

Irina Shopina & Serhii Tarasov (2019) Zakhyst tsyvil'noho naselennya u zbroynykh konfliktakh: dosvid Estons'koyi Respubliki [Protection of civilians in armed conflicts: Estonian experience]. *Social development & Security*. 9(4), 102 – 110. DOI: <http://doi.org/10.33445/sds.2019.9.4.7>

Захист цивільного населення у збройних конфліктах: досвід Естонської Республіки

Ірина Шопіна *, Сергій Тарасов **

* Львівський державний університет внутрішніх справ,
вул. Городоцька, 26, м. Львів, 79007, Україна,
e-mail: uaftp@ukr.net,
д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін.

** Центральний науково-дослідний інститут Збройних Сил України,
проспект Повітрофлотський 28б, м. Київ, 03049, Україна,
e-mail: serhii.tarasov@ukr.net,
к.в.н.,
начальник науково-дослідного відділу.



Article history:

Received: June, 2019
1st Revision: July, 2019
Accepted: August, 2019

УДК 340.12:342.72/73

Анотація:

У статті міститься аналіз нормативно-правових актів Естонської Республіки, якими передбачено питання захисту цивільного населення. Розглянуто роль, функції і завдання суб'єктів захисту цивільного населення під час інформування місцевого населення про загрозу виникнення кризових ситуацій, проведення евакуації населення, організації його захисту та надання екстреної допомоги населенню під час кризової ситуації. Крім того, проаналізовано шляхи підвищення

обізнаності цивільного населення Естонської Республіки на випадок виникнення кризових ситуацій.

Ключові слова: цивільне населення, захист населення, захист цивільного населення, концепція захисту населення.

1. Формулювання проблеми

Збройна агресія Російської Федерації проти України мала своїми наслідками багатотисячні людські жертви, спричинення шкоди здоров'ю громадян України, знищення їх майна та інші тяжкі наслідки. Враховуючи, що Україна, як і будь-яка демократична правова держава, визначила пріоритет прав і свобод людини та громадянина як ціль та напрям державної політики, постає проблема нівелювання шкоди, спричиненої агресором цивільному населенню нашої держави. Проте, на жаль, у національному законодавстві досі відсутній правовий акт, в якому б комплексно та системно визначалися б структура та процедури відшкодування шкоди цивільним особам під час збройного конфлікту. У поєднанні з наявністю суперечливих позицій науковців та практиків з цього приводу вказане вище обумовлює необхідність дослідження позитивного

досвіду зарубіжних держав у сфері захисту цивільного населення під час збройних конфліктів.

1.2 Аналіз останніх досліджень та публікацій

Проблеми захисту цивільного населення у збройних конфліктах було розглянуто у роботах М. М. Антонович, О. М. Бериславської, Л. Р. Білої-Тіунової, М. В. Грушко, О. О. Гущина, А. О. Зубко, І. М. Коропатніка, Д. О. Кобзіна, В. І. Любашенка, С. О. Магди, В. М. Михайлова, В. В. Мордвінова, А. Р. Мухамеджанової, Г. О. Христової, А. М. Черноусова, В. Х. Ярмачі та інших авторів. Слід сказати, що питання міжнародно-правового регулювання захисту цивільних осіб у наукових джерелах висвітлено досить повно. Разом з тим доводиться констатувати недостатність наукових досліджень, присвячених аналізу зарубіжного досвіду створення національних правових механізмів захисту цивільного населення, і, особливо, ролі органів публічної адміністрації у реалізації конкретних засобів захисту цивільних осіб.

1.3. Постановка завдання

З огляду на вищезазначене, ми маємо на меті здійснити теоретико-правовий та прикладний аналіз законодавства Естонської Республіки у сфері захисту цивільного населення у збройних конфліктах, виявити особливості його реалізації та окреслити шляхи впровадження позитивного досвіду у вказаній сфері у національне законодавство та правозастосовну практику.

2. Виклад основного матеріалу

Основними нормативно-правовими актами Естонської Республіки, якими передбачено питання захисту цивільного населення є Закон про надзвичайну ситуацію [1] та Закон про національну оборону [2]. У першому з них визначено правові основи регулювання кризових ситуацій, використання сил оборони з урахуванням забезпечення захисту цивільного населення. Водночас у другому передбачено організацію національної оборони в мирний і воєнний час, захисту об'єктів національної оборони та розгортання стратегічної комунікації.

Концепція захисту населення Естонської Республіки (далі – Концепція) [3] визначає основні заходи, функції та завдання органам державної влади під час підготовки, попередження та реагування на кризові ситуації під час стихійного лиха або збройного конфлікту. Концепція національної безпеки Естонської Республіки [4] визначає цивільно-військове співробітництво як невід'ємну складову системи забезпечення національної безпеки. Крім того, у Концепції національної безпеки Естонської Республіки [4] окремими завданням є захист навколишнього середовища, а також попередження від психологічного впливу (розділ 3, п. 3.4), виконання яких безпосередньо впливає на захисту цивільного населення.

Відповідно до Закону Естонської Республіки про національну оборону в мирний час [5] метою національної оборони поряд з іншими є забезпечення безпеки народу Естонської Республіки. Зазначений закон покладає на міністерство оборони і сили оборони Естонської Республіки завдання щодо планування та організацію в межах повноважень національної оборони, а також розробляти стратегію національної оборони та план розвитку національної оборони. Положення про порядок участі сил оборони в рятувальних і аварійних роботах [6] регулює питання використання підрозділів Сил оборони в рятувальних і аварійних операціях як у мирний час, так і період надзвичайного стану.

Значну увагу приділяє уряд Естонської Республіки підвищенню обізнаності цивільного населення на випадок виникнення кризових ситуацій. Так, Міністерством освіти і науки у взаємодії з Міністерством оборони Естонської Республіки у 2016 році внесло такі важливі зміни в організацію освіти, пов'язані з національною обороною: оновлення навчальних програм із захисту населення і внутрішньої безпеки; збільшення обсягу навчальних годин; розповсюдження освітньої програми з питань національної оборони серед навчальних закладів. Також було підготовлено окремий навчальний модуль для студентів вищих навчальних закладів «Захист населення», в ході якого студенти набувають знання і навички з підготовки до надзвичайних ситуацій та порядок дій під час загрози їх виникнення. На основі оновленого курсу було розпочато підвищення фахової кваліфікації викладацького складу та оновлення навчальних матеріалів [3].

Зміст навчальних програм установ та організацій, які задіяні в заходах національної оборони та безпеки, включає принципи національної оборони і кризового управління, завдання та порядок дій посадових осіб в кризових ситуаціях. Перш за все, увага зосереджена на тих, хто повинен фактично організувати або підтримати екстрене оповіщення, евакуацію, безперервність життєво важливих послуг, мобілізацію запасів тощо.

Слід також відзначити передбачені Законом про надзвичайну ситуацію [1] загальнонаціональні навчання з питань реагування на кризові ситуації, які проводяться силами оборони один раз за чотири роки (частина 3, п. 8).

Крім того, в якості необхідної основи для навчання населення були підготовлені відповідні кодекси поведінки, які містять інформацію про те, як підготуватися до різних кризових ситуацій і реагувати на них. Для забезпечення легкого доступу і самостійного навчання дані кодекси були опубліковані на відкритих інтернет-ресурсах, наприклад веб-сайти місцевих органів влади та інші інформаційні канали [3].

Важливим елементом у системі захисту цивільного населення Естонської Республіки є Завчасне оповіщення населення про загрозу виникнення кризових ситуацій. Слід зазначити, що на виконання вимог Закону Естонської Республіки про надзвичайну ситуацію [1], Концепції захисту населення [3] та з метою визначення і планування подальших практичних дій щодо підвищення обізнаності населення про кризові ситуації була розроблена комунікаційна стратегія щодо захисту населення. Зазначена стратегія є основою для організації комунікації в різних областях захисту населення, визначення загальних цілей,

універсальної спрямованості, а також виявлення потенційних цільових і зацікавлених груп і каналів для обміну інформацією з ними.

Державна канцелярія через відповідні установи, підприємства та місцеві органи влади координує стратегічну державну комунікацію, включаючи інформування про ризики, пов'язані з кризовими ситуаціями, що загрожують конституційному ладу держави.

У Законі Естонської Республіки про надзвичайну ситуацію [1] особливу увагу приділено завчасному оповіщенню місцевого населення про ймовірні ризики, як важливій частині запобігання надзвичайним ситуаціям і підготовки до них. Мета – підвищити обізнаність населення і підвищити його готовність до можливих надзвичайних ситуацій.

Глава 3 частина 1 Закону Естонської Республіки про надзвичайну ситуацію [1] та Глава 3 частина 2 пункт 15 Закону Естонської Республіки про національну оборону [2] зобов'язують власників ЗМІ та компаній, що займаються електронними комунікаціями, безкоштовно та негайно передавати (публікувати) інформації щодо виникнення надзвичайної ситуації та ймовірні загрози виникнення кризових ситуацій. Також в Естонській Республіці для оповіщення населення, яке не стежить за місцевими ЗМІ і не має соціальної мережі, розроблено центральну систему управління мобільним зв'язком. Під час відправки повідомлень передбачено використання різних іноземних мов.

Для інформування населення під час кризової ситуації про зміни ситуації Законом Естонської Республіки про надзвичайну ситуацію [1] передбачено розроблення в установах, організаціях плани дій в надзвичайних ситуаціях, якими також передбачено заходи з інформування населення, включати інформацію про цілі комунікації, про цільові групи, повідомлення та правила поведінки населення, список каналів зв'язку і організацію медіа-служби. Під час збройного конфлікту для налагодження взаємодії з цивільним населенням, яке знаходиться в зоні конфлікту, або у безпосередній близькості до нього, з метою своєчасного інформування населення про зміни у ситуації передбачено залучення служб цивільно-військового співробітництва сил оборони Естонської Республіки [3].

В рамках підвищення спроможності населення самотійно справлятися з кризовими ситуаціями Концепцією захисту населення Естонської Республіки [3] передбачено створення так званого “незалежного захисту населення”, метою якого є підвищення спроможності людей самотійно та на рівні громади краще справлятися з кризовими ситуаціями. Це значно знижує уразливість людей та забезпечує первинний захист життя, здоров'я і благополуччя. Для підвищення самозабезпечення населення у кризових ситуаціях вважається за необхідне створення у кожній родині необхідних запасів продуктів харчування, води, альтернативних джерел енергії, медикаментів та інших матеріальних засобів для самотійного існування як мінімум протягом одного тижня. Крім того, Основами політики безпеки Естонської Республіки [9] підкреслюється важливість колективної співпраці населення в разі серйозних порушень життєво важливих послуг або в інших серйозних кризових ситуаціях. Ефективність такої співпраці залежить від підготовка людей на рівні громади, коли існує завчасна

домовленість про взаємну допомогу (медична допомога, доступність спеціального обладнання, неминучі ремонтні роботи, догляд за дітьми, транспортні засоби тощо).

Організація екстреної евакуації в надзвичайних ситуаціях в Естонській Республіці регулюється Законом Естонської Республіки про надзвичайну ситуацію [1], відповідно до якого відповідальність за організацію евакуації покладено на Департамент поліції і прикордонної охорони. Однак, Законом Естонської Республіки про Сили оборони [7] для проведення евакуації передбачено також залучення Сил оборони, особливо у разі збройного конфлікту. Крім того, Законом про організацію місцевого самоврядування [10] визначено роль і завдання місцевих органів влади під час проведення евакуації, розміщенні населення, організації харчування та надання медичної допомоги. Концепція [3] зобов'язує місцеві органи влади розробити окремі плани евакуації для установ, яким потрібні особливі умови як для перевезення, так і для розміщення, або евакуації яких ускладнена з інших причин (лікарні, установи загального та спеціального догляду, місця утримання під вартою).

Концепція [3] вимагає від органів місцевої влади, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-експлуатаційних контор переобладнати підвальні приміщення існуючих загальних типів житлових будівель відповідно до технічних вимог з метою підвищення їх рівня захисту. Водночас рекомендовано впровадити стандарти та технічні умови під час будівництва нових будівель з метою створення достатньої кількості підвальних сховищ для їх мешканців. Таке нав'язування вимоги по будівництву укриттів в нових житлових будинках і громадських спорудах в першу чергу пов'язано з подальшим розвитком потенціалу.

Національним планом розвитку оборони Естонської Республіки на 2017-2026 роки [8] передбачено під час збройного конфлікту виконання силами оборони завдань щодо забезпечення доступу цивільного населення до життєво-важливих ресурсів (продукти харчування, вода, медичне обслуговування тощо), забезпечення роботи медичних установ, освітніх організацій та комунальних служб.

Організація захисту населення регулюється Законом Естонської Республіки про надзвичайну ситуацію [1], яким передбачено під час реагування на кризові ситуації залучення Департаменту поліції і прикордонної охорони та сил оборони, завданнями яких є: виконання аварійно-рятувальних робіт; регулювання руху і забезпечення безпеки в зоні надзвичайної ситуації; запобігання або припинення кримінальних злочинів, терористичних актів; охорона важливих об'єктів тощо. Водночас, Концепцією [3] передбачено створення Об'єднаного центру реагування на надзвичайні ситуації, до складу якого входять служби порятунку, швидкої допомоги і поліції. Також зазначена концепція наголошує на необхідності тісної співпраці з волонтерськими організаціями під час надання допомоги цивільному населенню. Крім того, Концепція [3] вимагає підвищення ефективності роботи структур і процедур цивільно-військового співробітництва, що дозволить забезпечити своєчасне прийняття рішення про необхідні заходи щодо захисту населення (інформування про небезпеки, евакуація, укриття) і сприяння їх здійсненню в районах бойових дій.

У разі збройного конфлікту виникає також необхідність в рятувальних засобах для порятунку людей, заблокованих на нижніх поверхах будівель і в підвалах. У разі військового нападу також може бути велика потреба в засобах радіаційного, хімічного та біологічного захисту та респіраторному захисному обладнанні. Важливою передумовою надання допомоги населенню в районах підвищеного ризику є забезпечення підрозділів реагування необхідними засобами індивідуального захисту. Тому, у Концепції [3] зроблено акцент на необхідності завчасного створення запасів засобів індивідуального захисту.

Закон Естонської Республіки про надзвичайну ситуацію [1] гарантує компенсації і соціальні гарантії населенню, які постраждали під час кризової ситуації, а саме: відшкодування шкоди, заподіяної під час надзвичайної ситуації (ч. 3, параграф 43); винагорода фізичних осіб, залучених до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (ч. 3, параграф 44); соціальні гарантії родинам постраждалим (що загинули) під час надзвичайної ситуації (ч. 3, параграф 45). Концепція [3] передбачає створення системи психосоціального консультування, та зобов'язує місцеві органи влади своєчасно проводити відновлювальні і аварійні роботи після кризових ситуацій.

Для осіб, які перебувають у надзвичайній ситуації в іншій країні, допомога надається оперативними службами відповідної країни. Після цього людям буде надана консульська допомога з боку естонської держави, в разі необхідності, яка буде включати відповідне консультування, встановленні контактів з родиною, повернення в Естонію, захист їх прав, організації лікування та надання інших предметів першої необхідності.

3. Висновки і перспективи подальших досліджень

На підставі викладеного вище можна зробити висновок щодо існування в Естонській Республіці системного комплексного підходу до захисту цивільного населення, що, зокрема, знаходить свій прояв у регламентації обов'язків органів публічної адміністрації у разі виникнення кризових ситуацій, а також у закріпленні за кожним з таких органів низки обов'язків щодо здійснення конкретних заходів захисту цивільних осіб. Крім того, слід відзначити у позитивному аспекті використання сучасних інформаційних технологій для пришвидшення процесів обміну інформацією, що дозволяє значно збільшити ефективність оповіщень цивільних осіб у разі виникнення певних загроз.

Пропозиції. Враховуючи, що законодавство України у сфері захисту цивільного населення у збройних конфліктах характеризується певною розпорошеністю, а багато правових норм носять декларативний характер, було б доцільно консолидувати зусилля органів публічного адміністрування та військових формувань для підвищення ефективності механізму реалізації заходів і засобів захисту цивільного населення. На нашу думку, найбільш доцільним було б затвердження Національної стратегії захисту цивільного населення у збройних конфліктах і щорічних планів її виконання, в яких визначалися б конкретні заходи та відповідальні за їх реалізацію органи публічної влади та військові формування.

Author details (in Russian)

Защита гражданского населения в вооруженных конфликтах: опыт Эстонской Республики

Ирина Шопина *, Сергей Тарасов **

** Львовский государственный университет внутренних дел,
ул. Городецкая, 26, г. Львов, 79007, Украина,
e-mail: uaftp@ukr.net,
д.ю.н., профессор,
профессор кафедры административно-правовых дисциплин.*

*** Центральный научно-исследовательский институт Вооруженных Сил Украины,
проспект Воздухофлотский 28б, г. Киев, 03049, Украина,
e-mail: serhii.tarasov@ukr.net,
к.в.н.,
начальник научно-исследовательского отдела.*

Аннотация: Рассмотрены роль, функции и задачи субъектов защиты гражданского населения во время информирования местного населения об угрозе возникновения кризисных ситуаций, проведения эвакуации населения, организации его защиты и оказания экстренной помощи населению во время кризисной ситуации. Кроме того, проанализированы пути повышения осведомленности гражданского населения Эстонской Республики в случае возникновения кризисных ситуаций.

Ключевые слова: гражданское население, защита населения, защита гражданского населения, концепция защиты населения.

Author details (in English)

Protection of civilians in armed conflicts: Estonian experience

Irina Shopina *, Serhii Tarasov **

** Lviv State University of Internal Affairs,
26, Gorodotska, st., Lviv, 79007, Ukraine,
e-mail: uaftp@ukr.net,
Doctor of Science., Professor,
Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines.*

*** Central Research Institute of the Armed Forces of Ukraine,
28b Povitroflotsky Av., Kyiv, 03049, Ukraine,
e-mail: serhii.tarasov@ukr.net,
PhD,
Head of Research Department.*

Abstract: The article contains an analysis of the laws and regulations of the Republic of Estonia that cover protection of civilians. It is also including the role, functions and tasks of the subjects of protection of the civilians during: crisis informing, evacuation, preemptive actions and emergency

assistance to the population during a crisis. In addition, possible ways to increase the awareness of the civilian population of the Republic of Estonia in the event of a crisis are analyzed.

Keywords: civilian population, protection of the population, protection of the civilians, concept for protection of civilians.

Використана література

1. Закон Естонської Республіки про надзвичайну ситуацію від 15.06.2009 року № RT I 2009/39/262. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121052014029>.
2. Закон Естонської Республіки про національну оборону від 11.02.2015 року № RT I 2015/147 URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019147>.
3. Концепція захисту населення Естонської Республіки URL: <https://www.riigikantselei.ee/et/elanikkonnakaitse-rakkeruhm>.
4. Концепція національної безпеки Естонської Республіки від 12.05.2010 р. URL: http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_security_concept_of_estonia.pdf.
5. Закон Естонської Республіки про національну оборону в мирний час від 15.08.2002 року № RT I 2002/57/354. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12751452>.
6. Положення про порядок участі сил оборони в рятувальних і аварійних роботах від 26.09.2003 року № 245. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/628414>.
7. Закон Естонської Республіки про Сили оборони від 01.01.2009 року № RT I 2008/35/213. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/120032013018>.
8. Національний план розвитку оборони Естонської Республіки на 2017-2026 роки. URL: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/rkak_2017_2026_avalik_osa.pdf.
9. Основи політики безпеки Естонської Республіки, затверджено Рійгікогу від 31.05.2017 р. №RT III 2017/2. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/306062017002>.
10. Закон Естонської Республіки про організацію місцевого самоврядування від 31.12.2013 року № RT I 2013/6. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>.

References

1. Zakon Estons'koyi Respubliky pro nadzvychnu sytuatsiyu vid 15.06.2009 roku № RT I 2009/39/262. [Emergency Act dated 15.06.2009 № RT I 2009/39/262]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121052014029> (in Estonian).
2. Zakon Estons'koyi Respubliky pro natsional'nu oboronu vid 11.02.2015 roku № RT I 2015/147 [National Defense Act dated 11.02.2015 № RT I 2015/147]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019147> (in Estonian).
3. Kontseptsiya zakhystu naselelnya Estons'koyi Respubliky [Protection of civilians Concept]. URL: <https://www.riigikantselei.ee/et/elanikkonnakaitse-rakkeruhm> (in Estonian).
4. Kontseptsiya natsional'noyi bezpeky Estons'koyi Respubliky vid 12.05.2010 roku [National security Concept dated 12/05/2010]. URL: http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_security_concept_of_estonia.pdf (in Estonian).
5. Zakon Estons'koyi Respubliky pro natsional'nu oboronu v myrnyy chas vid 15.08.2002 roku № RT I 2002/57/354. [National defense Act in peacetime dated 15.08.2002]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12751452> (in Estonian).
6. Polozhennya pro poryadok uchasti syl oborony v ryatuval'nykh i avariynykh robotakh vid 26.09.2003 roku № 245. [Use of defense forces in rescue and emergency situation]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/628414> (in Estonian).
7. Zakon Estons'koyi Respubliky pro Syly oborony vid 01.01.2009 roku № RT I 2008/35/213 [Defense forces Act dated 01.01.2009]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/120032013018> (in Estonian).

8. Natsional'nyy plan rozvytku oborony Estons'koyi Respubliky na 2017-2026 roky. [National Defense Development Plan of the Republic of Estonia for 2017-2026]. URL: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/rkak_2017_2026_avalik_osa.pdf (in Estonian).
9. Osnovy polityky bezpeky Estons'koyi Respubliky, zatverdzheno Riihikohu vid 31.05.2017 roku № RT III 2017/2 [Fundamentals of the security policy of the Republic of Estonia]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/306062017002> (in Estonian).
10. Zakon Estons'koyi Respubliky pro orhanizatsiyu mistsevoho samovryaduvannya vid 31.12.2013 roku № RT I 2013/6 [Local Government Organization Act dated 31.12.2013]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006> (in Estonian).



© 2019 by the authors; Social development & Security, Ukrainian. This is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CCBY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).