



МІЖНАРОДНЕ ПРАВО; ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО

Ігор Анатолійович МОРОЗ,

аспірант Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
Igormoroz20@gmail.com

УДК 341.3

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДОСТУПУ ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ ДО ЖИТТЄВО НЕОБХІДНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

Проведено дослідження нормативного регулювання питання доступу цивільного населення до послуг, які є необхідними для їхнього виживання в умовах збройного конфлікту. Здійснено спробу визначити, які саме послуги є життєво необхідними для цивільного населення та з яких елементів складаються такі послуги. Проаналізовано підходи міжнародного гуманітарного права щодо можливості відступу сторонами в конфлікті від своїх зобов'язань щодо тих об'єктів цивільної інфраструктури, які залучені до надання таких послуг. Зазначаються основні норми міжнародного гуманітарного права, які регулюють загальні питання щодо захисту цивільних осіб та об'єктів цивільної інфраструктури (а отже, стосуються забезпечення безпеки доступу до життєво необхідних послуг). Серед цих принципів та норм найважливішими є обмеження обрання методів або засобів ведення війни, заборона нападів невибіркового характеру, захист цивільних об'єктів, застосування запобіжних заходів при проведенні воєнних операцій, застосування запобіжних заходів щодо наслідків нападу, заборона нападів на неборонювані місцевості, принцип співрозмірності при нападі.

Вивчено підходи Міжнародного Комітету Червоного Хреста щодо оцінки наслідків, які мають місце в разі виведення з ладу систем життєзабезпечення, у зв'язку



з чим виникає прямий, непрямий та кумулятивний вплив на життя і здоров'я цивільних осіб. Міжнародне гуманітарне право не врегульовує питання прямого та кумулятивного впливів, а також взаємозв'язку між роботою різних послуг, що створює певну загрозу для виживання цивільного населення, що проживає в зоні конфлікту. Особливо гостро проблема безпечного доступу цивільних осіб до життєво необхідних послуг відчувається у випадку ведення бойових дій у густонаселених районах. Міжнародне кримінальне право частково містить положення, які стосуються об'єктів, що надають життєво необхідні послуги, оскільки криміналізує напад на об'єкти цивільної інфраструктури та густонаселені райони (міста, селища, села). Загалом, пропонується переглянути існуючі норми, які регулюють зазначену сферу та розробити правові положення, які будуть врегульовувати проблему прямого та кумулятивного впливу від воєнних дій на функціонування об'єктів, залучених до надання життєво необхідних послуг цивільному населенню під час збройного конфлікту.

Ключові слова: життєво необхідні послуги, прямий, непрямий, кумулятивний вплив, реверберативний ефект, цивільне населення, міжнародне гуманітарне право.

Проблема безпечного доступу цивільного населення до життєво необхідних послуг є однією з найактуальніших для сучасного міжнародного гуманітарного права (МГП). Особливо гострою ця проблема стала через ведення бойових дій у населених пунктах — містах, селищах, селах, тобто місцях, де компактно проживає цивільне населення та знаходиться значна кількість об'єктів цивільної інфраструктури.

Негативні наслідки ведення бойових дій в умовах міста можуть проявлятися не лише через кількість жертв серед цивільного населення, але й через порушення нормального функціонування всіх послуг, які є надзвичайно важливими для виживання цивільних осіб. Затягування збройного конфлікту призводить до того, що збереження роботи найважливіших комунальних служб стає надскладним завданням, а відновлювальні роботи потребують ще більших фінансових та людських ресурсів.

Для України проблема доступу цивільного населення до життєво необхідних послуг є надзвичайно актуальною у зв'язку зі збройним конфліктом. Щоденні звіти Спеціальної моніторингової місії Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) постійно звітують про випадки використання важкого озброєння, що завдає шкоди об'єктам цивільної інфраструктури, в тому числі мережам постачання води, медичним і освітнім закладам в Донецькій та Луганській областях [1].

Зокрема в доповіді Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини щодо ситуації з правами людини в



Україні зазначається, що невибіркові обстріли та діяльність військових поблизу систем водопостачання в Донецькій області перешкоджають постачанню води по обидва боки від лінії зіткнення. Наприклад, Донецька фільтрувальна станція, яка обслуговує 345 000 людей, шість разів припиняла свою роботу в лютому — травні 2017 року у зв'язку з поновленням артобстрілів і через нанесені ними збитки [2].

Саме питання безпечного доступу цивільного населення до життєво необхідних послуг було одним з головних під час засідання Міжвідомчої комісії з питань застосування та реалізації норм міжнародного гуманітарного права в Україні у лютому 2018 року, на якому обговорювалися нагальні проблеми ведення бойових дій в умовах міста [3].

Наразі проблематика доступу цивільних осіб до послуг, які є надзвичайно важливими для їхнього виживання, активно досліджується Міжнародним Комітетом Червоного Хреста (МКЧХ), який, базуючись на численних дослідженнях своїх співробітників, які мають практичний досвід у відбудові об'єктів цивільної інфраструктури, опублікував фундаментальну працю «*Urban services during protracted armed conflict: a call for a better approach to assisting affected people*» [4].

Окрім цього, ця тема досліджується європейськими та американськими науковцями, серед яких найважливіші дослідження Жана-Франсуа Пінери, Бена Рамалінгама, Пола Нокс-Кларка, Марка Пеллінга, Давіда Сандерсона та ін.

Проте всі ці дослідження розглядають безпечний доступ до життєво необхідних послуг лише з практичної точки зору та охоплюють технічні проблеми, які виникають внаслідок бойових дій. Отже, існує потреба розкрити саме юридичні аспекти цієї сфери, що нерозривно пов'язана з нормами МГП.

На жаль, і в українському науковому просторі це питання не є достатньо висвітленим, хоча розуміння правових аспектів доступу до життєво необхідних послуг у поєднанні зі збройним конфліктом, який відбувається на сході України, є надзвичайно актуальним в останні роки.

Під час ведення воєнних дій повинні враховуватися не лише негативні наслідки щодо заподіяння шкоди конкретним цивільним об'єктам, але й зважати на взаємозв'язок порушення роботи різних об'єктів інфраструктури. Цей взаємозв'язок повинен бути врахований сторонами збройного конфлікту при плануванні військових операцій, дотримуючись принципів співмірності та вжиття запобіжних заходів.

У цілому питання, що стосується доступу до послуг цивільного населення, тісно та часто напряму пов'язане з роботою об'єктів цивільної інфраструктури. Захист таких об'єктів забезпечує можливість надання населенню необхідних послуг під час збройних конфліктів.

МКЧХ зазначає, що сторони у конфлікті зобов'язані передбачати, що порушення нормальної роботи життєво необхідних сервісів (МКЧХ використовує поняття *urban services*, тому терміни «життєво необхідні послуги та сервіси» є синонімічними у даному контексті) має пря-



мий та непрямий (та кумулятивний) ефект на цивільних осіб та цивільні об'єкти [4].

Однак, міжнародне гуманітарне право безпосередньо не врегулює питання непрямого та кумулятивного впливу на життя і здоров'я цивільного населення та роботу цивільної інфраструктури внаслідок виведення з ладу систем життєзабезпечення.

З іншого боку, певні норми МГП вказують на необхідність захисту цивільних об'єктів, у тому числі об'єктів, необхідних для виживання цивільного населення, а також передбачають потребу врахування обстановки та контекстуальності бойових дій.

Таким чином, у цій статті важливо проаналізувати існуючі норми МГП, які регулюють загальні аспекти безпеки доступу цивільного населення до життєво необхідних послуг, а також виділити ті питання, які МГП не регулює з метою визначення потреби в розробці нових юридичних норм та привернення уваги до критичної гуманітарної ситуації, яка спостерігається в усіх сучасних збройних конфліктах.

Нормативне визначення життєво необхідних сервісів наразі відсутнє, норми МГП не дають прямої відповіді на те, які ж саме об'єкти задіяні до надання таких послуг цивільному населенню, що робить їх надзвичайно важливими для виживання цивільних осіб. На думку МКЧХ, життєво необхідні сервіси (серед яких виділяють послуги, пов'язані з доступом до води, тепло- та електроенергії, медицини, продовольства) складаються з трьох ключових елементів — персоналу, інфраструктури, витратних матеріалів.

Окрім цього, надзвичайно важливим у питанні доступу до життєво необхідних послуг є розуміння «урбаністичного контексту», що обмежується територією, в межах якої цивільні особи уразливі до перебоїв у роботі життєво необхідних послуг та мережі компонентів, що їх підтримують. І хоча традиційно «урбаністичний контекст» сприймається як ознака, притаманна місту, жителі сільської місцевості також можуть зазнавати негативного впливу через порушення роботи об'єктів, що надають життєво необхідні послуги. Часто об'єкти інфраструктури, що надають такі послуги, розташовані поза межами міста, й ведення бойових дій поблизу таких об'єктів створює загрозу для усієї мережі компонентів, що входять до життєво необхідних послуг, які розповсюджують свою роботу не лише на жителів міст, але й населення сіл, що розташовані поблизу.

Персонал, який залучений до надання життєво необхідних сервісів, користується як загальним, так і спеціальним захистом відповідно до норм МГП. У Додатковому протоколі до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, від 8 червня 1977 р. (ДПІ) та Додатковому протоколі до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру, від 8 червня 1977 р. (ДПІІ) закріплено, що цивільне населення як таке, а також окремі цивільні особи не повинні бути об'єктом нападів.



Окрім цього, МГП захищає медичний персонал та цивільні медичні формування, які надають послуги населенню в зоні ведення бойових дій та на окупованих територіях. І під час міжнародних, і під час внутрішніх збройних конфліктів медичний персонал користується повагою та захистом, йому надається вся можлива допомога для виконання ним своїх обов'язків. Медичні формування не можуть бути об'єктом нападу. У разі необхідності в районі, де цивільні медичні служби порушені внаслідок бойових дій, цивільному медичному персоналу надається всіляка можлива допомога [5].

Об'єкти, що пов'язані з наданням життєво необхідних послуг населенню, є цивільними об'єктами *a priori*, і тому не можуть піддаватися нападу. Це загальне правило, що міститься у ст. 52 ДПІ та відповідній нормі звичаєвого МГП (норма 10). Таким чином, усі цивільні об'єкти, незалежно від виду збройного конфлікту, не можуть розглядатися, як законні військові об'єкти.

Якщо об'єкти цивільної інфраструктури стають воєнними об'єктами, як визначено у ст. 52 ДПІ, вони користуються спеціальним захистом та не можуть бути атаковані, коли такі атаки можуть спричинити серйозні втрати серед цивільного населення шляхом вивільнення небезпечних сил. Якщо така атака не може спричинити серйозні втрати, то вона є законною, і в цьому випадку установки, що піддаються нападу чітко стають воєнними об'єктами в сенсі ст. 52 ДПІ, тобто роблять ефективний внесок у воєнні дії і повне/часткове руйнування таких об'єктів приносить суттєву військову перевагу [6].

При цьому право відступу від заборон, зазначених у п. 2 ст. 54 ДПІ, не є однаково доступним для сторони у конфлікті, що контролює власну територію та сторони у конфлікті, що здійснює окупацію території. Так, п. 5 ст. 54 ДПІ зазначено таке: «Виходячи із визнання життєво важливих для будь-якої сторони, що перебуває в конфлікті, потреб в обороні своєї національної території від вторгнення, допускається відступ від заборон, передбачених у п. 2, стороною, що перебуває в конфлікті, на такій контрольованій нею території, де цього вимагає нагальна воєнна необхідність» [7].

У цей же час ст. 53 Конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 року забороняє будь-яке знищення окупаційною державою приватного чи державного майна за винятком випадків, коли це є необхідним для проведення воєнних операцій. При цьому коментар МКЧХ до ДПІ зазначає, що політика «випаленої землі», що проводиться окупаційною державою, може у разі абсолютної військової необхідності допускати руйнування (мостів, залізниць, доріг, аеропортів, портів тощо) з метою запобігання чи призупинення просування ворожих військ, але не може спричиняти руйнування життєво необхідних об'єктів, таких як постачання продовольства, посіви, резервуари з питною водою, іригаційні системи тощо [8].

Аналогічне положення про заборону знищувати або захоплювати власність ворога, крім випадків, коли таке знищення або захоплення постійно вимагається військовою необхідністю, міститься в Конвенції



про закони і звичаї війни на суходолі 1907 року та відповідній звичайній нормі.

Частково питання щодо захисту об'єктів, завдання шкоди яким може вплинути на виживання цивільного населення, міститься у ст. 55 (щодо захисту природного середовища) та ст. 56 (щодо установок і споруд, що містять небезпечні сили) ДПІ.

Одним з найбільших ризиків для нормального функціонування об'єктів цивільної інфраструктури, що надають життєво необхідні послуги, є розміщення воєнних об'єктів у густонаселених районах або поряд з ними. Так, стаття 58 ДПІ і відповідна звичаєва норма передбачають, що сторони, які перебувають у конфлікті, максимально можливою мірою уникають розміщення воєнних об'єктів у густонаселених районах або поблизу них. Це положення є практичним вираженням принципу розрізнення між цивільними та воєнними особами/об'єктами. Воно також пов'язане із заборонаю живих щитів: необхідно зробити все можливе, щоб відділити воєнні об'єкти від цивільного населення, але за жодних обставин цивільне населення не може бути використане для прикриття воєнних об'єктів [9].

Загалом, сторони в конфлікті під час проведення воєнних операцій повинні неухильно дотримуватися тих принципів і норм, які так чи інакше захищають цивільних осіб та об'єкти цивільної інфраструктури (а отже, і такі, що надають життєво необхідні послуги):

— обмеження обрання методів або засобів ведення війни (ст. 35 ДПІ);

— заборона нападів невибіркового характеру (ст. 51 ДПІ);

— захист цивільних об'єктів (ст. 52 ДПІ);

— застосування запобіжних заходів при проведенні воєнних операцій (ст. 57 ДПІ);

— застосування запобіжних заходів щодо наслідків нападу (ст. 58 ДПІ);

— заборона нападів на необоронювані місцевості (ст. 59 ДПІ);

— принцип співрозмірності при нападі (ст. 51 ДПІ).

Вплив збройного конфлікту на функціонування критичної інфраструктури і сервісів у місті виражається в трьох вимірах — прямому, непрямому та кумулятивному. Прямий ефект призводить до виведення з ладу (руйнування) або пошкодження інфраструктури та/або обладнання; непрямий — до зниження тиску в системі водопостачання, нецільового використання обладнання, негативних механізмів психологічної адаптації; а кумулятивний — до засолення/забруднення резервуарів, витоку/збільшення нецільового використання води (незаконних підключень до мереж).

Бойові дії в умовах міста створюють також проблему постачання витратних матеріалів, необхідних для нормальної роботи критичної інфраструктури та сервісів. Прямий вплив спричиняє знищення резервуарів з паливом, запасів реагентів, їх нестачу через мародерство; непрямий вплив призводить до нестачі витратних матеріалів через недостатні/нерегулярні поставки, збільшення вартості цих матеріалів



на чорному ринку; кумулятивний вплив зумовлює зменшення аварійного резерву витратних матеріалів.

Ведення бойових дій у містах впливає не лише на функціонування послуг, але й на роботу менеджменту та персоналу, що обслуговує системи життєзабезпечення міста. Нерідко працівники комунальних служб, які ремонтують електромережі, що проходять поблизу зони бойових дій, стають жертвами снайперів чи кулеметного вогню. Прямий вплив на менеджмент і персонал характеризується жертвами серед персоналу, обмеженням доступу до об'єктів інфраструктури (робочих місць), у зв'язку з безпековою ситуацією, внутрішнім переміщенням; непрямий вплив виражається у відтоці кваліфікованих спеціалістів, невиплатах пенсій, зарплат; кумулятивний вплив спричиняє складність довгострокового планування, втрату знань про роботу системи.

Суттєвим викликом у сфері регулювання доступу цивільного населення до життєво необхідних сервісів в умовах збройного конфлікту є те, що МПП забезпечує об'єктно-орієнтований захист та чітко не регулює питання взаємозв'язку між життєво необхідними сервісами в густонаселених районах. Однак розуміння такого взаємозв'язку є надзвичайно важливим для сторін у конфлікті з метою уникнення завдання шкоди цивільному населенню та цивільним об'єктам. Так, наприклад, порушення роботи електричних мереж автоматично виводить з ладу об'єкти водопостачання і, як наслідок, створює перешкоди для нормального функціонування лікувальних закладів.

Такий взаємозв'язок може братися до уваги через принципи співмірності та застосування запобіжних заходів при проведенні воєнних операцій. На думку МКЧХ, сторони повинні брати до уваги не лише прямий ефект під час планування атаки, але й передбачуваний реверберативний ефект на цивільних осіб та цивільні об'єкти. Проте на практиці дуже складно визначити, що саме є передбачуваним і яка інформация є доступною щодо взаємозв'язку між сервісами [4].

Норми міжнародного кримінального права безпосередньо не вказують на можливість притягнення осіб до кримінальної відповідальності за дії, що спричинили порушення доступу цивільного населення до життєво необхідних сервісів в умовах збройного конфлікту. Проте в статутах міжнародних судових органів містяться певні норми, які захищають від нападів і руйнувань цивільні об'єкти та/або густонаселені райони в цілому, тобто такі місця, де очевидно знаходиться велика кількість об'єктів цивільної інфраструктури.

Так, стаття 8 Статуту Міжнародного кримінального суду визнає військовими злочинами такі протиправні дії: умисний напад на цивільні об'єкти; здійснення умисного нападу, коли відомо, що це стане причиною шкоди цивільним об'єктам або значної, довгострокової і серйозної шкоди навколишньому середовищу, яка явно буде не співрозмірна з конкретною і безпосередньою очікуваною загальною військовою перевагою; напад на незахищені й не такі, що не є військовими цілями міста, села, помешкання або будівлі або їх обстріл із застосуванням будь-яких засобів; умисне завдання ударів по госпіталях



і місць зосередження хворих та поранених, за умови, що вони не є військовими цілями; умисне вчинення дій, що піддають цивільне населення голоду шляхом позбавлення його предметів, необхідних для виживання, включаючи умисне створення перешкод для надання допомоги [10].

Статут Міжнародного кримінального трибуналу для колишньої Югославії визначає серед порушень законів або звичаїв війни безглузде руйнування міст, селищ або сіл чи розорення, не виправдане військовою необхідністю; напад на незахищені міста, села; розграбування громадської або приватної власності [11].

Таким чином, питання доступу цивільного населення до життєво необхідних послуг в умовах збройного конфлікту є одним з ключових у сучасних збройних конфліктах, оскільки величезна кількість цивільних осіб продовжує жити в зонах ведення військових дій і при цьому користуватися життєво необхідними послугами. Хоча МГП надає захист цивільному населенню та цивільним об'єктам, проте питання взаємозв'язку між життєво необхідними сервісами, врахування непрямого та кумулятивного впливу наслідків збройного конфлікту на роботу та доступ цих сервісів не врегульовано нормами МГП.

Безпека доступу до життєво необхідних послуг буде можливою за умови безпеки всі трьох елементів триади — об'єктів, персоналу та витратних матеріалів. Тому вбачається необхідним створення правової бази, яка б опікувалася зазначеними проблемами та виконувала основну функцію міжнародного гуманітарного права — захист жертв війни. Наразі необхідно актуалізувати проблему безпечного доступу до життєво необхідних послуг у науковому (написання нових статей та проведення нових досліджень), громадському (активне обговорення звітів міжнародних організацій, які висвітлюють цю проблему, проведення тематичних конференцій) та політичному (розробка законопроектів, які б врегульовували це питання всередині держави та проведення активної зовнішньої політики щодо необхідності вироблення консолідованої позиції у цій сфері) просторах з метою привернення уваги до існуючих проблем, з якими стикається цивільне населення, коли користується послугами, які є вкрай важливими для їхнього виживання під час збройного конфлікту.

Список використаних джерел

1. Щоденні і оперативні звіти Спеціальної моніторингової місії в Україні. *Організація з безпеки і співробітництва в Європі*. URL : <https://goo.gl/D8zhfg>.
2. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого — 15 травня 2017 р. *Управління Верховного комісара ООН з прав людини*. URL : <https://goo.gl/ob2m1Y>.
3. У Києві відбулося друге засідання Міжвідомчої комісії з питань застосування та реалізації норм міжнародного гуманітарного права в Україні, присвячене веденню бойових дій у міських умовах. *Урядовий портал*. URL : <https://goo.gl/H9p9sp>.



4. Urban services during protracted armed conflict: a call for a better approach to assisting affected people. *International Committee of the Red Cross*. Geneva, 2015. 21 p.
5. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II) від 08.06.1977 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/Sm5mcb>.
6. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 08.06.1977 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/DCGGxb>.
7. Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / [C. Pilloud, J. De Preux, Y. Sandoz, et al]. Geneva, 1987. p. 669. (Martinus Nijhoff Publishers).
8. Protocols additional to the Geneva conventions of 12 August 1949. *International Committee of the Red Cross*. URL : <https://goo.gl/n8XEtM>.
9. Henckaerts J., Doswald-Beck L. Customary International Humanitarian Law. Cambridge : Cambridge University Press, 2005. 72 p.
10. Rome Statute of the International Criminal Court. *The International Criminal Court*. URL : <https://goo.gl/BTZhkq>.
11. Updated Statute of the international criminal tribunal for the former Yugoslavia. *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*. URL : <https://goo.gl/YUQDdr>.

Надійшла до редакції 02.05.2018

Moroz, I. A. International Legal Aspects of the Access of the Civilian Population to Essential Services during Armed Conflict

There has been conducted the research of legal regulation of the access of civilians to the services that are essential for their survival in conditions of armed conflict. In this study, an attempt has been made to determine which services are essential to the civilian population and which elements constitute such services. In the article are analyzed the approaches of international humanitarian law of the possibility of the parties to conflict to derogate from their obligations regarding the objects of civil infrastructure involved in the provision of such services. Much attention in this article is given to the main principles of international humanitarian law that regulate general issues concerning the protection of civilians and civilian objects (and hence has connection with the safe access to essential services). Among these principles and norms, the most important are the following: the choice of methods or means of warfare is not unlimited; prohibition of indiscriminate attacks; protection of civilian objects; precautions in attack; precautions against the effects of attacks; prohibition of attacks on non-defended localities; the principle of proportionality in an attack. In addition, this study explores the approaches of the International Committee of the Red Cross in assessing the consequences that take place in the event of the disruption of life support systems, and this has a direct, indirect and cumulative effect on the lives and health of civilians. International humanitarian law does not regulate the issues of indirect and cumulative impacts, as well as the relationship between the work of various essential services, which creates a certain threat to the survival of civilians living in the conflict zone. The



problem of safe access of civilians to essential services is especially acute when there are hostilities in densely populated areas.

International criminal law partly contains provisions relating to objects that provide essential services because it criminalizes attacks on civilian infrastructure and densely populated areas (cities, towns or villages). In general, it is proposed to reconsider the existing norms regulating this area and elaborate legal provisions that will regulate the issue of indirect and cumulative impact of warfare on the operation of civilian objects involved in providing essential services to civilians during an armed conflict.

Keywords: *essential services, direct, indirect, cumulative impact, reverberative effect, civilian population, international humanitarian law.*

