематики. Проблеми, пов'язані із захистом цивільного населення в умовах збройних конфліктів досліджували у своїх роботах такі науковці, як С. Герасимчук, який з'ясував, що тривале збройне зіткнення між державами виявляє, що особливо вразливе і не захищене під час збройного конфлікту є цивільне населення. Все частіше цивільні особи стають жертвами. Влучання у домівки мирного населення, загибель випадкових перехожих під час масованих атак, ці і інші випадки, попри заборону нападів на цивільне населення міжнародним гуманітарним правом, зумовлює пошук нових методів захисту цивільного населення [1, с. 30]. О. Мартинюк, А. Безносок і В. Ципцюра присвятили увагу дослідженню основних аспектів щодо правового захисту цивільного населення під час збройного конфлікту у світлі імплементації норм міжнародного гуманітарного права і дійшли висновку про недосконалість його механізмів [2]. О. Подільчак і Є. Тимошенко дослідили проблеми захисту прав дітей в умовах збройного конфлікту [3]. Разом з тим, складність і багатоплановість проблеми забезпечення права цивільних громадян України на життя, свободу і недоторканність, на розпорядження своїм майном, на освіту і охорону здоров'я обумовлюють необхідність здійснення наукових розвідок за даним напрямом.

Виклад основного матеріалу. Після початку повномасштабного російського вторгнення небезпека для цивільного населення України значно зросла. За даними ООН, з 24 лютого 2022 року

по 31 березня 2025 року в Україні через російське вторгнення загинуло майже 13 тис. цивільних осіб, зокрема, 682 дітей. Кількість поранених серед цивільного населення перевищила 30700 осіб, при цьому в ООН вважають, що реальні втрати значно більші [4].

Безумовно, Україна має розвинене законодавство в галузі захисту цивільного населення. Це знайшло своє відображення у Конституції України, у ст. 3 якої визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [5]. Для досягнення цієї цілі Україна ратифікувала (прийняла, визнала) низку актів міжнародного гуманітарного права (права збройних конфліктів) - системи міжнародно визнаних правових норм і принципів, що застосовуються під час збройних конфліктів, встановлюють права і обов'язки суб'єктів міжнародного права щодо заборони чи обмеження використання певних засобів і методів ведення збройної боротьби, забезпечення захисту жертв конфлікту та визначають відповідальність за порушення цих норм. Інформація щодо орієнтовного переліку основних багатосторонніх міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України щодо міжнародного гуманітарного права міститься у додатку до Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 23.03.2017 № 164. Цей перелік містить назви більш ніж 60 правових актів, серед яких Женевська конвенція від 12 серпня 1949 року про захист цивільного населення під час війни, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04 листопада 1950 року, Конвенція від 10 жовтня 1980 року про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що завдають надмірних ушкоджень або мають невибіркову дію, та ін. Норми міжнародного гуманітарного права вступають у дію з початком збройного конфлікту або операції з підтримання миру і безпеки [6].

Коло осіб, які знаходяться під захистом міжнародного гуманітарного права, включає наступні категорії: жертви збройних конфліктів (поранені та хворі; особи, які потерпіли корабельну аварію (аварію літального апарата); особи, зниклі безвісти; загиблі (померлі); військовополонені або інші особи, свобода яких обмежена у зв'язку зі збройним конфліктом; цивільні особи, які знаходяться в районі воєнних дій та на окупованій території); медичний і духовний персонал; парламентарі і особи, які їх супроводжують; персонал цивільної оборони; персонал, який відповідає за захист і охорону культурних цінностей; персонал, який бере участь у гуманітарних акціях. Напад на таких осіб забороняється [6].

Україна нині має масштабні напрацювання у галузі захисту цивільного населення від наслідків збройного конфлікту високої інтенсивності. Обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування здійснювати певні заходи захисту у межах своєї компетенції відображено у законах та підзаконних правових актах, які регулюють їх діяльність.

Для досягнення заявлених у ст. 3 Конституції України цілей держава здійснює цивільний захист – комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки [7]. Базові правові засади функціонування системи цивільного захисту визначені у Кодексі цивільного захисту України.

Повномасштабна російська збройна агресія спричинила трансформацію системи цивільного захисту внаслідок збільшення кількості та масштабу зон можливого ураження - окремих територій, акваторій, на яких внаслідок настання надзвичайної ситуації або небезпечної події виникає загроза життю або здоров'ю людей та заподіяна шкода майну [7]. Додатковими завданнями єдиної державної системи цивільного захисту у період дії воєнного стану є: оповіщення органів управління та сил цивільного захисту єдиної державної системи цивільного захисту, а також населення про загрозу застосування чи застосування засобів ураження; організація та проведення рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли внаслідок воєнних (бойових) дій, у тому числі із застосуванням засобів ураження; розгортання спеціальних формувань, призначених для виконання окремих завдань цивільного захисту на територіях та в населених пунктах, віднесених до груп цивільного захисту, та на об'єктах суб'єктів господарювання, віднесених до категорій цивільного захисту; визначення населених пунктів та районів, що потребують проведення гуманітарного розмінування, маркування небезпечних ділянок, проведення очищення (розмінування) території [7] та ін.

В районах ведення бойових дій забезпечення захисту цивільного населення відбувається за участі структур цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України та інших військових фор-

мувань. Під час створення у 2014 році підрозділів цивільно-військового співробітництва у Збройних Силах України було плідно використано досвід НАТО, де структури Civil-military cooperation (CIMIC) мали значні здобутки в сфері надання допомоги цивільному населенню під час збройних конфліктів на Західних Балканах, в Афганістані, Іраку тощо. Під час переходу Генерального штабу Збройних Сил України на J-структуру штабів НАТО у рамках північноатлантичної інтеграції першим було здійснено перехід на типову функціональну структуру J-9 – цивільно-військове співробітництво.

Протягом 2014-2021 років військовослужбовці підрозділів цивільно-військового співробітництва реалізували сотні успішних проєктів, пов'язаних із забезпеченням гуманітарних та інших потреб цивільного населення в Донецькій і Луганській областях. Їх діяльність включала доставку під час масштабних обстрілів питної води, їжі та електрогенераторів для цивільних громадян, допомогу в евакуації із районів ведення бойових дій, забезпечення безпеки працівників комунальних служб під час відновлення роботи ліній електро-, водо- і газопостачання та багато іншого.

Після початку повномасштабного російського вторгнення підрозділи цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, Національної гвардії України та інших військових формувань виконували місії під час Київської оборонної операції, Харківської та Херсонської наступальних операцій, і надалі продовжують нелегку роботу, забезпечуючи людей у районах бойових дій гуманітарною допомогою, організовуючи евакуацію мирних мешканців тощо. Під час Курської операції фахівцям ЦВС вдалося налагодити взаємодію з місцевим населенням на російській території, не допустити паніки та мародерства [8].

У теперішній час триває робота над оновленням нормативно-правових документів, які регламентують цивільно-військове співробітництво. Крім того, нові вектори його розвитку закладено у проєкті Національної стратегії захисту цивільного населення у збройних конфліктах до 2030 року, який було підготовлено за участі міжнародних організацій і у теперішній час проходить етап обговорення.

Вектором посилення захисту цивільного населення є розвиток операційного права і підготовки операційних юристів для Збройних Сил України та інших військових формувань. Одне із завдань операційного права (*Operational Law*) – мінімізація втрат серед цивільного населення завдяки правовому супроводженню прийняття рішень командирів, консультування в питаннях визначення військових цілей, уніфікації правил ведення бойових дій з урахуванням норм міжнародного гуманітарного права. У підручнику з операційного права, підготовленому фахівцями Міністерства оборони Сполучених Штатів Америки, зазначається: «Незважаючи на те, що військова необхідність виправдовує певні дії, необхідні для перемоги над ворогом якомога швидше та найбільш ефективно, військова необхідність не може виправдати дії, що не є необхідними для досягнення цієї мети, такі як жорстокість або невинуватене насильство. Більше того, як тільки було досягнуто військової мети, подальше заподіяння страждань вже не є необхідним і його варто уникати. Наприклад, якщо комбатант противника став *hors de combat* (наприклад, його захопили або він був сильно поранений), немає жодної військової мети продовжувати його атакувати. Таким чином, принцип гуманності забороняє робити комбатантів противника, що стали *hors de combat*, ціллю атаки. Так само, принцип гуманності вважався джерелом імунітету цивільного населення від атак, тому що його ненаступальна та нешкідлива природа означають, що атака на них не має військової мети» [9].

Перший пілотний курс з операційного права для Збройних Сил України було проведено у м. Бидгощ (Республіка Польща) за підтримки польської сторони та структур НАТО. У теперішній час в Україні пройшли підготовку ще три потоки операційних юристів для ЗСУ.

Крім того, слід звернути увагу на окремі прогалини правового регулювання у сфері захисту цивільного населення в умовах повномасштабної російської збройної агресії, зокрема:

- 1) відсутність правового механізму евакуації громадян України з окупованих територій;
- 2) прогалини у визначенні заходів протидії індоктринації дітей та молоді на окупованих територіях;
- 3) недостатність правового захисту осіб похилого віку, які не здатні піклуватися про себе і мають дітей, що мешкають на окупованій території або зв'язок з якими втрачено.

Висновки. Захист цивільного населення України в умовах збройного конфлікту високої інтенсивності уявляє собою комплексну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій та інших суб'єктів, спрямовану на зменшення ризиків для життя, здоров'я, майна, освітніх, екологічних, інформаційних та інших прав цивільних осіб. Правовою основою такої діяльності є Конституція та закони України, акти міжнародного гуманітарного права, підзаконні правові акти державних інституцій України. Центральне місце серед таких правових документів займає Кодекс цивільного захисту України. Слід також відзначити важливість для визначення осо-

бливостей правовідносин, пов'язаних із захистом цивільного населення, Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 23 березня 2017 року № 164. Однак вказані правові акти та механізми контролю за їх виконанням охоплюють лише дії української сторони. Натомість, російський агресор, нехтуючи вимогами міжнародного гуманітарного права та принципами людяності, знаходиться фактично поза межами правового регулювання та правового контролю у сфері військово-правових відносин. Як свідчить досвід міжнародної діяльності після початку повномасштабної російської збройної агресії, єдиними двома діючими факторами, здатними вплинути на дії російської сторони, є глобальні економічні санкції та військова сила.

Нині в Україні ведеться активна робота з удосконалення законодавства і правозастосовної діяльності в сфері захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту. Мета цієї роботи – забезпечити всі можливі гарантії безпеки цивільних осіб. Разом з тим слід пам'ятати, що держава-агресор грубо порушує норми міжнародного гуманітарного права, цинічно нехтує принципами людяності і обирає своїми мішенями мирних громадян та об'єкти цивільної інфраструктури. Тому забезпечення реального захисту цивільних в Україні потребує не лише правових, а, у першу чергу, військових заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Герасимчук С.С. Міжнародно-правовий захист цивільного населення під час збройного конфлікту. *Міжнародне гуманітарне право та основи безпеки у період збройних конфліктів*: матеріали Міжнарод. наук.практ. конф. (м. Київ, 6 лют. 2025 р.) Київ, 2025. С. 30–33.
2. Мартинюк О.В., Ципцюра В.В., Безносюк А.І. Щодо правового захисту цивільного населення під час збройного конфлікту у світлі імплементації норм міжнародного гуманітарного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 88. С. 102–108.
3. Подільчак О.М., Тимошенко Є.М. Захист прав і свобод дітей в умовах збройного конфлікту. *Концептуальні проблеми розвитку сучасної гуманітарної та прикладної науки*: матеріали VIII Міжнародного науково-практичного симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 9 травня 2024 року). Івано-Франківськ, 2024. С. 175.
4. Інформаційний бюлетень Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні, 2025. URL: https://ukraine.ohchr.org/sites/default/files/2025-02/Human%20rights%203%20years%20into%20Russia%27s%20full-scale%20invasion%20of%20Ukraine_factsheet%20%28UKR%29.pdf.
5. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України: затверджена наказом Міністерства оборони України від 23.03.2017 р. № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0704-17#Text>.
7. Кодекс цивільного захисту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.
8. Олександр Сирський привітав фахівців цивільно-військового співробітництва з професійним святом та назвав головні здобутки. URL: <https://armyinform.com.ua/2025/05/05>.
9. Operational Law Handbook. International and Operational Law Department. The Judge Advocate General's Legal Center & School, U.S. Army. Charlottesville, Virginia, 16-th Edition. 2016. 551 p.