



# Питання безпеки людини в контексті реформування безпекового сектору країн Східної Європи

За загальною редакцією Максима Хилька, Олександра Титарчука

Червень, 2017

## ДОСЛІДЖЕННЯ

- Безпека людини і реформування безпекового сектору: досвід України, Вірменії, Грузії, Молдови, Білорусі, Литви, Словаччини. Кращі практики, спільні проблеми, важливі уроки.
- Хоча традиційні загрози залишаються життєво важливими, парадигма безпеки, що ставить людину в центр уваги, має бути знаменником реформування безпекового сектору в державах, які обрали сучасну демократичну модель розвитку.
- У демократичних суспільствах безпека людини і державна безпека є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими компонентами. По-справжньому стійкими можуть бути лише ті суспільства, де люди належним чином захищені від усього спектра загроз, і де безпека людини гарантована в сучасному, всеохоплюючому сенсі цього коцепту.

## **Зміст**

Безпека людини: світові практики та досвід України . . . . .	5
<i>Максим Хилько, Олександр Титарчук, Благодійний фонд «Ініціатива з дослідження східноєвропейської безпеки», Україна</i>	
Безпека людини vs. національна безпека . . . . .	15
<i>Наталія Беліцер, Інститут демократії імені Пилипа Орлика, Київ</i>	
Безпека людини – важливий елемент розбудови демократії у Вірменії . . . . .	26
<i>Асмик Григорян, Степан Григорян, Аналітичний центр з питань глобалізації та регіонального співробітництва, Вірменія</i>	
Безпека людини і реформування безпекового сектору Грузії: критичний погляд . . . . .	34
<i>Бідзіна Лебанідзе, Грузинський інститут політики</i>	
Політична безпека як одна із основних передумов для забезпечення безпеки людини в Молдові . . . . .	40
<i>Іон Маноле, Асоціація Promo-LEX, Молдова</i>	
Права и безопасность личности в Беларуси . . . . .	46
<i>Андрей Поротников, Belarus Security Blog</i>	
Оцінка важливих елементів демократичного контролю над збройними силами в Литві . . . . .	52
<i>Гражвідас Ясутіс, Литовська військова академія ім. генерала Йонаса Жямайтіса</i>	
Людський вимір і реформа сектору безпеки в Словаччині: місію (не)виконано? . . . . .	60
<i>Самуель Года, Словацька асоціація зовнішньої політики</i>	

## Безпека людини vs. національна безпека

Наталя Беліцер, Інститут демократії імені  
Пилипа Орлика, Київ

*«...Слово «людська» [безпека] фокусує увагу на безпеці окремих осіб і громад. Щонайменше, безпека людини стосується безпеки від прямих загроз насильства. Комплексний підхід до безпеки людини включає три компоненти: свобода від страху, свобода від нестач і свобода жити гідно».<sup>1</sup>*

Це визначення сформульоване в підсумковому дослідженні, проведеному в рамках міжнародного спільного проекту за участю близько 100 організацій по всьому світу і за сприяння консорціуму, що складався з: Альянсу за встановлення миру, Глобального партнерства із запобігання збройних конфліктів та Інституту міжнародного миру Крок університету Нотр-Дам. Такий підхід до самого поняття «безпека» є відносно новим і поки ще недостатньо зрозумілим як для урядів, так і населення пострадянських держав, включаючи Україну. Основною причиною такого стану справ є те, що люди, які протягом дуже довгого часу жили в ізоляції за «залізною стіною», піддавалися постійній, наполегливій ідеологічній обробці й пропаганді всередині «фортеці в облозі», оточеній «злісними капіталістичними ворогами», що нібито бажали знищити країну «справжнього соціалізму» та її союзників. Як наслідок, навіювання ідеї національної (насправді ж державної) безпеки як найвищої цінності стало настільки поширеним, що спрямованість усього апарату правоохоронних органів і силових структур на виконання саме цієї функції сприймався як щось цілком нормальне. Неминуче, питання поваги і забезпечення людської безпеки – в

тому числі особистої – і дотримання прав людини було відсунуте далеко від будь-якого пріоритету.

Отримавши таку спадщину, змінити загальну ситуацію на користь людського виміру безпеки виявилось справжнім викликом і доволі складним завданням, яке вимагає не тільки радикального реформування поліції, армії, спецслужб тощо, але й зміни системи цінностей, в якійсь мірі всього соціального менталітету. Досягнення цієї мети в період гострої кризи, що триває більше трьох років – а насправді, в умовах неоголошеної офіційно «гібридної війни» з Російською Федерацією, названою натомість «Антитерористичною операцією» (АТО) – робить це завдання ще більш складним.

### Державна безпека під загрозою

Дійсно, від самого початку драматичних подій 2014 р. – окупації, за якою відразу ж відбулася російська анексія Криму, а потім і війна на сході України – подальше існування України як незалежної суверенної держави було поставлене під питання. Опинившись в повній мірі неготовою до такого роду агресії, з практично неіснуючими збройними силами і органами безпеки, майже недієздатними урядовими установами і парламентом, Україна боролася за своє виживання, і за таких обставин державна безпека на той момент виправдано здавалася першочерговою.

Крім багатьох інших аспектів, суспільна фрустрація була спричинена нездатністю міжнародного співтовариства реагувати належним чином на ситуацію, що була безпрецедентною для Європи після Другої Світової війни, тобто на пряму анексію частини території суверенної країни сусідньою державою. Особливо шокуючим цей акт агресії виглядає у світлі Будапештського меморандуму, підписаного 5 грудня 1994 р. Україною, а також США, Великобританією та Росією як державами-депозитаріями Договору про нерозповсюдження

1. Schirch, Lisa (editor). Handbook on Human Security: A Civil-Military-Police Curriculum. The Hague: Alliance for Peacebuilding, GPPAC, Kroc Institute, November 2015, режим доступу: <https://www.peaceportal.org/documents/130617663/0/FINAL+HANDBOOK+November+30+1154.pdf>.

ядерної зброї (ДНЯЗ), що було умовою приєднання України до ДНЯЗ як держави, вільної від ядерної зброї. Внаслідок цього рішення відбулася відмова від ядерного арсеналу, що був третім за величиною у світі, і його передача Росії. Згідно з цим документом держави, які його підписали, заявили про свої зобов'язання щодо безпеки України в рамках Меморандуму про гарантії безпеки, надавши Україні відповідні запевнення в разі порушення її територіальної цілісності із застосуванням сили, – тобто саме в такій ситуації, яка сталася в Криму в 2014 р.

Звісно, Будапештський меморандум є не юридично зобов'язуючим договором, а дипломатичним і політичним документом; меморандум також не передбачає будь-яких засобів покарання в разі його порушення. Проте виконання цих безпекових зобов'язань було безпосередньо пов'язано з відмовою України від ядерної зброї, тому грубе їх порушення однією із держав-підписантів може мати негативні наслідки не тільки для України, а й для майбутнього самого ДНЯЗ. Адже цей договір був покликаний зупинити поширення зброї масового знищення по всьому світу, і цей випадок очевидно знеохочуватиме інші держави приєднуватися до нього, тим самим підриваючи режим нерозповсюдження ядерної зброї.<sup>2</sup> Що стосується України, то вона могла – і повинна була – шукати якісь потенційні можливості перегляду Будапештського меморандуму для того, щоб схилити США і Великобританію до використання ефективніших важелів впливу у відповідь на агресію Росії, і таким чином посилити свою державну безпеку, яка все ще перебуває під загрозою.

Безпека людини і права людини на окупованих територіях

Поточна ситуація в окупованому Криму і на сході України, хоча й різниться за характером загроз, становить серйозну небезпеку не тільки для тих,

2. Детальніше, див.: "The Nuclear Fallout of Trump's Possible Détente with Putin" by Mariana Budjeryn and Andreas Umland, February 16, 2017, режим доступу: <http://hir.harvard.edu/nuclear-fallout-trump-possible-detente-putin/>.

хто бере безпосередню участь у військових діях, але також і для цивільного населення. Війна на Донбасі вже забрала майже 10000 людських життів; кількість заручників і «зниклих безвісті» також становить тисячі. Ситуація з дотриманням прав людини на окупованих територіях жахлива і постійно погіршується. Українські, в тому числі кримські, правозахисні групи наполегливо намагаються стежити за кричущими порушеннями, збираючи і документуючи підтверджені випадки страт без суду і слідства, «зниклень» (викрадень), незаконних утримань від вартою, численних обшуків тощо. Виявилось, що однією з головних загроз для багатьох затриманих є поширена практика тортур з боку «слідчих», щоб змусити потерпілих «визнати» скоєні злочини.

При підготовці доповіді «Вживання в пеклі»<sup>3</sup> правозахисники говорили з тими, хто був у полоні бойовиків. Вони виявили, що понад 87% українських солдатів і 50% цивільних осіб, взятих у полон бойовиками на Донбасі, були піддані катуванню, нелюдському або жорсткому поводженню, що принижує гідність. У більш ніж 40% випадків ключові ролі зіграли найманці з Російської Федерації, працівники ФСБ або люди, які ідентифікували себе як російські військовослужбовці.

Нещодавно радник голови Служби безпеки України (СБУ) Юрій Тандіт заявив, що 3136 українських військовополонених і цивільних заручників було звільнено або їх місцезнаходження встановлено з часу, коли Росія розв'язала агресію на Донбасі.<sup>4</sup> На окупованих територіях реєструються численні військові злочини і злочини проти людяності.<sup>5</sup>

Такі трагічні приклади, як безперервний обстріл села Авдіївка бойовиками, що керують-

3. Surviving Hell: Testimonies of Victims on Places of Illegal Detention in Donbas, режим доступу: <http://www.osce.org/odihr/185431?download=true>.

4. УНІАН, 21 березня 2017 р., режим доступу: <https://www.unian.info/war/1834126-sbu-over-3000-ukrainian-hostages-freed-or-tracked-amid-russian-aggression-in-donbas.html>.

5. Donbas in Flames: Guide to the conflict zone, режим доступу: [https://prometheus.ngo/wp-content/uploads/2017/04/Donbas\\_v\\_Ogni\\_ENG\\_web\\_1-4.pdf](https://prometheus.ngo/wp-content/uploads/2017/04/Donbas_v_Ogni_ENG_web_1-4.pdf).

ся і підтримуються російськими військами і так званими «добровольцями», в деякій мірі нагадують сирійське місто Алеппо: неодноразово руйнувалася життєво важлива інфраструктура, що забезпечувала електрику і водопостачання, руйнувалися будівлі й завдавалися інші пошкодження, що призвело до великої кількості поранень та загибелі місцевих жителів. На окупованих територіях всі права і свободи людини грубо порушуються, тому питання про те, що може бути зроблено Україною і міжнародною спільнотою, аби зупинити це свавілля і запобігти подальшим злочинам, стає все більш актуальним.

На відміну від беззаконня на окупованих територіях Донбасу, де грабежі, побиття та інші злочини є реаліями повсякденного життя, можна було б очікувати, що в анексованому Криму принаймні буде дотримуватися законодавство РФ. Але це не так. Ситуація з дотриманням прав людини в Криму гірша, ніж в інших регіонах Росії, а поширене порушення як міжнародних, так і внутрішніх правових норм і стандартів має свою специфіку. Відбуваються постійна намагання придушити голос та/або діяльність будь-якої особи або групи, що заявляє чи просто підозрюється у виявах незгоди з фактом окупації, але передусім це стосується корінного кримськотатарського народу. Системна дискримінація, гоніння і репресії, спрямовані на кримських татар, мають за мету залякати цих людей і змусити їх залишити півострів, який є їх єдиною батьківщиною.

В результаті окупації, відповідно до найбільш обережних оцінок, є, щонайменше, 24 політичних в'язнів, 16 «зниклих» і 10 осіб загинули. Серед них кількість кримських татар наступна: 18 з 24, 10 з 16 та 7 з 10 (частка кримських татар серед всього населення Криму становить близько 14-15%). Заборона Меджлісу, що є головним представницьким органом корінного кримськотатарського народу, як «екстремістської організації» восени 2016 р. є безпрецедентним випадком заборони не просто «орга-

нізації» або «об'єднання», а репрезентативного органу, демократично обраного всім корінним народом.

Під особливою загрозою перебувають кримські мусульмани, які постійно піддаються численним обшукам, затриманням і арештам за звинуваченням у приналежності до Хізб ут-Тахрір (з 2003 р., згідно із законодавством РФ, визнана «екстремістською організацією»). Але в цілому, «групи ризику», члени яких знаходяться під постійною загрозою і чії права, свободи і безпека грубо порушуються, включають в себе всіх людей з проукраїнською позицією, які не сприймають російську окупацію, і їх карають за найменший вияв «інакомислення» – як-от демонстрація українських і кримськотатарських прапорів, національних символів і спілкування рідною мовою.<sup>6</sup>

До теперішнього часу всі зусилля, спрямовані на забезпечення безперешкодного доступу на окуповані території Криму і Донбасу національних і міжнародних моніторингових місій, залишаються безрезультатними. Вимоги і заклики найвпливовіших міжнародних організацій, таких як ООН, ОБСЄ, Рада Європи, Європарламент тощо, не принесли жодних позитивних результатів, особливо з огляду на право вето з боку РФ, що одночасно є державою-агресором і постійним членом Ради Безпеки ООН. Діяльність Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ (СММ) обмежена поведінкою озброєних окупантів, що заважають місії належним чином функціонувати, відмовляють у доступі до сховищ важкого озброєння, збивають їх безпілотні літальні апарати та загрожують життю співробітників ОБСЄ. Пропозиції замінити СММ міжнародною поліцейською місією або миротворчою місією ООН поки що безуспішні; у 2016 р. російська сторона спростувала інформацію про те, що всі лідери країн «Нормандської четвірки» домовилися про розгортання поліцейської місії ОБСЄ, озброєної особистою зброєю. Як повідомляла

6. Більше інформації тут: Наталія Беліцер. Кримські татари – корінне населення, Київ, 2017, 120 с.

прес-служба Кремля, «Російська Федерація підтримує діяльність моніторингової місії ОБСЄ на Донбасі, але не поліцейської місії».<sup>7</sup>

Опинившись у такому безвихідному і безпорадному стані щодо відновлення світового порядку після Другої Світової війни, Україна може спробувати посилити режим безпеки людини на окупованих територіях спираючись, перш за все, на загальновизнаний факт окупації Кримського півострова і для того використовуючи більш ефективно існуючі інструменти міжнародного гуманітарного права. У зв'язку з цим, згадаймо деякі положення 4-ї Женевської конвенції 1949 р. – важливого міжнародного договору, що був ратифікований як Україною, так і Росією.<sup>8</sup>

Відповідно до цієї Конвенції, її положення Частини II охоплюють все населення країн, що перебувають у конфлікті, без будь-якої дискримінації, зокрема, за ознакою раси, національності, релігії або політичних переконань, і призначені полегшити страждання, викликані війною (стаття 13). У контексті застосування подальших конкретних статей, особлива увага повинна бути приділена інституту так званих «Держав-Покровительок». Як передбачено статтею 9, «Ця Конвенція застосовується при сприянні та під контролем і наглядом держав-покровительок, обов'язком яких є захист інтересів сторін конфлікту. Для цієї мети держави-покровительки можуть призначати делегатів, крім свого дипломатичного або консульського персоналу, з числа своїх власних громадян або громадян інших нейтральних держав. Зазначені делегати підлягають затвердженню державою, в якій вони повинні виконувати свої обов'язки».

Визначаючи статус і трактування Законом осіб, які перебувають під захистом (Частина

III, Розділ I. Положення поширюються на території сторін конфлікту і на окуповані території), конвенція констатує, що «...захищені особи мають право, за будь-яких обставин, на повагу до їхньої особистості, честі, їх сімейних прав, релігійних переконань і практик, а також їх звичаїв. До них повинні завжди ставитися гуманно і вони мають бути захищені особливо від будь-яких актів насильства або погроз про насильство, а також від образ і загальної допитливості» (стаття 27). Більше того, захищені особи повинні мати всі можливості для звернень до Держав-покровительок, Міжнародного комітету Червоного Хреста, національного товариства Червоного Хреста (Червоного Півмісяця, Червоного Лева і Сонця) країни, де вони можуть перебувати, а також до будь-якої організації, що може допомагати вказаним організаціям; органами влади мають бути надані всі можливості для таких цілей в межах, встановлених військовими або з міркувань безпеки (стаття 30). Крім відвідувань делегатів Держав-покровительок і Міжнародного комітету Червоного Хреста, що передбачено статтею 143, держава, яка утримує військовополонених, або окупаційна держава повинна, наскільки це можливо, сприяти таким візитам до захищених осіб представників інших організацій, мета діяльності яких – надавати духовну або матеріальну допомогу таким особам. До захищених осіб не може застосовуватися ніякий фізичний або психічний примус, зокрема, з метою отримання інформації від них або від третіх осіб (стаття 31).

Беручи до уваги цьогорічну призовну кампанію, для молодих жителів Криму особливо актуальною є стаття 51, яка чітко визначає, що окупаційна влада не може змушувати захищених осіб служити в її збройних або допоміжних силах. Не допускається ніякого тиску або пропаганди, спрямованих на забезпечення добровільного зарахування на військову службу.

З огляду на неодноразові появи інсинуацій, що Україна несе відповідальність за порушення прав людини в Криму, оскільки вводить обмеження на торгівлю, постачання води й елек-

7. УНІАН, 04 червня 2016 р., режим доступу: <http://www.unian.info/politics/1365857-handguns-for-self-defense-kremlin-agrees-on-armed-osce-monitors-in-donbas.html>.

8. Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12 August 1949, режим доступу: <https://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/6756482d86146898c125641e004aa3c570openDocument>.

троенергії, слід мати на увазі статтю 55 і використовувати її в якості сильного аргументу: «...Окупаційна влада має за обов'язок забезпечувати населення продуктами харчування і медикаментами; зокрема, вона повинна завозити необхідні продукти харчування, запаси медикаментів та інших товарів, якщо ресурси і запаси на окупованій території є недостатніми».

Що стосується горезвісної «Справи 26 лютого», за якою кримськотатарські лідери й активісти були звинувачені в тому, що трапилося під час масової акції протесту в Сімферополі, коли Крим ще формально перебував під юрисдикцією України, то має застосовуватися стаття 70, тому що «Захищені особи не можуть бути заарештовані, переслідуються або засуджуються Окупаційною владою за вчинені дії або висловлені думки, що трапилося до окупації або в період її тимчасового припинення, за винятком порушень законів і звичаїв війни». Дуже важливою є також стаття 74, відповідно до якої «Представники держав-покровительок мають право бути присутніми на судовому засіданні у відношенні до будь-якої захищеної особи, окрім виняткових обставин, коли судові слухання повинні проходити в камері в інтересах безпеки Окупаційної влади, про що вона має повідомити Державу-покровительку. Повідомлення щодо дати і місця судового засідання має бути відправлене Державі-покровительці». Не менш важливим є положення статті 76, що «Захищені особи, обвинувачені в скоєнні злочинів, повинні утримуватися на території окупованої країни, а в разі засудження відбувати покарання в цій же країні...» (у той час як, наприклад, заарештовані за підозрою в приналежності або підтримці діяльності Хізб ут-Тахрір постали перед судом і були засуджені від п'яти до дванадцяти років позбавлення волі в місті Ростові на території РФ).

Таким чином, потенційні можливості посилення безпеки людини і дотримання режиму прав людини в окупованому Криму через застосування Четвертої Женевської конвенції та Додаткового протоколу до неї виглядають вельми привабливими; проте, незважаючи на

посилання на цей юридично зобов'язуючий документ міжнародного права, що містяться в останній резолюції ПАРЄ, він поки що не використовується повною мірою. Основною перешкодою для цього є, в першу чергу, очікуване заперечення з боку Росії дотримання своїх зобов'язань як окупаційної держави. Дійсно, в кінці 2015 р. РФ вже відмовилася представляти щорічні звіти про виконання таких зобов'язань під приводом того, що «такі звіти можуть стати занадто політизованими». Блокування цієї пропозиції відбулося на засіданні Міжнародного комітету Червоного Хреста в Женеві і отримало підтримку ряду інших країн; як із жалем висловився президент МКЧХ, таким чином «держави упустили можливість допомогти у захисті мільйонам людей».<sup>9</sup>

Зауважимо, що положення Женевської конвенції створили головну основу міжнародного гуманітарного права і тому, на відміну від інших договорів, не можуть переглядатися відповідно до встановленої процедури.<sup>10</sup> Таким чином, знайти законні способи заперечення цих конкретних інструментів було б набагато складніше, ніж, наприклад, відмова виконувати рішення Міжнародного кримінального суду або Європейського суду з прав людини. Отже, Україна повинна зробити все можливе, щоб сприяти дотриманню цих зобов'язань, зокрема, ініціювати формування системи Держав-покровительок, що передбачено Четвертою Женевською конвенцією.

Ця конкретна можливість не повинна залишатися без належної уваги і з огляду на невиконані зобов'язання держав – підписантів Будапештського меморандуму. Відчуваючи принаймні моральну і політичну відповідальність щодо військової агресії Росії проти України, США і Великобританія могли б позитивно сприйняти пропозицію виступити в ролі Держав-покровительок. Дві інші країни, а саме

9. «РФ отказалась отчитываться о соблюдении Женевской конвенции», 11 грудня 2015 р., режим доступу: [http://www.bbc.com/russian/news/2015/12/151210\\_russia\\_geneva\\_conventions\\_review](http://www.bbc.com/russian/news/2015/12/151210_russia_geneva_conventions_review).

10. Там само.

Франція і Китай – члени ДНЯЗ в якості держав, що володіють ядерними арсеналами, підтримали (усно) надані Україні Гарантії, хоча і не ставили свої підписи. Ці держави також можуть бути запрошені приєднатися; РФ, зі свого боку, потрібно запропонувати висунути своїх кандидатів на роль Держав-покровительок.

Слід зазначити, що ідея залучення Держав-покровительок з метою поліпшення ситуації з дотриманням прав і безпеки людини на окупованих територіях вже опрацьовувалася низкою українських громадських організацій, зокрема, експертною і правозахисною спільнотами. На жаль, їх звернення й пропозиції з цього приводу до офіційних посадових осіб, в тому числі до посадовців Міністерства закордонних справ, досі не отримали позитивного відгуку чи реакції. Крім того, в той час як Крим був офіційно визнаний як окупована територія не тільки Україною, але в 2016 р. це було прописано в низці міжнародних резолюцій, ситуація з неконтрольованою частиною Донецької та Луганської областей є набагато складнішою. Незважаючи на те, що ці райони вже були визнані окупованими Постановою Верховної Ради,<sup>11</sup> спротив визначенню їх такими в національному законодавстві шляхом ухвалення спеціального закону є досить сильним, і він йде, зокрема, від «профільного» Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.<sup>12</sup> Це створює додаткові труднощі для покладення на РФ як окупаційну владу відповідальності за дотримання прав людини і задоволення потреб населення неконтрольованих «окремих районів ДЛО» в продуктах харчування, товарах, електроенергії та ін. – а це «гаряча» проблема, особливо після введення урядом України

«блокади» неконтрольованих територій.

З точки зору безпеки людини, однією з найгостріших проблем є проведення на цих територіях місцевих виборів до того, як звідти будуть виведені всі війська і вивезені боєприпаси, а Україна поверне собі контроль над українсько-російським кордоном. На жаль, не тільки Росія, але й деякі західні партнери України при трактуванні деяких (досить заплутаних) положень «Мінських угод» і порядку їх виконання часто наполягають на тому, щоб це конкретне положення було реалізоване без твердих гарантій забезпечення належної й ефективної безпеки для всіх учасників і зацікавлених сторін, які братимуть участь у виборчому процесі.<sup>13</sup>

Весь перелік питань безпеки людини на окупованих територіях заслуговує більш широкого обговорення на національному й міжнародному рівнях з максимальним залученням усіх акторів.

Безпека людини в «материковій» Україні

### *Перші кроки*

Після початкового шоку 2014 р., Україна досить швидко відновила державний апарат, збройні сили, правоохоронні органи та службу безпеки і таким чином отримала змогу зробити перші необхідні кроки на шляху забезпечення безпеки людини. Перші видимі ознаки відходу від звичних функцій правоохоронних органів пов'язані з появою «нової поліції», реформування якої почалося з патрульної поліції.

Цей процес розпочався 2 липня 2015 р., коли Верховна Рада України прийняла інноваційний закон «Про національну поліцію».<sup>14</sup> Суб'єкти громадянського суспільства, в осно-

11. Постанова Верховної Ради України Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями № 254-VIII від 17 березня 2015 р., режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254-VIII>.

12. Див., напр.: Kiev: In the Donbass Russian control, not occupation, January 26, 2017, режим доступу: <http://ukropnews24.com/kiev-in-the-donbass-russian-control-not-occupation/>.

13. Див., напр. інформацію за березень 2016 р., режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/03/4/7045779/>.

14. Закон України Про Національну поліцію, режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.



вному правозахисники, брали участь в розробці проекту, і деякі з їхніх пропозицій були враховані законодавцями. Два дні потому, 2000 нових поліцейських почали патрулювати вулиці столиці – міста Київ. Ці молоді чоловіки й жінки (віком від 21 до 35 років) пройшли інтенсивне тренування впродовж трьох місяців; навчальні курси переслідували за мету не тільки підвищення професійного рівня, а й впровадження етичних норм і принципів, властивих цивілізованому демократичному світові. На деяких курсах, зокрема щодо прав людини і дотримання принципів недискримінації, активно залучалися тренери і незалежні експерти громадських організацій. Такий вид навчання сам по собі був «експериментальним», адже ніколи раніше не використовувався такий багатосторонній підхід за участю всіх зацікавлених сторін.

Реакція суспільства була дуже показовою. Слід нагадати, що до «Революції гідності» (2013 – 2014 рр.) недовіра до пострадянської міліції була майже абсолютною. У критичних ситуаціях від неї не очікувалося будь-якої допомоги; опитування громадської думки показували, що рівень підтримки громадян складає лише 2%, в той час як 66% виступали за повне реформування всієї правоохоронної системи. Жорстоке ставлення міліцейських спецпідрозділів (зокрема, горезвісного «Беркута»), відповідальних за побиття, вбивства і тортури демонстрантів, лише підлило масла у вогонь існуючої напруженості. Тому багато соціальних сподівань і очікувань було покладено на створення сучасної поліції західного типу. Незважаючи на досить жорсткі правила і процедури відбору кандидатів, кількість претендентів була дуже високою: від 5 до 30 кандидатів (у різних містах) на одну вакансію. Цікаво відзначити, що близько двох третин кандидатів мають вищу освіту і що від 20% до 40% з них були жінками. Колишні міліціонери склали лише 10% від числа кандидатів.

Робота нової поліції зустріла досить позитивне ставлення населення, і водночас пе-

ребувала під безперервним і наполегливим спостереженням і постійним контролем, як офіційним, так і громадським. Кожен крок та/або інцидент за участю поліцейських жваво обговорюється користувачами Інтернету і висвітлюється численними блогерами. Зокрема, люди позитивно реагують на об'єктивні дії нової патрульної поліції, націлені на боротьбу з порушниками, які належать до «VIP-персон» і які раніше були «понад законом».

Прозорість набору «нових людей для нової поліції» і подальші процедури розгляду були визнані «безпрецедентними» через створення численних каналів комунікації.<sup>15</sup> Активно рекламувалася «гаряча лінія» з проханням, зокрема, повідомляти про будь-які порушення, вчинені патрульними поліцейськими. Крім того, різке збільшення кількості дзвінків на номер служби екстреної допомоги «102» може свідчити про зростання довіри населення.

Важливо відзначити, що проголошена ідеологія цих поліцейських підрозділів досить сильно відрізняється від колишньої. Основні поняття сформульовано наступним чином: *«співпраця, комунікація і надання послуг»*. Основною ціллю визначено девіз *«служити і захищати»* (*«Ми не для того, щоб карати, ми хочемо забезпечити вашу безпеку»*). Насправді, є багато позитивних відгуків, що описують такі випадки. В результаті, після одного місяця роботи поліції рівень довіри до них значно підвився: за даними соціологічного опитування, проведеного агентством «Рейтинг», 82% жителів Києва схвалили появу нової поліції, а 69% респондентів очікують поліпшення кримінальної ситуації в місті та їх власної безпеки; приблизно половина з них також сподіваються на успішну організацію протидії корупції. Бачення своєї діяльності як «першого кроку для кращого майбутнього» було широко розповсюджене

15. Напр., окрім офіційного веб-сайту (<https://www.facebook.com/police.gov.ua?fref=ts>), на Facebook уже 8 липня 2015 р. з'явилася відкрита група «Нова поліція: Зворотній зв'язок» (<https://www.facebook.com/groups/362866477171436/>).

серед співробітників поліції і серед суспільства в цілому.

Зрозуміло, цей «медовий місяць» між звичайними людьми і новою поліцією не тривав довго; чимало нових поліцейських виявилися неспроможними задовольнити високі очікування і були звільнені або залишили службу за власним бажанням. Тим не менш, на цей момент рівень схвалення складає трохи вище 50%, і це все ще знаходиться в різкому контрасті з попереднім вражаючим рівнем недовіри.

З огляду на інтенсивну (і безупинну) увагу до діяльності нової поліції, дивно, що не менш важливий елемент забезпечення безпеки людини – діяльність української групи *CIMIC* (військово-цивільного співробітництва) – практично залишився без широкого громадського обговорення і висвітлення в ЗМІ. Цей спеціальний підрозділ, створений Генеральним штабом ще в 2014 р. відповідно до стандартів НАТО, виконує багато важливих функцій, зокрема, на територіях Східної України, звільнених від місцевих сепаратистів і російських військових і повернутих під юрисдикцію центральних органів влади. Традиційне завдання *CIMIC* зазвичай полягає в розвитку співпраці з місцевими органами й адміністраціями, регіональними і міжнародними неурядовими організаціями й іншими організаціями громадянського суспільства і населенням в цілому з питань, зокрема, надання гуманітарної допомоги, участь в обміні військовополонених і тілами загиблих.

Крім цих звичайних завдань, співробітники української групи *CIMIC* також активно долучаються до менш поширених видів діяльності, як-от ремонт зруйнованих об'єктів інфраструктури, що є життєво необхідними для відновлення системи життєзабезпечення. Необхідність в цьому була обумовлена практично нефункціонуючими органами місцевих адміністрацій і місцевого самоврядування в деяких містах і населених пунктах, розташованих в зоні АТО (Антитерористичної операції). Ці заходи, особливо в Донецькій області, сприяли значному покращенню відносин між укра-

їнськими військовими і місцевим населенням: за словами полковника Олексія Ноздрачова, керівника групи *CIMIC*, підтримка збільшилася з 20-30% в 2014 р. до 80-85% в літній період 2015 р.<sup>16</sup> Недостатність знань і низький рівень інтересу ЗМІ до української групи *CIMIC* можна пояснити, напевно, відсутністю ширшого висвітлення і PR-акцій, а також порівняно невеликою кількістю інтерв'ю та інших заходів, які залучали б засоби масової інформації.

Крім того, можна додати, що хоча поняття прав людини і безпеки людини, як правило, розглядаються як нерозривно пов'язані, в умовах кризи вони іноді можуть конфліктувати між собою. Наприклад, оскільки офіційно війна в Україні не визнається (її все ще називають не «війною», а «АТО») і надзвичайний стан не оголошено, деякі правозахисники борються з будь-якими обмеженнями, що стосуються, зокрема, публічних заходів, у тому числі мітингів та інших громадських зібрань, які іноді запроваджуються державними службовцями в умовах підвищеної небезпеки провокацій та/або терористичних актів, що загрожують життю людей. Тому, незважаючи на те, що зроблено перші кроки на шляху до створення надійної та комплексної системи сучасних військових і поліцейських сил, спрямованої не тільки на забезпечення національної безпеки, але й безпеки людини, що можна розглядати як певний успіх, все ще необхідно провести багато роботи в цьому напрямку. Постійно зростаюча активність громадянського суспільства і його зростаюча роль в реформуванні сектора безпеки може стати наріжним каменем подальших досягнень.

«Материкова Україна»: групи ризику

Ситуація в «материковій» Україні, що перебуває під контролем законних центральних, регіональних і місцевих органів влади, має інші

16. Повний текст інтерв'ю див. за посиланням: [http://censor.net.ua/resonance/347362/nachalnik\\_simic\\_alekseji\\_nozdrachev\\_god\\_nazad\\_podderjka\\_vsu\\_v\\_nekotoryh\\_gorodah\\_donetskoyi\\_oblasti\\_kolebalas](http://censor.net.ua/resonance/347362/nachalnik_simic_alekseji_nozdrachev_god_nazad_podderjka_vsu_v_nekotoryh_gorodah_donetskoyi_oblasti_kolebalas).

проблеми, пов'язані з правами і безпекою людини. Можна було б виокремити кілька «груп ризику», що перебувають в особливо вразливому становищі.

Крім традиційно вразливих членів ромської меншини, які часто страждають від дискримінації, а іноді й актів насильства, що здійснюються і місцевими бандами, і пересічними жителями, виникли й нові виклики, пов'язані зі збільшенням кількості біженців і шукачів притулку; крім того, відомі громадські діячі також стають мішенню вбивств та/або терористичних актів.

Доля шукачів притулку з Росії та інших авторитарних пострадянських держав є важкою і часто драматичною; щоб отримати спеціальний статус «особи, що потребує особливого захисту»,<sup>17</sup> необхідно пройти через виснажливу процедуру боротьби з Міграційною службою (МС), яка зазвичай відмовляє аплікантам, а потім ще потрібно долати негативні рішення МС шляхом подачі апеляцій до суду. Оскільки переважна більшість біженців і осіб, які шукають притулку, з РФ і деяких країн Центральної Азії, є опонентами існуючих там режимів і їх переслідують за політичну і громадську діяльність, екстрадиція означала б серйозну загрозу для їх свободи і навіть життя.<sup>18</sup>

Відповідно до законодавства України, судді не можуть змусити органи міграційної служби надати притулок або інший відповідний статус, а лише переглянути прохання від заявників; отже, в Україні «щасливе закінчення» для політичних біженців видається можливим тільки внаслідок привернення серйозної уваги правозахисної спільноти та ЗМІ, які висвітлюють їх справи. «Це неприйнятно, не

надавати притулок людям, яким загрожує переслідування за мирну опозиційну діяльність у своїй власній країні», – заявляє Харківська правозахисна група (ХПГ), одна з найбільш ефективних неурядових організацій, що докладає значних зусиль для допомоги потенційним жертвам.<sup>19</sup> У цьому контексті дуже показовою є історія трьох молодих людей з Краснодару, які були затримані на 15 днів влітку 2014 р., занесені до списку осіб, підозрюваних у терористичній діяльності, й обвинувачені в екстремізмі після спроби організувати мітинг з вимогою надання ширшої автономії південному російському регіону Кубань<sup>20</sup> (насправді, їх гасла щодо «федералізації Кубані» пародіювали російські заяви щодо федералізації України).

Один з них, В'ячеслав Мартинов, відразу втік до Харкова, де отримав потужну підтримку з боку ХПГ, і після декількох судових засідань таки отримав бажаний статус у листопаді 2015 р. Другий, Петро Лубченков, також втік до України в 2014 р., але залишався під загрозою бути відправленим назад до Росії аж до початку 2017 р., коли Генеральна прокуратура України прийняла остаточне рішення відхилити вимоги РФ щодо його екстрадиції. Їх колега, Дар'я Полюдова, яка вирішила залишитися в Росії, в грудні 2015 р. була засуджена до двох років позбавлення волі за звинуваченням у «закликах до порушення територіальної цілісності Росії» – вирок, що викликав обурення правозахисних груп по всьому світу. Ця історія переконливо демонструє необхідність реформування Міграційної служби України, яка зберігає колишнє ставлення до політичних біженців, показуючи одночасно, що спільні зусилля і наполегливість акторів громадянського суспільства в змозі перемогти стару бюрократичну

17. На відміну від статусу біженця, цей термін фактично стосується «політичних біженців», а це поняття відсутнє в українському законодавстві.

18. Дивіться, напр., аналіз ситуації від Рефата Чубарова, 16 листопада 2016, режим доступу: [http://censor.net.ua/news/415245/rossiya\\_zasypala\\_ukrainu\\_zaprosami\\_o\\_vydache\\_ee\\_grajdan\\_kotorye\\_pytayutsya\\_nayiti\\_zdes\\_ubejshische\\_chubarov](http://censor.net.ua/news/415245/rossiya_zasypala_ukrainu_zaprosami_o_vydache_ee_grajdan_kotorye_pytayutsya_nayiti_zdes_ubejshische_chubarov).

19. How can Ukraine claim it's safe to send opposition activists back to Russia? By Halya Coinash, 14 січня 2016, режим доступу: <http://khpg.org/en/index.php?id=1452720155>.

20. Seeking Asylum In Ukraine, Russian Dissidents Get Cold Shoulder. By Claire Bigg and Tetiana Iakubovych, January 20, 2016, режим доступу: <http://www.rferl.org/content/ukraine-russian-dissidents-find-no-asylum/27499333.html>.

машину, що традиційно нехтує як правами, так і безпекою людини.

До іншої категорії людей, які відчувають підвищені ризики для своєї безпеки і навіть життя, відносяться деякі високопоставлені особи та відомі громадські діячі, що стають об'єктами політичних вбивств, піддаються переслідуванням, викраденням або гинуть в результаті терористичних актів.

Широкому загалу відомі лише поодинокі випадки їх успішного захисту. Одним з них є історія Іллі Богданова, колишнього офіцера ФСБ, який прибув в Україну, тікаючи з Росії влітку 2014 р., і вступив спочатку в ряди добровольців батальйону «Донбас», а потім приєднався до ДУК «Правий сектор». Після цього він отримав українське громадянство, жив в Києві і зник 12 листопада 2016 р. Як з'ясувалося, Богданова викрала група людей і тримала його в ізоляції для подальшої передачі в Росію. В ході спецоперації, проведеної СБУ, злочинці були затримані на українсько-російському кордоні, і Богданов звільнений; про це повідомили на спільному брифінгу генеральний прокурор України і голова Служби безпеки України.<sup>21</sup>

На жаль, не всі замовлення на політичні вбивства закінчуються так позитивно. Резонансне вбивство відомого журналіста Павла Шеремета 20 липня 2016 р. відбулося в результаті вибуху його автомобіля; цей злочин залишається поки що нерозкритим, незважаючи на зусилля українських слідчих і залучених експертів з ФБР і Європолу.<sup>22</sup>

Нещодавнє вбивство в центрі Києва Дениса Вороненкова, колишнього депутата Держдуми Російської Федерації, який в жовтні 2016 р. залишив Росію і переїхав до України разом зі своєю дружиною, відомою співачкою Марією

Максаковою, було ще більш шокуючим. Незабаром після прибуття до України (6 грудня 2016 р.) він отримав українське громадянство і вважався дуже важливим свідком для сторони державного обвинувачення і підготовки кримінальної справи проти экс-президента України Віктора Януковича, а також, імовірно, для надання інформації про можливі зв'язки між українським «Беркутом» і російськими спецслужбами під час подій на Майдані. 14 лютого ФСБ Росії подала його у федеральний розшук, а 23 березня він був убитий кілером.

Ця трагедія, серед багатьох інших випадків, показала серйозні прогалини й недоліки у системі забезпечення безпеки ключових осіб, що володіють інформацією, яка становить значну цінність для державних справ. Постає ряд питань, зокрема, як його знайшов вбивця і як була забезпечена його охорона. Як написав відомий український журналіст і блогер Юрій Бутусов, «...після публічних заяв, зроблених посадовими особами прокуратури, вони повинні були запропонувати безпеку абсолютно нового рівня за участю СБУ або Міністерства внутрішніх справ, які відповідно до закону зобов'язані забезпечувати безпеку осіб, які беруть участь у кримінальному розслідуванні». Ю.Бутусов зробив висновок, що «вбивство Вороненкова є першим кричущим терористичним актом у Києві, який, очевидно, організований російськими спецслужбами. Ми можемо передбачити більше атак найближчим часом. Необхідно розслідувати і робити висновки з цього для того, щоб не допустити нових жертв у цій таємній війні».<sup>23</sup>

Безпека людини і соціальні мережі

Нові групи ризику, що поширюються переважно серед підлітків, з'явилися досить несподівано серед активних учасників популярних

21. Більше див. за посиланням: <http://news.bigmir.net/ukraine/1039700-SBU-osvobodila-pohicshennogo-eks-sotrudnika-FSB>.

22. Більше див. за посиланням: [http://censor.net.ua/news/431834/natspolitsiya\\_ne\\_isklyuchaet\\_versii\\_o\\_prichastnosti\\_k\\_ubiyistvu\\_sheremeta\\_boyitsov\\_natsgvardii\\_knyazev](http://censor.net.ua/news/431834/natspolitsiya_ne_isklyuchaet_versii_o_prichastnosti_k_ubiyistvu_sheremeta_boyitsov_natsgvardii_knyazev).

23. Denis Voronkov was to meet his Moscow acquaintance, who left for Russia right after assassination. By Yuri Butusov. 05.04.2017, режим доступу: [http://en.censor.net.ua/resonance/434710/denis\\_voronkov\\_was\\_to\\_meet\\_his\\_moscow\\_acquaintance\\_who\\_left\\_for\\_russia\\_right\\_after\\_assassination](http://en.censor.net.ua/resonance/434710/denis_voronkov_was_to_meet_his_moscow_acquaintance_who_left_for_russia_right_after_assassination).

соціальних мереж, зокрема, «ВКонтакте». У першу чергу, ця загроза стосується так званих «груп смерті», чії користувачі, виконуючи набір команд та інструкцій від їх адміністраторів, поступово підводяться до суїцидальних дій, що часто закінчуються фатально.<sup>24</sup> В Україні за останні кілька місяців підрозділ кібер-поліції заблокував понад 500 «груп смерті» в Інтернеті та заарештував понад 200 акаунтів їх організаторів і «кураторів». Як було відзначено в ході брифінгу, цей підрозділ щодня отримує близько 70 заяв про зникнення дітей; є переконливі докази, що 15-20% цих дітей брали участь в Інтернет-«пастках».<sup>25</sup> Наголошувалося, що ефективна протидія цій небезпеці передбачає тісну співпрацю батьків, вчителів і психологів з правоохоронними органами.

Крім того, деякі професійні психологи попереджають про небезпеку, пов'язану з потребою людей у відчутті захищеності та співчутті, і повідомляють про подекуди згубні наслідки,

викликані участю в дискусіях у соціальних мережах, часто сповнених «мови ненависті».

### Висновки

В Україні застаріла доктрина «безпека держави понад усе» досі домінує над відносно новим (особливо для «пострадянського простору») поняттям безпеки людини, що є перешкодою для розроблення цілісної системи захисту, спрямованої як на окремих осіб, так і на вразливі верстви населення. Поточна ситуація – головним чином, анексія Кримського півострова Російською Федерацією і триваюча війна з місцевими бойовиками і російськими військам на Сході України – створює нові виклики, що ускладнюють реалізацію амбітних планів у цьому напрямку. Проте, перші кроки все ж зроблено, і подальший успіх залежить, зокрема, від активної участі організацій громадянського суспільства і їх регулярної взаємодії з органами державної влади і місцевого самоврядування. Міжнародний досвід у сфері протидії тероризму і забезпечення безпеки людини також має велике значення. Загалом, у всіх сферах, що пов'язані з безпекою людини, велика й всеохоплююча робота – ще попереду.

24. Напр., див.: [https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/02/16/71537-sporim-na-lyam-cto-za-mnoy-nikto-ne-privet-nikogda?utm\\_source=push](https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/02/16/71537-sporim-na-lyam-cto-za-mnoy-nikto-ne-privet-nikogda?utm_source=push)

25. Більше див. за посиланням.: [http://mvs.gov.ua/ru/news/6140\\_Pravoohraniteli\\_zablokirovali\\_bolee\\_500\\_tak\\_nazyvaemyh\\_grupp\\_smerti\\_i\\_bolee\\_200\\_ih\\_kuratorov\\_FOTO\\_VIDEO.htm](http://mvs.gov.ua/ru/news/6140_Pravoohraniteli_zablokirovali_bolee_500_tak_nazyvaemyh_grupp_smerti_i_bolee_200_ih_kuratorov_FOTO_VIDEO.htm).