



# 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.

Цей збірник публікацій експертів з України, Вірменії, Грузії, Молдови, Білорусі, Литви та Словаччини підготовлений в рамках проекту «Питання безпеки людини в контексті реформування безпекового сектору країн Східної Європи» (м. Київ, 2017 р.). Проект реалізований Благодійним Фондом «Ініціатива з дослідження східноєвропейської безпеки» (<http://eesri.org>) в партнерстві з Регіональним представництвом Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні та Білорусі (<http://www.fes.kiev.ua>).

Організації-виконавці висловлюють особливу вдячність Марії Коваль, проектному координатору Регіонального представництва Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні та Білорусі, за її цінний внесок в реалізацію проекту.

## Безпека людини в фокусі уваги

Зміщення фокусу з державної безпеки на безпеку людини є закономірним етапом розвитку суспільних відносин, який відображає готовність прогресивних, демократичних сил відійти від застарілого формату міждержавних та внутрішньодержавних відносин, що базувалися на примусі, силі, страху. Сталий розвиток, індекс людського розвитку, соціальні стандарти, якість життя – як запорука стійкості суспільних формацій – стають більш важливими критеріями світового ранжування держав, ніж потужність їх силових блоків. В історично-цивілізаційному вимірі цей курс є незворотнім, попри нерівномірність готовності різних держав і регіонів до такої моделі розвитку, і попри болючі рецидиви загострення «традиційних» безпекових загроз, що мають місце тепер і, на жаль, ще часто траплятимуться в майбутньому.

Після зниження напруги глобального протистояння на зламі 1990-х рр., і країни Заходу, і держави Центральної та Східної Європи отримали унікальний шанс зосередитися на покращенні життя людини, для чого міг бути використаний у т.ч. й вивільнений з надмірних мілітарних витрат ресурс. Звісно ж, перед постсоціалістичними країнами постали значно складніші завдання, адже успадковані тоталітарні державні механізми, як і нав'язуваний десятиліттями спосіб мислення, за своєю суттю суперечили сприйняттю людини як найвищої цінності. Реформування безпекового сектору в молодих пострадянських республіках, включно з Україною, стало частиною більш широких процесів державотворення і демократизації, що втілювалися за умов політичних та економічних криз, і браку належного досвіду.

Для низки нових незалежних держав ситуація ускладнюється ще й чинником збройних конфліктів, які утримують на першому плані проблематику традиційної, «жорсткої», державної безпеки. За оцінками експертів з Вірменії, Грузії, Молдови, України, невирішені збройні конфлікти є однією з головних перешкод для зміщення фокусу уваги в бік проблематики безпеки людини. Разом з цим, існує низка й інших вагомих чин-

ників, які стримують забезпечення безпеки людини в пострадянських країнах, включно з тими, де відсутні збройні конфлікти, як, приміром, Білорусь. Мають місце проблеми з функціонуванням інститутів демократії, недореформованість економічної та соціальної систем, систем освіти й охорони здоров'я, недостатній рівень правової свідомості, високий рівень корупції, тощо.

Постсоціалістичні країни Центральної та Східної Європи, у т.ч. названі вище, а також Словаччина й Литва, накопичили цінний досвід як успішних практик, так і повчальних невдач на шляху реформування безпекового сектору, імплементуючи світові моделі реформ і розробляючи свої власні. Обмін досвідом має сприяти не лише виявленню причин спільних проблем, але й пошуку найбільш ефективних шляхів їх здолання. В цьому – одна з цілей цієї збірки публікацій. Інша, не менш важлива мета, – фокусування уваги на питаннях безпеки людини, що є необхідним компонентом демократичних перетворень.

Державам, в яких реформування безпекового сектору відбувається на тлі збройних конфліктів – в активній чи замороженій стадії – важливо уникнути спокуси відкласти питання безпеки людини до «кращих часів» й сфокусуватися лише на традиційній державній безпеці. Та хоча традиційні загрози залишаються життєво важливими, що підтверджує в т.ч. й агресія Росії проти України, парадигма людської безпеки, що ставить людину в центр уваги, має бути знаменником реформування безпекового сектору в державах, які обрали сучасну демократичну модель розвитку. Державна безпека і безпека людини мають не протиставлятися, а взаємно доповнювати одна одну, адже лише ті суспільства можуть бути стійкими, де людина належно захищена від всього комплексу загроз, де гарантована безпека людини в сучасному, всеохоплюючому сенсі цього коцепту.

*Маттес Бубе, директор Представництва Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні та Білорусі;  
Максим Хилько, Олександр Титарчук, члени правління, БФ Ініціатива з дослідження східно-європейської безпеки, Україна*

## **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: світові практики та досвід України

Максим Хилько, Олександр Титарчук, Благодійний фонд «Ініціатива з дослідження східно-європейської безпеки», Україна

### Від державної безпеки до безпеки людини

Концепт безпеки людини (human security), що «ототожнює безпеку радше із людьми, ніж з територіями, із розвитком, а не із озброєнням» та «прагне розглядати ці питання кризь нову парадигму сталого людського розвитку», був представлений у Звіті з людського розвитку 1994 р., підготовленому Програмою розвитку ООН (ПРООН).<sup>1</sup> Незважаючи на те, що ідея однакової важливості двох основних компонентів безпеки – свободи від страху та свободи від злиднів – була задекларована ще з самого початку існування Організації об'єднаних націй, впродовж довгого часу перший компонент (hard security – «жорстка» безпека) превалював над другим (soft security – «м'яка» безпека).

Однією з головних причин перегляду парадигми безпеки на початку 1990-х рр. стала глобалізація загроз безпеці людини, таких як: поширення наркотиків, СНІД, тероризм, забруднення навколишнього середовища, розповсюдження ядерної зброї, глобальна бідність та екологічні проблеми. І хоча авторам Звіту ПРООН можна закинути надто оптимістичні погляди щодо зменшення рівня загроз державним кордонам, але вони точно мали рацію, що «світ ніколи не буде жити в мирі, якщо люди не почуватимуть себе безпечно у повсякденному житті».<sup>2</sup> Натхненні закінченням «холодної війни» та маючи переконання, що загроза знищення людства від ядерної зброї стала менш актуальною, ПРООН закликала до «докорінної

зміни мислення від ядерної безпеки – до безпеки людини», від вузького розуміння безпеки як безпеки територій від зовнішньої агресії – до ширшого, орієнтованого на людину розуміння безпеки, що «стосується не озброєння, але життя та гідності людини».<sup>3</sup>

Ґрунтуючись на широкому тлумаченні загроз, концепт безпеки людини включає загрози економічній безпеці (такі як бідність та безробіття), продовольчій безпеці (недостача їжі, голод), безпеці здоров'ю (смертельні інфекційні хвороби, незабезпеченість базових потреб в охороні здоров'я), безпеці навколишнього середовища (погіршення стану навколишнього середовища, виснаження ресурсів, стихійні лиха, забруднення), особистій безпеці (фізичне насильство, війни, злочинність, тероризм, насильство в сім'ї, насильство над дітьми), політичній безпеці (політичні репресії, порушення прав людини).

Перенесення фокусу з безпеки держави на людину виявилось нелегким завданням навіть для західних країн демократичного світу. Відповідний поступовий перехід у сприйнятті загроз, пріоритетів безпеки та інструментів її забезпечення відображений у стратегічних концепціях НАТО 1991, 1999 та 2010 рр., в яких все більше і більше уваги приділялося невійськовим компонентам безпеки та співпраці із країнами-партнерами. Держави Центральної Європи – екс-члени Організації Варшавського договору, а також колишні Балтійські республіки СРСР постали перед ще більш складними трансформаційними завданнями, починаючи від зміни способу мислення і до зміни самих основ їх безпекових систем, що інколи потребувало перебудови органів безпеки з нуля.<sup>4</sup> Започаткування програми НАТО «Партнерство заради миру» суттєво сприяло поступовому зближенню між колишніми суперниками з во-

1. United Nations Development Programme (1994), *Human Development Report*, Oxford University Press, New York, 226 p., режим доступу: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>.

2. Там само, с.1-2.

3. Там само, с.22.

4. Напр., див.: Реформування сектору безпеки України: Матеріали міжнародної конференції (Київ, 27-28 травня 2004 р.) / Національний інститут проблем міжнародної безпеки, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. За заг. ред. С.Пирожкова, Ф.Флурі. – К.: НІПМБ, DCAF, 318 с.

рогуючих військово-політичних таборів, а також допомогло у проведенні реформ сектору безпеки та оборони постсоціалістичних країн.

Перші спроби реформування пострадянського сектору безпеки в Україні

Після розпаду СРСР Україна успадкувала не лише величезну кількість військової техніки, але також і тоталітарну структуру сектору безпеки й пострадянське тлумачення безпеки з головним фокусом на захисті держави і ставленням до людини радше як до матеріалу, а не цінності. Реформування безпекового сектору в Україні було частиною більш широких процесів державотворення та демократизації, що втілювалися за умов гострої економічної кризи політиками, яким бракувало належного досвіду і які часто були корумпованими.

У 1991 р. пріоритетним завданням для України було встановити ефективний контроль над успадкованими від СРСР 800-тисячними збройними силами, пострадянською службою державної безпеки, прикордонною службою, органами правопорядку. Відповідно до Договору про звичайні збройні сили в Європі, що був ратифікований українським парламентом в червні 1992 р., Київ взяв зобов'язання суттєво зменшити кількість свого важкого озброєння. Ще одним пріоритетним питанням був третій у світі ядерний потенціал: у 1994 р. України приєдналася до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї.

В умовах політичної нестабільності, економічної кризи та хронічного недофінансування, процес реформування та модернізації пострадянського безпекового сектору переважно зводився до спроб зробити його утримання менш витратним. Питання громадського контролю над безпековим сектором, як і питання безпеки людини, не сприймалися серйозно ні урядом, ні пересічними громадянами, для яких пріоритетом було фізичне виживання

в умовах низьких стандартів життя та високого рівня злочинності.

У першій декаді XXI ст., коли економіка України почала відновлюватися після економічної кризи, були здійснені перші спроби реформувати безпековий сектор у напрямку посилення громадської безпеки. В 2003 р. Президент підписав Указ про перетворення внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ на невійськові формування з розширенням їх функцій із забезпечення громадської безпеки; було затверджено програму розвитку партнерських відносин між органами охорони правопорядку та населенням на 2000-2005 рр.; в 2004 р. при Міністерстві оборони було створено Громадську раду як дорадчий орган. В 2005-2009 рр., за президентства Віктора Ющенка, у співпраці із західними партнерами було напрацьовано декілька концептуальних документів щодо реформування сектору безпеки. І хоча більшість реформ не були належним чином імplementовані, все ж в країні відбулося зростання рівня економічної, політичної та особистої безпеки громадян. В 2010-2014 рр., за президентства Віктора Януковича, увагу сектору безпеки було знову зміщено на захист державного апарату, а рівень громадського контролю суттєво знизився.

На час початку військових дій Російської Федерації в Криму та на Донбасі в 2014 р., Україна перебувала в нижній частині списку європейських держав за такими важливими індикаторами безпеки людини, як стандарти життя; рівень доходів; частка бюджету домогосподарств, що витрачається на харчування; забруднення навколишнього середовища; поширення ВІЛ/СНІД та інших хвороб; рівень злочинності та корупції; захищеність громадян від репресій та політичних переслідувань, тощо.

Безпека людини і реформування безпекового сектору за умов війни

За умов війни, сильною є спокуса відкласти питання безпеки людини до «кращих часів» і сфокусуватися на традиційній безпеці – від за-

гроз територіальній цілісності й незалежності, смертей, що несе війна. Та насправді некоректно розглядати безпеку людини як противагу державній безпеці, що обмежує останню. У демократичних державах безпека людини і держави є взаємопов'язаними компонентами. Як вірно відзначає Співголова Комісії ООН з безпеки людини Садако Огата, перенесення уваги на безпеку людини не обов'язково означає заміну державної безпеки, але доповнення її.<sup>5</sup>

Наразі в Україні відбувається реформа сектору безпеки, і з моменту її початку в буремному 2014 р. було докладено багато зусиль. Документи, прийняті впродовж останніх трьох років, відображають прагнення впровадити сучасну, демократичну парадигму безпеки, одночасно фокусуючись на протистоянні російській агресії та посиленні національного безпекового й оборонного потенціалу.

Нова Стратегія національної безпеки України (2015 р.) передбачає побудову «нової системи відносин між громадянином, суспільством і державою на основі цінностей свободи і демократії».<sup>6</sup> Разом з тим, увага до традиційних загроз державній безпеці домінує в документі над питаннями безпеки людини; головна роль у питаннях безпеки відводиться збройним силам, розвідувальним та правоохоронним органам; активної залученості громадянського суспільства не передбачається. У цьому сенсі більш прогресивним документом є Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України (2016 р.), яка окрім ролі традиційних акторів сектору безпеки і оборони, передбачає створення умов «для широкого залучення недержавних організацій до виконання завдань в інтересах національної безпеки і оборони держави».<sup>7</sup> Гарантування особистої безпеки,

конституційних прав і свобод людини і громадянина, демократії та верховенства права зазначено у меті Концепції поряд із забезпеченням територіальної цілісності, суверенітету та незалежності України.

Закон «Про основи національної безпеки України» (з останніми змінами 2015 р.) передбачає прогресивне визначення національної безпеки, що включає перш за все «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства...».<sup>8</sup> Стаття 7 Закону перераховує фактично всі основні загрози безпеці людини, поряд із загрозами державній безпеці. При цьому, хоча людина і громадянин значаться першими в переліку об'єктів національної безпеки (Стаття 3), проте серед суб'єктів забезпечення національної безпеки – громадяни та їх об'єднання стоять наприкінці списку (Стаття 4), а їх роль фактично зводиться лише до участі у виборах, привернення уваги суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів, захисту власних прав та безпеки у законний спосіб і законними засобами (останній абзац Статті 9). Такі визначення вказують на те, попри визнання важливості людської безпеки, все ще бракує чіткого розуміння, наскільки важливою може бути роль громадянського суспільства у сфері безпеки, і як можна організувати його ефективну співпрацю із відповідальними органами.

Реформа поліції може вважатися одним із найуспішніших прикладів реформування безпекового сектору в Україні з огляду на безпеку людини. Концепція першочергових заходів реформування системи внутрішніх справ (2014 р.) оголосила про відхід від мілітаризації МВС та перехід від карального до соціально-сервісного змісту діяльності органів внутрішніх справ. Було підкреслено, що органи правопорядку «мають змістити акцент своєї роботи на

5. Ogata, S. (2003), "Empowering People for Human Security", Payne Lecture, Stanford University, 28 May 2003, режим доступу: [http://www.sarpn.org/documents/d0001513/documents/4\\_Empowering\\_People\\_Ogata.pdf](http://www.sarpn.org/documents/d0001513/documents/4_Empowering_People_Ogata.pdf).

6. Стратегія національної безпеки України (2015), режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

7. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України (2016), режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.

8. Закон України Про основи національної безпеки України (2003-2015), режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

зв'язок з населенням».<sup>9</sup> У Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України (2014 р.) передбачено громадський контроль за роботою поліції та зазначено про «партнерські відносини з населенням у межах моделі «community policing», як головний пріоритет.<sup>10</sup> Закон України про Національну поліцію (2015 р.) визначає поліцію, як «центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку». Стаття 11 Закону передбачає партнерство між поліцією та громадами та визначає рівень довіри населення до поліції основним критерієм оцінки ефективності її діяльності.<sup>11</sup> Хоча експерти і наголошують на деяких недоліках Закону про національну поліцію,<sup>12</sup> в цілому ефект від реформи поліції був позитивним, що підтвердило зростання рівня довіри до нової поліції майже вдвічі.<sup>13</sup>

Ще один важливий документ – Національна стратегія у сфері прав людини (2015 р.), в якій вірно зазначено, що за умов військової агресії Російської Федерації проти України проблема захисту прав і свобод людини постає особливо гостро, оскільки «у кризовій ситуації ризику непропорційного обмеження прав і свобод людини зростають, що потребує особливого контролю з боку суспільства». В стратегії підкреслено, що поряд із першочерговими завданнями щодо зміцнення національ-

ної безпеки, подолання економічної кризи, реформування державного управління тощо «забезпечення прав і свобод людини залишається головним обов'язком держави та має визначати зміст і спрямованість діяльності держави в усіх її зусиллях».<sup>14</sup> Разом з тим, експерти зазначають, що деякі законодавчі зміни, покликані сприяти боротьбі з тероризмом та переслідуванню злочинів, що стосуються російської агресії на Сході України, створюють умови, що можуть бути використані для суттєвого обмеження прав людини.<sup>15</sup>

Міжнародна співпраця щодо реформування безпекового сектору: чинник безпеки людини

Багатьох змін у процесі реформування безпекового сектору України вдалося досягнути завдяки співпраці з міжнародними партнерами, перш за все НАТО, ОБСЄ та ЄС.

### *Співпраця Україна-НАТО*

Співпраця України з Північноатлантичним Альянсом не обмежується суто військової компонентою, її вагомою складовою є також демократичні реформи – як у секторі безпеки й оборони, так і в усіх інших сферах функціонування держави. В 2003-2008 рр. Програма співпраці визначалася Щорічними Планами дій Україна-НАТО, що включали такі компоненти, як посилення демократичного контролю над безпековим сектором, забезпечення верховенства права, прав і свобод людини, боротьба проти корупції, економічні реформи і т.д.,<sup>16</sup> сприяючи таким чином орієнтації реформ на питання безпеки людини. З 2009 р. Плани дій було замінено Щорічними Національними програмами з підготовки України до

9. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ (2014), режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221414>.

10. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України (2014), режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221365>.

11. Закон України Про національну поліцію (2015), режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

12. Напр., див.: «Реформування органів внутрішніх справ та Прокуратури – І. Теличкін» (2016), режим доступу: <https://helsinki.org.ua/reformuvannya-orhaniv-vnutrishnih-sprav-ta-prokuratury-i-telichkin>.

13. Напр., див.: «Рівень довіри до нової патрульної поліції більш ніж удвічі вищий, ніж до старої поліції – опитування» (2015), режим доступу: <https://www.unian.ua/society/1151178-riven-doviri-do-novoji-patruлноji-politsiji-bilsh-nij-udvichi-vischij-nij-do-staroji-militsiji-opituvannya.html>; «2016-й: політичні підсумки – загальнонаціональне опитування» (2016), режим доступу: <http://dif.org.ua/article/2016-y-politichni-pidsumki-zagalnonatsionalne-opituvannya>.

14. Національна стратегія у сфері прав людини (2015), режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

15. Банчук О. «Свобода, яку ми втрачаємо» (2017), режим доступу: [https://gazeta.dt.ua/internal/svoboda-yaku-mi-vtrachayemo-240491\\_.html](https://gazeta.dt.ua/internal/svoboda-yaku-mi-vtrachayemo-240491_.html).

16. Напр., див.: Цільовий план Україна-НАТО на 2003 рік, режим доступу: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b030324u.pdf>.



членства в НАТО<sup>17</sup>, що пізніше були трансформовані у Річні національні програми співпраці Україна-НАТО, і також акцентували увагу на демократичних реформах і правах людини.

Суттєву практичну допомогу Україна отримує від трастових фондів НАТО, створених у рамках Партнерства заради миру. Зокрема, започаткована в 2005 р. Програма НАТО з професійного розвитку забезпечує підготовку цивільного персоналу сектору безпеки та оборони з питань ефективного демократичного управління та зміцнення інституційного потенціалу. Таким чином, в рамках Програми Україна отримує допомогу з посилення громадського та демократичного контролю над структурами безпеки і оборони. З 2007 р. Україна бере участь у Програмі НАТО з розвитку добросовісності, що зорієнтована на підвищення рівня добросовісності, прозорості, підзвітності та належного управління в секторі безпеки та оборони. Станом на 2016 р. Україна отримувала допомогу в рамках діяльності 9 проектів трастових фондів НАТО із загальним бюджетом понад 40 мільйонів євро.<sup>18</sup>

Допомога та досвід НАТО були також важливими для започаткування в Україні в 2014 р. Цивільно-військового співробітництва, що визначається як «систематична, планомірна діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України по координації та взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України з метою формування позитивної громадської думки і забезпечення сприятливих умов для виконання Збройними Силами України покладених на них завдань та функцій шляхом на-

дання допомоги цивільному населенню у вирішенні проблемних питань життєдіяльності з використанням військових та невійськових сил та засобів».<sup>19</sup>

*Координатор проектів ОБСЄ в Україні*

Організація з безпеки та співробітництва в Європі традиційно приділяє значну увагу питанням прав і безпеки людини.

Координатор проектів ОБСЄ в Україні впроваджує проекти, спрямовані на поширення норм безпеки людини в рамках реформування сектору цивільної безпеки, зокрема через навчання нових патрульних поліцейських боротьбі із торгівлею людьми та насильством у сім'ї, посилення співпраці поліції із громадами та населенням (підхід community police), навчання дільничних поліцейських, підвищення рівня освіченості з прав людини. Координатор проектів надає сприяння українському парламенту, Міністерству оборони, Службі безпеки щодо запровадження кращих світових практик у сфері громадського контролю над безпековим сектором, поваги органів безпеки і правопорядку до прав людини. Робота Координатора у цьому напрямку включає вдосконалення правових інструментів, тренінги, навчальні семінари, круглі столи із залученням представників громадянського суспільства. Вагома експертна допомога була надана в рамках реформування Конституції та судової системи, а також залучення громадянського суспільства до реформи системи правосуддя.

Координатор проектів в Україні реалізує проекти, спрямовані на зміцнення довіри і сприяння діалогу між державою та організаціями громадянського суспільства,<sup>20</sup> на підтримку діалогу між різними верствами українського суспіль-

17. Річна національна програма на 2009 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору, режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/600/2009>.

18. NATO Trust Funds' Assistance to Ukraine (2016), режим доступу: <http://eesri.org/2016/11/nato-trust-funds-assistance-to-ukraine>.

19. Цивільно-військове співробітництво Збройних сил України, офіційний веб-сайт, режим доступу: <https://civic.com.ua/en>.

20. Куюмджиєва А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства. – Київ, 2010, 134 с., режим доступу: <http://www.osce.org/ukraine/75883>.

ства та різними регіонами країни.<sup>21</sup> Координатором проектів в Україні опубліковано цілу низку документів із практичним рекомендаціями щодо покращення ситуації у сфері безпеки людини, зокрема, таких як: навчально-методичний посібник до спеціалізованого курсу з протидії насильству в сім'ї для курсантів вищих навчальних закладів МВС України,<sup>22</sup> посібник для дільничних інспекторів міліції з протидії торгівлі людьми,<sup>23</sup> навчальний посібник з гендерної рівності та недискримінації для студентів вищих навчальних закладів,<sup>24</sup> посібник з конфліктно-чутливої журналістики із представленням передового досвіду та рекомендацій<sup>25</sup> тощо.

### *Консультативна місія Європейського союзу (КМЄС)*

Консультативна місія Європейського союзу розпочала свою роботу із створення штаб-квартири у Києві у грудні 2014 р., маючи за мету допомогу державним органам України «у послідовному реформуванні сектору цивільної безпеки шляхом стратегічних консультацій і практичної підтримки заходів з реформування згідно зі стандартами ЄС та міжнародними принципами належного врядування та дотримання прав людини».<sup>26</sup>

Діяльність Консультативної місії Європейського союзу в Україні здійснюється відповідно до

21. Проект «Національний діалог в Україні: основні факти» (2014), режим доступу: <http://www.osce.org/ukraine/116881>.

22. Насильство в сім'ї та діяльність органів внутрішніх справ щодо його подолання: навчально-методичний посібник для курсантів вищих навчальних закладів МВС України / Укладачі: Запорожцев А.В., Лабунь А.В., Заброта Д.Г., Басиста І.В., Дроздова І.В., Брижик В.О., Мусієнко О.М. – Київ, 2012. – 246 с., режим доступу: <http://www.osce.org/ukraine/93439>.

23. Протидія торгівлі людьми. Посібник для дільничних інспекторів міліції. – Київ, 2012. – 40 с., режим доступу: <http://www.osce.org/ukraine/93272>.

24. Гендерні медійні практики: Навчальний посібник із гендерної рівності та недискримінації для студентів вищих навчальних закладів / Колектив авторів. – Київ, 2014. – 206 с., режим доступу: <http://www.osce.org/ukraine/284961>.

25. Журналістика в умовах конфлікту: передовий досвід та рекомендації: Посібник рекомендацій для працівників ЗМІ. – К.: «Компанія ВАІТЕ», 2016. – 118 с., режим доступу: <http://www.osce.org/ukraine/254526>.

26. Консультативна місія Європейського союзу (КМЄС) в Україні,

трьох основних принципів: надання стратегічних консультацій щодо реформування сектору цивільної безпеки, розробки стратегій сектору цивільної безпеки; підтримка імплементації реформ шляхом надання практичних консультацій, тренінгів та впровадження проектів; співпраця та забезпечення координації заходів з реформування між українськими та міжнародними партнерами.

КМЄС надавала стратегічні рекомендації щодо підготовки низки концептуальних документів та стратегій, зокрема, щодо реформування органів внутрішніх справ України, створення Національної поліції, розробки проекту Закону про свободу мирних зібрань, Національної стратегії у сфері з прав людини.

Консультативна місія ЄС долучилася до формування Національної поліції України шляхом численних тренінгових програм та семінарів, у тому числі з питань громадського порядку, права на мирне зібрання, взаємодії поліції з громадою, лідерства та стратегічних комунікацій. Завдяки підтримці КМЄС в Україні вперше було впроваджено концепцію взаємодії поліції з громадою, надається подальша відповідна підтримка шляхом стратегічних рекомендацій та тренінгів. Разом із Національною поліцією України КМЄС сформувала 4 робочі групи, що розробляють концепції та плани дій взаємодії поліції з громадою, кримінальних розслідувань, громадського порядку, управління персоналом. КМЄС підтримала формування Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції.

Інтеграція питань безпеки людини до реформування та розвитку безпекового сектору: передовий досвід Словаччини, Фінляндії та Німеччини

Досвід сусідів України, що успішно відійшли від посткомуністичної спадщини, а також про-

офіційний веб-сайт, режим доступу: <http://www.euam-ukraine.eu/ua/what-we-do/our-mission>.

відних країн НАТО та ЄС, включно з тими, що безпосередньо межують із Росією та мають значний досвід протидії російській агресивній політиці, є надзвичайно важливим для Києва. Попри деяку різницю у підходах до здійснення реформування і розвитку сектору безпеки, чимало спільних ознак роблять *словацький* досвід дуже важливим для України. Цей досвід може та має бути корисним для Києва на складному і довгому шляху демократичної трансформації, спрямованої на поглиблення асоціації з ЄС та розширення партнерської співпраці із НАТО. Більш ніж 25 років досвіду Словаччини у цій сфері можуть вважатися успішними, головним свідченням чого є членство цієї посткомуністичної держави в НАТО та ЄС. Звісно, Словаччина також має певні проблеми, але вони не є критичними на тлі глобальної природи нинішньої кризи європейської безпеки.

Головний акцент словацького розвитку та реформування сектору безпеки було зроблено на забезпеченні достатніх умов безпеки для звичайних громадян, що Братиславі вдалося реалізувати на практиці. У цьому сенсі рівень захисту громадян та їх безпека, а також загальний рівень життя та забезпечення основних громадянських прав і свобод були обрані головними індикаторами ефективності реформи сектору безпеки.<sup>27</sup>

Іншим важливим елементом успішного розвитку та реформування сектору безпеки й оборони став досить високий рівень взаємодії між державою і суспільством. Вибіркове ставлення до визначення ключових акторів у сфері безпеки було усунено задля активного залучення до участі всіх громадян держави.

У процесі реформування безпекового сектору Словаччини була створена ефективна система комунікації з громадськістю, яка працює і зараз, роблячи свій внесок в оперативне ре-

агування на виникнення різноманітних безпекових проблем, що потребують нагальних рішень. Таким чином, думка громадськості відіграє важливу роль в якості індикатора появи проблем у функціонуванні системи безпеки. Досвід Братислави важливий з точки зору розробки та використання комунікаційних кампаній та інформаційних стратегій для підвищення обізнаності громадськості щодо мети та цілей реформування і розвитку безпекового сектору.

На тлі напруженої безпекової ситуації у Європі та регіоні Балтійського моря, досвід *Фінляндії* та її кращі практики із захисту безпеки людини у контексті реформування та розвитку сектору безпеки і оборони є для України також дуже цікавим, особливо з огляду на двосторонні відносини цієї відносно невеликої країни із сусідньою Росією, а також розвиток ефективного практичного партнерства з НАТО.

У рамках сучасної фінської зовнішньої і безпекової політики покращення співпраці між різними складовими сектору безпеки та громадянським суспільством є невід'ємним елементом посилення здатності держави протидіяти кризовим процесам.<sup>28</sup> Спираючись на принципи всеохоплюючої системи безпеки і тісної співпраці між органами влади, організаціями, представниками ділових кіл та громадянським суспільством, фінська Стратегія безпеки для суспільства розроблена так, щоб мати можливість реагувати на зміни безпекового середовища.<sup>29</sup> Стратегія стала базовим документом у сфері національної безпеки; додатково до неї було розроблено велику кількість планових документів, що беруть до уваги усі можливі загрози та виклики безпеці, що могли б мати вплив на незалежність держави, її територіальну цілісність, основні цінності суспільства, і що можуть потребувати дій задля

27. Gyárfášová, O. & Górká-Winter B. (2015), Security Sector Reform: Handbook, Marketing and Business Group, s.r.o., Bratislava, 156 p., available at: [http://cenaa.org/wp-content/uploads/2016/02/final\\_final.pdf](http://cenaa.org/wp-content/uploads/2016/02/final_final.pdf).

28. Government Report on Finnish Foreign and Security Policy (2016), Prime Minister's Office Publications, available at: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=159273&GUID={BE1F0734-B715-4C7F-94AA-CBFD3AF7EA5A}>.

29. The Security Strategy for Society 2010, available at: <http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/en.html>.

надання безпечних умов життя для населення та його добробуту, а також підтримки справно функціонуючого суспільства. Метою Стратегії є забезпечення повноцінного функціонування суспільства, захист національного суверенітету Фінляндії, безпеки і добробуту громадян.

Для досягнення цієї мети були визначені такі важливі для суспільства функції, як: ефективно діюча судова система, достатня охорона кордону та прикордонної зони, безперервна робота засобів зв'язку, чисте середовище проживання. Згідно з документом, коли основні функції суспільства в порядку, воно може відновлюватися до нормального життя після криз, не втрачаючи підґрунтя, на яке спирається суспільство. Важливі для суспільства функції мають забезпечуватися у будь-який час: як за нормальних умов, так і під час криз. Важливу роль у забезпеченні цих функцій відіграють усі актори, включаючи органи влади, компанії, організації, громадські спільноти, залучені до вивчення питань безпеки.

Ніяких революційних змін у сфері безпеки і оборони зазначена Стратегія, що має бути оновлена після останньої редакції 2010 р., не передбачає – реформування і розвиток фінського безпекового сектору відбувалися поступово, крок за кроком. Практично всі зміни у сприйнятті загроз мають наслідком дії, спрямовані на посилення існуючих структур безпеки таким чином, щоб підвищити рівень стійкості до кризових явищ.

Зважаючи на динамічність безпекового середовища і появу гібридних загроз для держави та сучасного відкритого суспільства, посилення стійкості й здатності до адаптації стає все більш важливим для процесів реформування і розвитку сектору безпеки і оборони *Німеччини*. Політика німецького уряду щодо національної безпеки встає більш всеохоплюючою за рахунок постійної ідентифікації нових сфер, що потребують захисту, і відповідної адаптації; подальшого розвитку планування цивільної оборони з метою гармонізації процедур кризового менеджменту; інституціалізації дискусії серед усього суспільства щодо майбутніх потреб безпеки; посилення безпекового парт-

нерства між державою, промисловістю та науковою спільнотою за допомогою постійного обміну інформацією й експертними знаннями, а також практичної співпраці в інформаційному та кіберпросторах.<sup>30</sup>

Підвищення рівня захищеності та стійкості безпекової сфери є особливо важливими для загальнодержавного підходу німецького уряду до питань безпеки. Цей підхід включає в себе запобігання небезпекам та захист, організовує протидію внутрішнім та зовнішнім загрозам, передбачає раціональне використання ресурсів. У межах цього підходу увага приділяється як захисту суверенітету і непорушності німецьких кордонів, так і захисту німецьких громадян, їх порятунку у випадках надзвичайних ситуацій за кордоном. Передбачається посилення співпраці між урядовими органами, громадянами та приватними операторами об'єктів критичної інфраструктури, медіа та операторами мереж зв'язку. Всі залучені до роботи в рамках цього підходу актори мають тісно працювати разом.

У Німеччині національна безпека є відповідальністю не лише держави, а все більше стає спільним завданням держави, промислових кіл, наукової спільноти, суспільства. Спільне розуміння потенційних ризиків є основою для побудови загальносуспільної стійкості. Ця стійкість має спиратися на здатність суспільства захищати себе в кризових ситуаціях, доповнювати державні та приватні заходи з попередження та приборкання криз. Німецький уряд дотримується думки, що лише сучасна всеохоплююча політика безпеки може зменшити ризики. Крім того, має бути суспільна дискусія з приводу безпекових обмежень та прийнятних рівнів ризику для держави, економіки й суспільства.

У процесах реформування та розвитку безпекового сектору Німеччині, керівним прин-

---

30. White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr (2016), available at: <https://www.bmvg.de/resource/resource/UIRvcjZYSW1RcEVHaUd4cklzQU4yNWFVejhLbjVyYnR1OEt-3ZIU1N09FVUI5TVFNvks2WW1ZemswZlInVWZ5VU5mNHArD2F-nOFRJdHJVZFhINFZFMXV5emNLenV4R0tPLzJlCtBTVi8wYkE9/2016%20White%20Paper.pdf>.

ципом комунікаційної стратегії усіх залучених учасників має бути прозорість, що одночасно потребує розуміння чутливої природи певної інформації. Держава, економіка та суспільство є в однаковій мірі вразливими до ризиків. Як матеріальна інфраструктура держави, економіка, так і громадська думка є мішенню, що часто стає об'єктом зовнішнього впливу. Тому офіційна позиція Німеччини передбачає, що побудова довгострокової стійкості прозорої та демократичної системи безпеки й оборони є завданням для всього суспільства.

Німецькі збройні сили – Бундесвер – позиціонують себе як збройні сили, що функціонують у демократії та для неї. Посилення місця Бундесверу в суспільстві має сприяти посиленню безпеки людини, щоб пересічні громадяни могли цінувати важливість роботи людей в уніформі, покладатися на них, бути вдячними та відчувати свій зв'язок із ними. Акцент на питаннях безпеки людини визначається наступним чином:

- зближення із громадськістю – через власну поведінку, відкритість та готовність залучатися до дискусії;
- розвиток дискурсу і формування дискусії щодо політики безпеки в суспільстві;
- постійне ведення інтенсивного, серйозного і дискусійного обміну думками щодо ролі збройних сил та їх завдань;
- посилення обміну думками та досвідом між важливими акторами, розвиток концепції громадянської освіти;
- розвиток служби резерву та підтримка її привабливості задля забезпечення важливого зв'язку між збройними силами та суспільством, тощо.

Реалізація передового досвіду в Україні

Наведені приклади не є всеохоплюючими за своєю природою, але вони демонструють ре-

levantність теми у загальному контексті реформування та розвитку безпекового сектору в різних моделях безпеки, що можуть застосовуватись в Україні та інших східноєвропейських державах.

Важливим елементом використання передового досвіду є правильне розставлення акцентів для досягнення практичних результатів із гарантування безпеки та добробуту кожного громадянина та суспільства загалом. Це завдання має залишатися ключовим пріоритетом і переважати серед варіантів при вирішенні різних питань, що стосуються державної безпеки.

Посилення існуючих структур безпеки в суспільстві поступово призведе до посилення стійкості держави до криз. Для виконання цього завдання громадянське суспільство України, представлене як в державних установах, так і неурядовими організаціями, має стати невід'ємною частиною безпекового сектору. Досягнення бажаного результату потребує не вибіркового, а широкого практичного залучення громадянського суспільства до вирішення проблем реформування й розвитку безпекового сектору.

Створення ефективної системи комунікацій із громадськістю, що допомагає оперативно реагувати на різні проблеми безпеки людини, включаючи й пов'язані з маніпуляцією громадською думкою, має стати важливою передумовою успішного реформування й розвитку безпекового сектору.

Іншим важливим висновком є потреба в постійній оцінці й перегляду ключових стратегічних документів, безперервному розвитку національних стратегій безпеки та оборони. Оборонний компонент сектору безпеки не має бути ізольованим від загальнонаціональної безпекової системи, залишаючись однією із важливих підсистем в межах широкого загальнодержавного та загальносуспільного підходу до реформування та розвитку сектору безпеки і оборони. Одночасно має бути поси-

лена роль збройних сил у захисті безпеки людини, «в демократії та для неї».

Наявність вагомій міжнародної експертної підтримки в Україні, включно з урядовим рівнем, дає підстави сподіватися на позитивні результати та успішну передачу досвіду та найкращих практик. Однак, для стабільного та сталого успіху в інтеграції безпеки людини до процесів реформування й розвитку безпекового сектору, Київ має забезпечити безперервність цього процесу із врахуванням змінності безпекового середовища.

### Висновки

Україна зіштовхнулася із складним завданням проведення реформи безпекового сектору за умов зовнішньої агресії. Складні дилеми протидії складним методам гібридної війни, що серед іншого включають приховані загрози, замасковані під фейкові квазігромадські ініціативи та спекуляції на темі фундаментальних свобод, як камуфляж для агресивних намірів, – породжують спокусу відкласти питання безпеки людини до «кращих часів» й сфокусуватися на традиційній державній безпеці.

Хоча традиційні загрози залишаються життєво важливими, що чітко продемонструвало вторгнення Росії в Україну, парадигма людської безпеки, що ставить людину в центр ува-

ги, має бути головним знаменником реформування безпекового сектору в країнах, що обрали сучасну демократичну модель розвитку. Складним, але водночас дуже важливим завданням для України є уникнути обмежень фундаментальних свобод, і в той же час ефективно захистити націю від зовнішньої агресії, знайти баланс між протидією агресивній пропаганді та захистом свободи слова, між попередженням провокацій та захистом основних свобод, включаючи свободу думки, совісті, релігії, права на мирні зібрання тощо.

Україна досягла відчутного прогресу і позитивних змін у законодавстві, але їй ще не вистачає всеохоплюючої моделі співпраці між громадянським суспільством та органами влади в процесі реформування безпекового сектору з фокусом на концепті безпеки людини. Рівень та ефективність всеохоплюючого залучення громадянського суспільства до реформи безпекового сектору має бути індикатором процесу трансформації від контрольованої владними елітами моделі розвитку держави – до моделі, орієнтованої на громадянина. В останній безпековий сектор покликаний служити населенню, і суспільство має можливість як контролювати уряд, так і співпрацювати з ним задля спільного блага. Демократичні держави продовжують реформувати свої безпекові сектори в напрямі моделі безпеки людини, і саме таким шляхом має рухатись і Україна.

## 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 відсунуто 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 здавалися 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 цього річну 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\\_alekseyi\\_nozdrachev\\_god\\_nazad\\_podderjka\\_vsu\\_v\\_nekotoryh\\_gorodah\\_donetskoyi\\_oblasti\\_kolebalas](http://censor.net.ua/resonance/347362/nachalnik_simic_alekseyi_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. Його 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://khp.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).

### Безпека людини – важливий елемент розбудови демократії у Вірменії

*Асмiк Григорян, Степан Григорян, Аналітичний центр з питань глобалізації та регіонального співробітництва, Вірменія*

#### Вступ

Безпека людини стала пріоритетом для різних міжнародних організацій. З переходом від традиційних методів ведення війни і безпеки до нових тенденцій тероризму і гібридних війн, у Західному світі особливу увагу приділяють безпеці людини. Організація Об'єднаних Націй (ООН), Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) переосмислили державо-центричну концепцію безпеки, роблячи особливий акцент на безпеці людини. У Західному світі, в демократичних державах, безпека людини і благополуччя окремого індивіда є одним з найважливіших компонентів державного будівництва і укріплення безпеки. Людська гідність, політичні свободи і безпека особистості є важливими елементами становлення демократичної держави.

Після розпаду Радянського Союзу нові незалежні держави почали розбудовувати свою власну зовнішню і внутрішню політику й укріплювати свою безпеку. Вірменія як пострадянська країна, що прагне до побудови демократичної держави, є членом ООН і ОБСЄ, і відповідно має зобов'язання щодо основних пріоритетів цих організацій.

Нагірно-Карабаський конфлікт і закритий кордон з Туреччиною, з одного боку, і радянська спадщина, з іншого боку, спонукали країну до сильного акценту на забезпеченні військової безпеки. У той же час, завдяки співпраці з ОБСЄ, ООН, ЄС і НАТО Вірменія втілює різні реформи, що включають компоненти безпеки людини. У цьому матеріалі розглядаються питання реформування безпекового сектору та забезпечення безпеки людини у Вірменії.

Спочатку дається загальна оцінка безпековій ситуації в країні, потім – розглядаються питання реформування поліції, боротьби з організованою злочинністю, захисту даних тощо. Розглянуті відповідні зміни законодавства, визначено упущення й порушення, що призводять до загроз безпеці людини у Вірменії.

#### Переосмислення державо-центричної моделі безпеки

Вірменія, пострадянська країна на Південному Кавказі, має діючий конфлікт з Азербайджаном і закритий кордон з Туреччиною. Південний Кавказ досить жорстко розділений з точки зору безпеки, і у Вірменії переважають державо-центричні підходи до забезпечення безпеки. Стратегія національної безпеки Республіки Вірменія визначає Азербайджан і Туреччину як загрозу безпеці Вірменії.<sup>1</sup> Тривалий Нагірно-Карабаський конфлікт, закритий вірмено-турецький кордон, російські військові бази у Вірменії – ключові питання безпеки країни. Конфлікти на Південному Кавказі не заморожені: лише рік тому знову розпочалися військові дії між Вірменією, Нагірним Карабахом і Азербайджаном. Війна 2-4 квітня 2016 р. нагадала, наскільки крихкою і вразливою є ситуація у відносинах між Вірменією та Азербайджаном.

У квітневих сутичках залучались артилерія і ракети, реактивні системи залпового вогню, бронетехніка і бойові вертольоти з піхотними підрозділами. Азербайджанська сторона застосовувала безпілотники. Вірменська і азербайджанська сторони називають різну кількість жертв, імовірно кількість смертей досягає 200.<sup>2</sup>

Туреччина є ще одним тривожним сусідом. Туреччина тримає свої кордони з Вірменією закритими з 1990 р. і підтримує близькі відносини

1. National Security Council at the RA President Office, 'National Security Strategy of the Republic of Armenia (RA)', 26 January 2007, available at: [http://www.mfa.am/u\\_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf](http://www.mfa.am/u_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf).

2. International Crisis Group, Europe Report N°239, 'Nagorno-Karabakh: New Opening, or More Peril?', 4 July 2016.

з Азербайджаном. Фактично Вірменія має вихід у зовнішній світ переважно через Грузію та Іран.

Заради гарантування своєї безпеки Вірменія стала членом Організації договору про колективну безпеку, а Росія вважається військовим союзником, що забезпечує безпеку Вірменії. Російська Федерація має свої військові бази в Гюмрі, другому за величиною місті Вірменії; Вірменія має військову угоду з РФ на 50 років (до 2049 р.), а в грудні 2015 р. була підписана російсько-вірменська угода про спільну систему протиповітряної оборони. Мілітаризована безпека залишається пріоритетом для Вірменії.

У той же час, дотримання Вірменією своїх міжнародних зобов'язань, співпраця із Заходом і членство в міжнародній організації спонукають до необхідності проведення реформ у сфері безпеки. Зрозуміло, що після розпаду СРСР нова незалежна держава отримала радянську спадщину і, власне, саме підтримка Заходу сприяла запровадженню певних інновацій і реформ у безпековій сфері.

Безпека людини стала однією з основних сфер інтересів міжнародних організацій. Комісія ООН з безпеки людини (CHS) визначає безпеку людини як захист свобод людини, фундаментальних свобод і права людини на самореалізацію. Це означає захист людини від загроз і створення такої політичної, соціальної, екологічної, економічної, військової та культурної системи, яка в сукупності забезпечить людям можливість для життя і гідного існування. Таке визначення має на меті відхід від традиційної державо-орієнтованої концепції безпеки, що зосереджена, перш за все, на захисті держави від військової агресії, і спрямоване на переосмислення безпеки людини як особистісно-орієнтованої концепції з метою захисту і розширення прав та можливостей індивідів. Нове визначення також звертає увагу на загрози по відношенню до різних аспектів людського життя, висуває на перший план взаємозв'язок між безпекою, розвитком і правами людини, просуває новий комплексний і людино-центричний підхід

до миру, безпеки і розвитку.<sup>3</sup>

ОБСЄ визначає безпеку людини як поєднання миру і верховенства закону, пріоритетність боротьби проти торгівлі людьми, захисту прав меншин і соціально вразливих груп населення, верховенства права. За такого підходу, кінцевим бенефіціарієм безпеки є людина, а не держава. Безпека людини включає життя і гідність, а для досягнення такої безпеки людина повинна бути захищена і мати належні права.<sup>4</sup>

У законодавстві Вірменії безпека людини не має детального окремого визначення. Однак, завдяки низці вимог міжнародних організацій, Вірменія проводить реформи, що направлені на забезпечення безпеки людини.

Нормативна база, що охоплює сферу безпеки людини

У законодавстві Вірменії створено підґрунтя для забезпечення безпеки людини: відповідні питання, хоча й непрямо, вирішені прийняттям законів про права і свободи, а також шляхом приєднання до міжнародних конвенцій.

Після здобуття незалежності в 1991 р. Вірменія створила свою власну законодавчу і нормативну базу, спрямовану на забезпечення прав і свобод громадян. Зокрема, були прийняті закони «Про пресу та засоби масової інформації» (8 жовтня 1991 р.), «Про суспільно-політичні організації» (26 лютого 1991 р.), «Про неурядові організації» (1 листопада 1996 р.). У 1999 р. був прийнятий Вибірчий кодекс Республіки Вірменія.

Щоб стати членом таких міжнародних організацій, як ООН і Рада Європи, Вірменії було

3. Human Security Unit, United Nations, 'Human Security in Theory and Practice. An Overview of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security', 2009, available at: [http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human\\_security\\_in\\_theory\\_and\\_practice\\_english.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf).

4. Gerd Oberleitner, 'The OSCE and Human Security', *Security and Human Rights* (2008).

необхідно привести своє законодавство у відповідність із міжнародними критеріями. Дотримання міжнародних стандартів вимагало від Вірменії прийняття прямої відповідальності за створення і захист необхідних умов для реалізації прав і свобод людини.

Так, наприклад, в 1998 р. Вірменія приєдналася до Загальної декларації прав людини, зробивши свій внесок у зміцнення поваги до прав людини і основних свобод. Вірменія також стала учасником Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнявши зобов'язання захищати і забезпечувати свободу пересування, рівність перед законом, право на справедливий судовий розгляд і презумпцію невинності, свободу думки, совісті та віросповідання, свободу вираження поглядів, право на мирні зібрання, свободу об'єднань, участі в громадських справах і виборах, а також захист прав меншин.

У 1993 р. Вірменія також приєдналася до Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Конвенція вимагає, щоб гарантувалися основні громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні права незалежно від раси, кольору шкіри, родового, етнічного і національного походження людини. В 1993 р. Вірменія також приєдналася до Міжнародної конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання. В 2002 р. Вірменія ратифікувала Європейську конвенцію з прав людини.

Робота Представництва Уповноваженого з прав людини у Вірменії також спрямована на забезпечення свободи громадян. Згідно з проектом конституційного закону «Про Уповноваженого з прав людини» 2016 р., Уповноважений зобов'язаний у разі скарги або з власної ініціативи розглядати питання про порушення прав і свобод людини, закріплених в Конституції та законах Республіки Вірменія.

Головною проблемою для Вірменії, напевно, є практичне виконання законодавства, яке було

приведено у відповідність до критеріїв ООН і Ради Європи. Наразі права і свободи забезпечені на законодавчому рівні, однак на практиці закони часто порушуються.

НАТО і реформування безпекового сектору Вірменії

НАТО відіграє важливу роль у реформуванні безпекового сектору Вірменії. Вірменія розпочала співпрацю з НАТО ще на початку 1990-х рр., проте новий і більш глибокий етап співпраці розпочався на початку XXI століття. Так, у грудні 2005 р. було підписано перший План індивідуального партнерства з НАТО (ПІП), після чого численні делегації НАТО відвідали Вірменію, в Єревані відкрився Інформаційний центр НАТО, були проведені засідання Ради Північноатлантичного Альянсу і Вірменії у форматі 26+1. У рамках реалізації Плану індивідуального партнерства НАТО сформувала міжнародну консультативну групу, яка допомагала в розробці Стратегії національної безпеки Вірменії. З червня 2008 р. на щорічній основі у Вірменії організовуються тижні НАТО (останній такий захід проходив у листопаді 2016 р.); в липні 2008 р. вірменські військові разом з військовослужбовцями зі Сполучених Штатів, Грузії, Азербайджану і України брали участь у навчаннях НАТО, які проходили в Грузії, а у вересні того ж року у Вірменії пройшли тренінги «Cooperative Longbow/Lancer-2008». У березні 2010 р. Парламентська асамблея НАТО (ПАНАТО) провела в Єревані свою першу конференцію по програмі співпраці «Rose-Roth» (третя така конференція пройшла в Єревані в червні 2015 р.). 11 вересня 2010 р. НАТО розпочала у Вірменії навчання «Вірменія-2010» пов'язані з ліквідацією наслідків стихійних лих.

Реформи, проведені згідно з Планом індивідуального партнерства, в рамках стратегічних досліджень оборони і надзвичайних ситуацій, а також створення Центру управління кризовими ситуаціями мали особливе значення для Вірменії. В рамках Плану індивідуального партнерства був розроблений і затверджений ряд важливих документів, зокрема Доктрина

цивільної оборони, Концепція розвитку військово-промислового комплексу, Концепція інформаційної безпеки, Стратегія у сфері прикордонної безпеки і комплексного управління вірменським кордоном.

Вірменія завершує свою четверту програму Плану індивідуального партнерства на 2014-2016 рр. Ця програма включає сотні заходів, в яких особлива увага приділяється питанням безпеки кордонів, удосконаленню системи військової освіти, питанням охорони навколишнього середовища і криз цивільного характеру, а також зміцненню співпраці у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям. Наразі вірменська сторона спільно з Альянсом розробляє оновлену версію Плану індивідуального партнерства з НАТО на наступні три роки. Варто звернути увагу, що вже в першому Плані індивідуального партнерства з НАТО, підписаному в 2005 р., серед інших цілей співпраці з НАТО значилося проведення справедливих і демократичних виборів мера міста Єреван (після конституційної реформи 2005 р. мер обирається громадянами).

НАТО також надає допомогу в створенні підрозділів вірменських миротворців: миротворча група вірменських військ була сформована в Афганістані в лютому 2010 р. в рамках німецького контингенту. З 2004 р. Вірменія бере участь у міжнародній миротворчій місії в Косово під приводом НАТО.

Важливо також відзначити, що країни НАТО не постачають наступальних озброєнь до країн Південного Кавказу з невіршеними конфліктами. Так, на відміну від Росії, НАТО не постачає Вірменії та Азербайджану жодного важкого й наступального озброєння через наявність невіршеного Нагірно-Карабаського конфлікту.

### Реформи поліції

Один з найвагоміших внесків до реформування безпекового сектору Вірменії робить ОБСЄ. Представництво ОБСЄ в Єревані було створе-

не за рішенням Постійної ради ОБСЄ у 1999 р. й розпочало свою діяльність в лютому 2000 р. ОБСЄ отримала мандат на поліпшення демократичної практики поліцейської діяльності. У 2002 р. був призначений військово-політичний уповноважений при Представництві в Єревані, що забезпечило можливість ОБСЄ допомагати Вірменії. Діяльність ОБСЄ з надання допомоги в секторі поліції почалася з візиту до Вірменії Старшого поліцейського радника ОБСЄ в червні 2003 р. Це був саме той період, коли ОБСЄ почала розширювати свою участь і співпрацю з правоохоронними органами багатьох нових незалежних держав колишнього Радянського Союзу. ОБСЄ підтримувала Вірменію в створенні поліції на рівні громад (community-based policing model) з метою посилення співпраці, взаємної поваги і довіри між поліцією і населенням. Муніципальна поліція і реформа поліцейської освіти стали важливою частиною реформи: у листопаді 2008 р. був підписаний протокол про наміри щодо створення двох спільних робочих груп ОБСЄ/поліція, одна з яких займається подальшим розвитком моделі муніципальної поліції, а інша – створенням сучасного і комплексного сектору поліцейської освіти.<sup>5</sup>

Сектор поліції є однією з найбільш важливих сфер, якій необхідні послідовні реформи, оскільки це орган, що негативно сприймається населенням, має низький рівень довіри, і, на жаль, переважно зорієнтований на обслуговування інтересів Президента та інших органів влади Вірменії. Особливо непопулярною є дорожня поліція, що асоціюється більше із зацікавленням в отриманні хабарів, аніж у підтримці доріг у безпеці. За даними Барометра світової корупції за 2013 р., 66% опитаних у Вірменії вважають поліцію корумпованою або вкрай корумпованою.<sup>6</sup> Поліція часто виконує розпорядження органів влади і використовує

5. Carel Hofstra, 'Police Development Activities of the OSCE in Armenia', *OSCE Yearbook* (2011), available at: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/11/Hofstra-en.pdf>.

6. Transparency International, 'Global Corruption Barometer 2013', 2013, available at: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=armenia>.

непропорційне насильство по відношенню до мирних демонстрантів.

Політичні свободи під загрозою

На жаль, у Вірменії реформи в безпековому секторі часто не імплементуються належним чином або втілюються лише частково. Попри зусилля міжнародних організацій, поліція у Вірменії залишається органом, що використовує насильство під час протестів замість того, щоб забезпечувати безпеку людини і громадський порядок під час протестів. Поліція радше опікується інтересами влади, ніж цілями забезпечення громадського порядку.

Випадки насильства стали звичними для Вірменії. Наприклад, президентські вибори 2008 р. завершилися масовими протестами, під час яких 10 людей були розстріляні. Згідно з Доповіддю Організації по спостереженню за дотриманням прав людини (Human Rights Watch), в день виборів поліцейські підрозділи з метою придушення масових заворушень без будь-якого попередження атакували демонстрантів, використовуючи гумові кийки, залізні й електрошокові палиці.<sup>7</sup>

Політичні свободи і безпека людей були поставлені під ще більш серйозну загрозу в наступні роки. В ході громадського руху, що отримав назву «Electric Yerevan», поліція вдалася до надмірного застосування насильства. 23 червня 2015 р. протести були жорстко розігнані. Поліція Вірменії провела 237 арештів після того, як грубо розігнала сидячий страйк в Єревані.<sup>8</sup>

Влітку 2016 р. було ще більше випадків насильства і незаконних затримань. Так, 17 липня 2016 р. спалахнули в основному мирні протести після того, як озброєні люди з радикального

опозиційного угруповання захопили поліцейський відділок. Вірменська поліція застосувала надмірну силу проти мирних демонстрантів 29 липня 2016 р. і атакувала журналістів, що висвітлювали демонстрації. Поліція застосувала шумові гранати, які завдали поранень десяткам демонстрантів і деяким журналістам, окремі поранення були серйозними. Поліція також побила журналістів і демонстрантів, а також затримала десятки людей.<sup>9</sup> Застосування насильства було безпідставним, зросла кількість затриманих і політичних в'язнів.

Офіс Уповноваженого з прав людини

Створення Офісу Уповноваженого з прав людини стало важливим кроком на шляху до посилення захисту прав людини у Вірменії. Такі сфери, як процесуальні права і права військовослужбовців, запобігання катуванням чи жорсткому поводженню, права дітей, цивільні, соціально-економічні й культурні права, знаходяться під захистом Уповноваженого з правам людини у Вірменії.

21 жовтня 2003 р. був прийнятий Закон Республіки Вірменія «Про Уповноваженого з прав людини», який визначає, що Уповноважений є незалежною і постійною посадовою особою, яка захищає права і свободи людини, порушені державними органами і органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, і він керується у своїй діяльності фундаментальними принципами законності, громадянського суспільства і соціальної справедливості (стаття 2).<sup>10</sup>

Важливо зазначити, що Уповноважений з прав людини захищає також військовослужбовців. Відповідно до статті 8.2 Конституції Вірменії, «збройні сили Республіки Вірменія повинні

7. Human Rights Watch, 'Democracy on Rocky Ground', 2009, available at: <https://www.hrw.org/report/2009/02/25/democracy-rocky-ground/armenias-disputed-2008-presidential-election-post-election>.

8. EurasiaNet News Agency, 'Armenia: Police Disperse "Electric Yerevan" Protest', June 23 2015, available at: <http://www.eurasianet.org/node/73976>.

9. Human Rights Watch, 'Armenia: Excessive Police Force at Protest', August 1 2016, available at: <https://www.hrw.org/news/2016/08/01/armenia-excessive-police-force-protest>.

10. Webpage of Human Rights Defender of the Republic of Armenia, n.d., available at: <http://www.ombuds.am/en/defender/history.html>.

зберігати нейтралітет в політичних питаннях і знаходяться під громадським контролем»<sup>11</sup>. Такий громадський контроль у Вірменії здійснюють Уповноважений з прав людини, громадянське суспільство, а також міжнародні організації. Роль Уповноваженого з прав людини в Збройних силах Республіки Вірменія стала ще більш важливою із введенням в його штаті з 2007 р. посади радника з військових питань і питань військовослужбовців, що відбулося в рамках виконання Плану індивідуального партнерства Республіка Вірменія – НАТО. Офіс Уповноваженого з прав людини діє на захист військовослужбовців, причому не лише призвоників, але й офіцерів, чиї права були порушені вищим керівництвом.<sup>12</sup>

### Боротьба проти торгівлі людьми

Європейський Союз є ще одним учасником, який стимулює реформи і робить акцент на безпеці людини. У рамках процесу спрощення візового режиму між Вірменією та ЄС, Вірменія взяла зобов'язання провести реформи в галузі «громадського порядку і безпеки», що, зокрема, вимагає посилення боротьби з організованою злочинністю і торгівлею людьми. У грудні 2011 р. Вірменія прийняла Національну стратегію для підвищення ефективності боротьби з організованою злочинністю. 1 липня 2003 р. була ратифікована Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності та Протоколи до неї. Стосовно протидії торгівлі людьми, були внесені відповідні зміни до національного законодавства, а 18 листопада 2009 р. був прийнятий закон «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Республіки Вірменія». У квітні 2011 р. до Кримінального кодексу були знову внесені зміни стосовно боротьби з торгівлею людьми, посилення покарання за торгівлю дітьми і особами

з психічними розладами і захворюваннями. У вересні 2010 р. урядом був затверджений Національний план дій боротьби з торгівлею людьми на 2010-2012 рр. Конвенція Ради Європи по боротьбі з торгівлею людьми 2005 р. набула у Вірменії чинності 1 серпня 2008 р.

Таким чином, уряд Вірменії виконав більшу частину своїх зобов'язань, що стосувалися вдосконалення законодавства. Однак, все ще існують сфери, над якими Вірменії потрібно працювати, особливо це стосується імплементації прийнятого законодавства. Відповідно до Індексу візової лібералізації в рамках Східного партнерства, Стратегія боротьби з організованою злочинністю реалізована Вірменією не в повному обсязі. Є серйозні зауваження і щодо корупції: законодавство близьке до міжнародних стандартів, проте його практична реалізація залишається проблематичною. При Міністерстві територіального управління і розвитку створена Рада по боротьбі з торгівлею людьми (Anti-Trafficking Board). Відповідну діяльність також координує Рада з питань боротьби проти торгівлі людьми (Council on Trafficking Issues) на чолі з Віце-прем'єр-міністром. З метою підтримки діяльності Ради створена Міжвідомча робоча група з питань боротьби проти торгівлі людьми (Working Group on Trafficking), яку очолює директор Департаменту по роботі з міжнародними організаціями МЗС. До складу Робочої групи також входять представники неурядових і міжнародних організацій.<sup>13</sup>

### Випадки торгівлі людьми

Згідно з даними Доповіді по торгівлі людьми за 2016 р. Вірменія є джерелом і, в меншій мірі, країною кінцевого пункту призначення для чоловіків, жінок і дітей, що піддаються торгівлі для сексуального й трудового рабства. Вірменські жінки і діти піддаються торгівлі для сексуального й трудового рабства як всередині країни, так і для секс-торгівлі в Об'єднаних

11. Amendments to Constitution of the Republic of Armenia, adopted 06.12.2015, available at: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng>.

12. OSCE Publication, 'Armenia and Democratic Control of the Armed Forces: Analysis and Perspectives' (2011), available at: <http://www.osce.org/yerevan/84943?download=true>.

13. Eastern Partnership Visa Liberalization Index (2015), available at: <http://monitoring.visa-free-europe.eu/armenia>.

Арабських Еміратах і Туреччині. У самій Вірменії піддавалися сексуальному рабству китайські жінки. Вірменські чоловіки піддаються примусовій праці в Росії і, в меншій мірі, в Туреччині. Вірменські жінки і діти часто змушені примусово жебракувати на внутрішньому ринку. Деякі діти працюють у сфері сільського господарства, будівництва та сфері послуг, де вони вразливі для підневільної праці. Статті 132 та 132-2 Кримінального кодексу Вірменії забороняють як сексуальну, так і трудову торгівлю людьми, і передбачають покарання у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти до п'ятнадцяти років. У 2015 р. Уряд розслідував 14 нових випадків торгівлі людьми (для порівняння: у 2014 р. таких справ було 10). При цьому, в 2015 р. влада ініціювала кримінальне переслідування відносно двох обвинувачених і суди внесли вирок трьом особам за торгівлю людьми (у порівнянні з сімома кримінальними переслідуваннями і засудженнями в 2014 р.). Два торговця людьми отримали вирок у вигляді позбавлення волі на 11 років, а один отримав 11 років і шість місяців позбавлення волі.<sup>14</sup>

### Захист персональних даних фізичних осіб

Нормативно-правова база для захисту персональних даних ґрунтується на законі «Про персональні дані» 2002 р., який в основному відповідає європейським стандартам, а саме Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, а також відповідним європейським директивам.

Однак, попри те, що закон прийнятий і знаходиться у відповідності з європейськими стандартами, деякі сфери все ще не регулюються належним чином. Відповідно до Індексу візової лібералізації в рамках Східного партнерства, санкції за такі порушення дуже незначні,

на відміну від загальноприйнятих практик ЄС. Окрім того, закон Вірменії про захист персональних даних не передбачає створення спеціалізованого національного органу для організації такого захисту і не делегує відповідний нагляд якійсь конкретній урядовій установі. Найбільш тривожним є те, що закон «Про персональні дані» не має положення, яке обмежувало би передачу персональних даних за кордон – відповідне положення було видалено під час перегляду закону 23 травня 2006 р.<sup>15</sup>

Є тривожні факти, що дані громадян Вірменії в даний час передаються Російській Федерації. Інформаційна система прикордонного контролю (ІСПК), що містить базу даних про громадян Вірменії та транспортні засоби, які перетнули кордон Республіки Вірменія, функціонує з 2006 р. У відповідь на запит, Служба безпеки Вірменії поінформувала, що Російському департаменту прикордонної охорони Федеральної служби безпеки надано доступ до системи ІСПК.<sup>16</sup> При цьому, Служба безпеки Вірменії посилається на угоду від 1992 р. між Вірменією і Росією про «Статус і діяльність прикордонних військ Російської Федерації на території Вірменії», не вказуючи якісь конкретні положення цієї угоди. Очевидно, що захист даних у Вірменії перебуває під загрозою, оскільки угода 1992 р. не могла містити положень, пов'язаних з електронною системою, створеною в 2006 р.

### Висновки

У Вірменії пріоритетною є державо-центрична модель безпеки. Нагірно-Карабаський конфлікт, часта стрілянина на лінії зіткнення між Карабахом і Азербайджаном, закритий кордон з Туреччиною підвищують важливість питань

14. U.S. Department of State, '2016 Trafficking in Persons Report', available at: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2016/258714.htm>.

15. Eastern Partnership Visa Liberalization Index (2015), available at: <http://monitoring.visa-free-europe.eu/armenia>.

16. Asparez webpage, 'Russian Federal Security Service Has Access to Personal Data of Armenian Citizens' (2016), available at: <http://www.asparez.am/wp-content/uploads/2016/12/Personal-info-eng.pdf>.



військової безпеки на Південному Кавказі. З іншого боку, Вірменія є членом міжнародних організацій і знаходиться на етапі крихкого переходу до демократії. Міжнародні зобов'язання і співпраця із західними партнерами посилюють увагу до проблематики безпеки людини. Так, ОБСЄ працює з вірменськими органами влади у сфері реформування поліції; ЄС встановив партнерські відносини для боротьби з організованою злочинністю і торгівлею людьми, сприяє захисту даних; НАТО реалізує Плани індивідуального партнерства з Вірменією у військовій та науковій сферах, а також щодо надзвичайних ситуацій.

Вірменія частково запровадила важливі реформи, вдалося створити законодавчу базу, яка в основному відповідає положенням європейської практики. Однак, все ще існують важливі сфери, які перешкоджають забезпе-

ченню безпеки людини. Серед головних проблем – корупція і відсутність політичної волі для виконання прийнятого законодавства. Під час мирних протестів поліція вдається до надмірного застосування насильства, а політичні свободи громадян перебувають під загрозою. Вірменія також має проблеми у сфері захисту персональних даних, оскільки передає дані фізичних осіб Російській Федерації.

Вірменські органи влади і західні партнери повинні працювати над практичною імплементацією прийнятого законодавства, боротися проти корупції. Крім того, західні партнери мають продовжувати розширювати можливості сектора громадянського суспільства у Вірменії, щоб посилити його можливості з громадського контролю у сфері безпеки для відстеження ситуації й ініціювання змін у відповідній державній політиці.

## Безпека людини і реформування безпекового сектору Грузії: критичний погляд

*Бідзіна Лебанідзе, Грузинський інститут політики*

Концепції реформування безпекового сектору та безпеки людини

Реформування безпекового сектору та безпеки людини є відносно новими концепціями, що виникли в дослідженнях проблем розвитку та в політичних практиках після закінчення «Холодної війни». З того часу вони належать до інструментарію західної спільноти для підтримки демократій і державного будівництва. Обидві концепції, а особливо безпека людини, представляють собою «зміну парадигми від традиційних підходів з акцентом на національній безпеці»<sup>1</sup> до нового розуміння безпеки, що фокусується на людині й ставить під питання центральну роль держави. Безпека людини суттєво змінює концепт безпеки шляхом «відходу від традиційних, державо-центричних концепцій безпеки, що переважно фокусувалися на захищеності держав від військової агресії, до підходу, що концентрується на безпеці індивідів, їх захисті, розширенні прав та можливостей».<sup>2</sup>

Для аналізу різних аспектів безпеки людини у Грузії, в цьому дослідженні використовується аналітичний механізм, розроблений Трастовим фондом ООН з безпеки людини (UNTFHS) та Інструментарієм ООН з безпеки людини (UNHST), що відповідають в ООН за розвиток стратегій з безпеки людини.<sup>3</sup> У концептуаль-

ному документі ООН визначено сім типів безпеки людини: економічна, продовольча, безпека здоров'я, навколишнього середовища, особиста, громадська, а також політична безпека.<sup>4</sup> Використовуючи різні джерела, у цьому дослідженні запропоновано чотири основні типи безпеки людини у контексті реформування безпекового сектору (Таблиця 1). В іншій частині дослідження міститься аналіз ролі безпеки людини в реформуванні сектору безпеки та безпекової стратегії Грузії у чотирьох основних сферах: особиста та громадська безпека, політична безпека, безпека навколишнього середовища, економічна безпека (Таблиця 1).

Таблиця 1: Переосмислення безпеки на основі концепцій безпеки людини та реформування безпекового сектору (авторська компіляція, зроблена на основі різних джерел<sup>5</sup>)

Типи безпеки людини
<p><b>Особиста безпека</b>  <i>Загрози: фізичне насильство, злочини, тероризм, домашнє насильство, дитяча праця</i></p>
<p><b>Громадська безпека</b>  <i>Загрози: міжжетнічні, релігійні та інші суперечки, що стосуються ідентичності</i></p>
<p><b>Політична безпека</b>  <i>Політичні репресії, порушення прав людини, відсутність системи стримувань і противаг, автократичне правління</i></p>

4. United Nations, 'Human Security in Theory and Practice. An Overview of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security' <[http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human\\_security\\_in\\_theory\\_and\\_practice\\_english.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf)>, 6.

5. Law, David M., 'Human Security and Security Sector Reform. Contrasts and Commonalities', *Sicherheit und Frieden (S+ F)/Security and Peace*, 2005, 14–20; United Nations, 'Human Security in Theory and Practice. An Overview of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security' <[http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human\\_security\\_in\\_theory\\_and\\_practice\\_english.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf)>; United Nations, 'Human Security – Trajectory and Application at the United Nations', 2016 <[http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/untfhs\\_ppp\\_-\\_human\\_security\\_may\\_2016.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/untfhs_ppp_-_human_security_may_2016.pdf)>; Renard, Thomas, 'The European Union: a new security actor?', *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS*, 45 (2014).

1. Kaldor, Mary, Martin, Mary, and Selchow, Sabine, 'Human Security: A European Strategic Narrative', 2008 <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05172.pdf>>, 2.

2. United Nations, 'Human Security in Theory and Practice. An Overview of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security' <[http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human\\_security\\_in\\_theory\\_and\\_practice\\_english.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf)>, 6.

3. The United Nations Trust Fund for Human Security (UNTFHS) <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HUSU/Background%20on%20the%20UNTFHS.pdf>>.

**Безпека навколишнього середовища**

*Загрози: погіршення стану навколишнього середовища, виснаження ресурсів, стихійні лиха, забруднення*

**Економічна і соціальна безпека**

*Загрози: продовольча безпека, голод, безробіття, безпека здоров'я*

Релятивізація ролі держави

Як пише Девід Лоу, «за своєю суттю, і безпека людини, і реформування сектору безпеки є критичними реакціями на роль держави як провайдера безпеки». <sup>6</sup> Що стосується реформи сектору безпеки, яка стала дуже поширеною після «Холодної війни», підтримка західних донорів цієї реформи мала б фокусуватися як на ефективності самої реформи, так і політичній підзвітності державних службовців. <sup>7</sup> Як зазначає Д.Лоу, «реформа сектору безпеки визнає, що безпека індивідів і безпека держави не обов'язково тотожні, і що не всі проблеми безпеки матимуть державо-центричні рішення». <sup>8</sup> З іншого боку, концепція безпеки людини, «що зазвичай асоціюється із позицією ПРООН та Комісії з питань безпеки людини, тяжіє до зменшення ролі держави і легалізованого використання сили, та надає більшій уваги непрямим загрозам та людському розвитку». <sup>9</sup>

Варто зазначити, що Грузія наразі має справу із найгострішими формами традиційних загроз, про які вже забули більшість західних країн, де концепція безпеки людини вийшла на перший план. В той час, як міжнародний тероризм залишається єдиною традиційною загрозою у західному суспільстві, перед такими країнами як Грузія стоїть ціла низка екзистенційних загроз, що належать до традиційних: військовий конфлікт із

сусідньою державою, окуповані території, дуже крихке перемир'я, зміни демаркаційної лінії у конфліктній зоні, щоденні інциденти військового та безпекового характеру. Тож не дивно, що традиційні державо-центричні підходи до безпекової реформи досі глибоко вкорінені у мислення грузинських політичних еліт. У таких занурених до конфліктів суспільствах як Грузія, вимір безпеки людини може лише доповнювати, але не замінювати традиційний державо-центричний підхід до безпеки і безпекової реформу. Можна провести аналогію із дилемою між демократією та державністю: державністю завжди передує демократії. <sup>10</sup> Демократія можлива лише за умов функціонуючої держави. <sup>11</sup> У Грузії найбільш рязучі порушення прав людини траплялися переважно (хоча й не виключно) у зоні конфлікту – не через Гобсівську природу держави, а через неспроможність держави виконати свої основні функції за Вебером, такі як монополія на насильство та захист основних прав і свобод громадянина. Саме тому, в той час як безпека людини є важливим компонентом реформування безпекового сектору в будь-якій країні, що розвивається, все ж західні донори мають також приділяти увагу і традиційним загрозам безпеці із врахуванням місцевого контексту. При цьому, не можна поступитися ключовими ліберально-демократичними цінностями. У країнах, де є конфлікти, як у Грузії, найкращим шляхом було б не замінити державну безпеку – безпекою людини, як наполягають деякі послідовники останньої, <sup>12</sup> а поєднати обидва підходи задля ефективного та відповідального цивільно-військового управління військовим та безпековим сектором.

Особиста та громадська безпека

Порушення прав людини на підґрунті міжетнічних протиріч у конфліктних зонах, лишують-

6. Law, David M., 'Human Security and Security Sector Reform. Contrasts and Commonalities', *Sicherheit und Frieden (S+ F)/Security and Peace*, 2005, 15.

7. Ibid, 16.

8. Ibid, 16.

9. Ibid, 17.

10. Fukuyama, Francis, "'Stateness' First", *Journal of Democracy*, 16/1 (2005), 84–8.

11. Ibid.

12. See: Law, David M., 'Human Security and Security Sector Reform. Contrasts and Commonalities', *Sicherheit und Frieden (S+ F)/Security and Peace*, 2005, 14–20.

ся одним із найбільших викликів для безпеки людини в Грузії. Після російсько-грузинської війни 2008 р. уряди Грузії дотримувалися подвійної стратегії по відношенню до конфліктних регіонів. З одного боку, метою стратегії було упередити визнання незалежності Абхазії та Південної Осетії на міжнародній арені. З іншого боку, уряди намагалися залучити до співпраці місцеві громади. Однак мало що змінилося після війни. Незважаючи на присутність Моніторингової місії ЄС, порушення прав людини часто траплялися на територіях, до яких ні моніторингова місія, ні грузинська влада не мають доступу для моніторингу ситуації та попередження злочинів. Війна 2008 р., названа організацією з моніторингу прав людини Human Rights Watch «катастрофою для цивільного населення»,<sup>13</sup> супроводжувалася значними порушеннями прав людини. 160000 людей стали внутрішніми переселенцями в Грузії, велика частина з них досі не повернулася до своїх домівок. З того часу захист фундаментальних прав внутрішньо переміщених осіб, наприклад, шляхом надання їм місця для проживання, є пріоритетом для грузинського уряду.<sup>14</sup> Однак, попри фінансову підтримку Заходу, уряду все ще складно виділити достатні ресурси із державного бюджету для забезпечення місцем проживання усіх внутрішньо переміщених осіб.

Після війни 2008 р. безпека людини стала ключовим компонентом грузинської стратегії залучення місцевих громад по той бік лінії конфлікту. Наприклад, завдяки спеціальній програмі грузинського уряду, мешканці невизнаних республік можуть отримувати «безкоштовне високоякісне медичне обслуговування в Грузії».<sup>15</sup>

«Державна стратегія із окупованих територій: залучення через співпрацю» – головний стратегічний документ, прийнятий грузинським урядом після війни 2008 р. – включає переважно заходи із посилення безпеки людини як основний механізм врегулювання конфлікту.<sup>16</sup> Цільовою групою цих заходів є місцеві громади по обидві сторони конфлікту.<sup>17</sup> Ці заходи включають сприяння економічній інтеграції та покращення соціально-економічних умов, покращення механізмів захисту прав людини, поліпшення системи охорони здоров'я, відновлення інфраструктури та збереження культурної спадщини й ідентичності.<sup>18</sup> Але грузинському уряду досі не вистачає конкретного плану із втілення задекларованих цілей у реальність. Тому, за деякими виключеннями, більшість цілей, що стосуються безпеки людини, так і залишилися на папері.

Питання захисту фундаментальних прав людини і громади є також проблематичним на контрольованій урядом території Грузії. В той час як загальна ситуація із правами людини та політичними і громадянськими свободами покращилася після зміни влади в 2012 р., становище в деяких сферах залишилося без змін або навіть погіршилося. Перш за все, це стосується прав ЛГБТ і в деяких випадках релігійних громад. Говорячи про позитивні зміни, потрібно відзначити, що попри сильний суспільний спротив, у 2014 р. грузинський уряд прийняв анти-дискримінаційне законодавство,<sup>19</sup> хоча його належна реалізація все ще залишається викликом.

Демократичний контроль, система стримувань і противаг

Одним з ключових аспектів будь-якої реформи сектору безпеки є запровадження цивільного

13. HWR, 'Georgia: International Groups Should Send Missions', 2008 <<https://www.hrw.org/news/2008/08/18/georgia-international-groups-should-send-missions>>.

14. Kakachia, Kornely, Lebanidze, Bidzina, Larsen, Joseph et al., 'The First 100 Days Of The Georgian Dream Government. A Reality Check', 2017 <<http://gjp.ge/the-first-100-days-of-the-georgian-dream-government-a-reality-check/>>.

15. Menabde, Giorgi, 'Why Are Ossetians and Abkhazians Coming to Georgia for Medical Treatment?', *Eurasia Daily Monitor*, 12/43 (2015) <<https://jamestown.org/program/why-are-ossetians-and-abkhazians-coming-to-georgia-for-medical-treatment/>>.

16. Government of Georgia, 'State Strategy on Occupied Territories: Engagement Through Cooperation' <<http://www.civil.ge/files/files/SMR-Strategy-en.pdf>>.

17. Ibid.

18. Ibid, 2.

19. Civil Georgia, 'Anti-Discrimination Bill Adopted', 2014 <<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27192>>.

контролю над державною безпекою, збройними силами та поліцією. До недавнього часу в Грузії була сильна президентська система, за якої функції нагляду за військовим та безпековим апаратом були монополізовані домінуючою позицією президента. Після нещодавніх конституційних змін, президентська система в Грузії була змінена на змішану президентсько-парламентську систему. Внаслідок цього, парламентський контроль над військовими та безпековими структурами суттєво посилюється, вплив президента був зменшений. Нині парламент має право вето над оголошенням президентом воєнного та надзвичайного стану, затверджує використання збройних сил, а також документи, прийняті Радою національної безпеки. Згода парламенту потрібна для введення в дію закону про чисельність збройних сил.<sup>20</sup> Парламент виконує наглядові функції стосовно державних таємниць та участі Грузії в миротворчих операціях.<sup>21</sup> Отже, хоча формально президент залишається Верховним головнокомандуючим збройними силами, його компетенції досить обмежені й головним чином стосуються представницьких функцій.

Стихійні лиха і погіршення навколишнього середовища

Загалом, грузинська влада приділяє небагато уваги проблемам навколишнього середовища і стихійних лих. Неоліберальна економічна політика колишнього уряду Міхеїла Саакашвілі та різні хвилі дерегуляції призвели до катастрофічного стану навколишнього середовища. Відповідно до спеціального звіту Міжнародного енергетичного агентства, в 2012 р. Грузія посіла перше місце у світі за рівнем смертності з причин, що пов'язані із забрудненням повітря.<sup>22</sup> Високий рівень забруднення повітря

має кілька причин. Система громадського транспорту недостатньо розвинута, внаслідок чого більшість населення надає перевагу використанню приватних автомобілів як основного виду транспорту.<sup>23</sup> За деякими даними, за останні 5 років кількість приватних автомобілів подвоїлася.<sup>24</sup> Більшість з них – це 10-15 річні вживані автомобілі, імпортовані з країн ЄС, США та Японії.<sup>25</sup> Більш того, через такі дерегуляційні ліберальні реформи у сфері транспорту, як скасування технічного огляду транспортних засобів з 2004 р., а також нещодавнє скасування періодичного контролю викидів вихлопних газів, у Грузії не залишилося механізмів контролю у цій сфері, що веде до зростання обсягів шкідливих викидів.<sup>26</sup>

Економічна безпека

Стратегічні документи, прийняті теперішнім та попередніми урядами, відзначають провідну роль економічного розвитку для національної безпеки Грузії. У Концепції національної безпеки (КНБ) від 2011 р. зазначається, що сталий економічний розвиток є ключовою передумовою для гарантування національної безпеки країни.<sup>27</sup> КНБ відзначає загрози, що стосуються низького рівня зайнятості та економічної відсталості, а саме: соціальне розшарування, відсутність середнього класу, зростання рівня злочинності.<sup>28</sup> Крім того, швидкий економічний розвиток прямо пов'язується із врегулюванням територіальних конфліктів, оскільки стратегія Грузії переважно покладається на м'яку силу – економічній та культурній при-

20. Atlantic Council of Georgia, 'Georgia's Security Sector Review Project', 2014, 104–5 <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00K6SB.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00K6SB.pdf)>.

21. Ibid, 106.

22. International Energy Agency, 'Energy and Air Pollution', 2016 <<http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WorldEnergy-OutlookSpecialReport2016EnergyandAirPollution.pdf>>, 34.

23. Caucasus Business Week, 'Georgia is No. 1 Among the Deadliest Air Polluted Countries', 2016 <<http://cbw.ge/georgia/georgia-no-1-among-deadliest-air-polluted-countries/>>.

24. Ibid.

25. Ibid.

26. Ibid.

27. Ministry of Foreign Affairs Of Georgia, 'National Security Concept of Georgia', 2012 <<http://www.mfa.gov.ge/MainNav/ForeignPolicy/NationalSecurityConcept.aspx?lang=en-US>>.

28. Ibid, 4.

Таблиця 2: Залучення питань безпеки людини до безпекової реформи в Грузії

Типи безпеки людини	Кращі практики	Основні виклики
<b>Державо-центричність і людино-центричність</b>	Важливість особистих прав та свобод визнається у всіх стратегічних документах; при цьому, залишається державо-центричний підхід.	Традиційні загрози (окупація, неконтрольовані території, війни, пов'язані із безпекою інциденти) заважають переходу від державо-центричності до людино-центричності.
<b>Особиста і громадська безпека</b>	<p>Безпека людини – ключовий компонент стратегії конфліктного врегулювання, що базується на м'якій силі;</p> <p>використання системи охорони здоров'я й інших соціальних послуг для залучення мешканців Абхазії та Осетії;</p> <p>надання житла внутрішньо переміщеним особам.</p>	<p>Часті інциденти, пов'язані із безпекою;</p> <p>незахищеність базових прав людини серед місцевого населення, включаючи фізичну безпеку;</p> <p>нездатність держави встановити монополію на застосування сили на окупованих територіях.</p>
<b>Політична безпека</b>	<p>Сильний парламентський нагляд над військовими та безпековими структурами;</p> <p>парламент має право вето з більшості питань, що стосуються безпеки та збройних сил (надзвичайний і воєнний стан, військові місії, чисельність армії).</p>	<p>Система стримувань і противаг – під загрозою через майбутні конституційні зміни;</p> <p>недостатня залученість громадянського суспільства до законодавчих та імплементаційних процесів реформування безпекового сектору.</p>
<b>Екологічна безпека</b>	Найвища у світі смертність з причин, що пов'язані із забрудненням повітря.	Неконтрольована дерегуляція веде до збільшення забруднення повітря та інших екологічних проблем.
<b>Економічна та соціальна безпека</b>	Вважливість соціально-економічного розвитку для національної безпеки визнається у всіх стратегічних документах.	Низький рівень економічного зростання загрожує стійкості руху до мети держави соціального добробуту, що потенційно може призвести до значного соціального розшарування та фрагментації суспільства.

вабливості для зон конфлікту.<sup>29</sup> Таким чином, покращення соціально-економічних умов життя населення стало ключовим компонентом стратегії безпеки Грузії, включаючи питання реформування безпекового сектору. Тим не менш, підходи попереднього та діючого урядів суттєво різняться один від одного. В той час як уряд Міхеїла Саакашвілі здебільшого вдавався до неоліберальних політик, фокусуючись на зростанні й ігноруючи соціальні питання,<sup>30</sup> діючий уряд «Грузинської мрії» робить протилежне: він реалізував ряд сміливих соціальних ініціатив, включно із реформою обов'язкового медичного страхування, але не має всеохоплюючої стратегії досягнення сталого економічного зростання.<sup>31</sup> Загалом, на практиці уряд «Грузинської мрії» приділяє більше уваги соціальним аспектам безпеки людини, однак через відсутність достатнього економічного зростання, немає гарантій успішності курсу до

---

29. Government of Georgia, 'State Strategy on Occupied Territories: Engagement Through Cooperation' <<http://www.civil.ge/files/files/SMR-Strategy-en.pdf>>.

30. Kakachia, Kornely, Lebanidze, Bidzina, Larsen, Joseph et al., 'The First 100 Days Of The Georgian Dream Government. A Reality Check', 2017 <<http://gip.ge/the-first-100-days-of-the-georgian-dream-government-a-reality-check/>>.

31. Ibid.

стійкої держави загального добробуту, проголошеного «Грузинською мрією».<sup>32</sup>

### Висновки

У таблиці 2 підсумовано найкращі та найгірші практики, що стосуються безпеки людини, а також головні виклики у реформуванні безпекового сектору Грузії. Загалом, можна винести кілька уроків з того, як грузинські уряди залучали компоненти безпеки людини до безпекової реформи та стратегії державної безпеки. Уряди Грузії успішно інкорпорували питання безпеки людини до стратегій конфліктного врегулювання, але їх практична реалізація залишається обмеженою. Внаслідок нещодавніх реформ, було підвищено рівень демократичного нагляду за збройними силами, силами безпеки та правоохоронними органами. В цілому, однак, «гуманізація» грузинського безпекового сектору все ще триває, а економічна, політична й навіть фізична безпека громадян Грузії залишається під загрозою.

---

32. Ibid.

## Політична безпека як одна із основних передумов для забезпечення безпеки людини в Молдові

*Іон Маноле, Асоціація Promo-LEX, Молдова*

### Вступ

Оскільки термін та концепт людської безпеки є відносно новими, сформувавшись на початку 1990-х рр., тобто відразу після закінчення «холодної війни», варто розпочати з наголошення уваги на тому, що східноєвропейські держави погодилися прийняти відповідні міжнародні документи та інструменти швидко, переважно без жодних умов.

Нові демократії, як їх часто називали, мали складне завдання адаптуватися швидко та ефективно до політичних та геополітичних змін на європейському континенті, а також забезпечити традиційну безпеку і суверенітет своїх держав та територій.

Молдова, як Грузія, Азербайджан та Вірменія, розпочала розбудову нової державності за умов війни, що дуже серйозно вплинуло на демократичні процеси та розвиток суспільних відносин: ці країни розпочали із обмежень, що стали вирішальним фактором у ступені демократизації та розвитку держави та її громад.

В той час, як центральноєвропейські держави (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина та Балтійські держави), щойно звільнившись від диктатури, розпочали реформування суспільства, систем управління та економік – більшість пострадянських країн були змушені постійно мати справу з тим, що їх внутрішні справи піддавалися протиправним зовнішнім втручанням, включно із військовими. Для того, щоб підтримувати свій вплив на нові держави, що тільки-но відділилися від радянської імперії, Кремлівська влада, маючи усі необхідні інструменти, успадковані від СРСР (у т.ч. дипломатію й досвід впливу та дезінформації суспільств), організовувала різноманітні сценарії дестабі-

лізації нових незалежних держав зсередини, задля отримання контролю над їх політичними елітами. Вона виграла інформаційні війни та здобула значний досвід, що став у нагоді для дестабілізації інших держав та дезінформації їх населення. Спочатку міжнародна спільнота та організації не хотіли засуджувати таку поведінку, напевно, маючи надію, що через деякий час Росія також стане демократичною та сучасною державою. Але ми бачимо, що коли серйозні дії, що загрожують регіональній безпеці, толеруються, вони можуть перерости в значно гірші наслідки, перетворюючи режим або уряд, що грубо порушує міжнародне право, на головний ризик для славних громадян та для всього світу.

Втрата контролю над частиною своєї території стала головним викликом для Республіки Молдова. Через 25 років можна зробити висновок, що це той виклик, з яким країна не змогла впоратись, адже не тільки територія, але й політичні еліти та суспільство в цілому опинилися по різні сторони барикад, що підірвало військову, політичну та економічну безпеку. В умовах, коли військова і політична безпека не гарантовані, ризик загроз настільки великий, що сильно б'є по рівню економічної безпеки і відповідно відображається на безпеці людини.

Концепція людської безпеки полягає у зміні фокусу із безпеки держави на безпеку людини: державна безпека повільно відходить на другий план, а безпека людини стає пріоритетом. В цілому, з часів закінчення «Холодної війни», сприйняття людьми загроз, що їм протистоять, поступово змінювалося. Як тільки глобалізація почала набирати обертів, безпека індивідуума, безпека людини вийшла на перший план.

Концепція безпеки людини була розроблена в 1992 р. однією з інституцій ООН, і має такі цілі:

- 1) безпека людини, а не держави;
- 2) безпека громади, де людина є її частиною;
- 3) захист середовища, в якому проживає людина;



- 4) забезпечення мінімально необхідного рівня доходів;
- 5) доступ до задоволення базових потреб людини.

Виходячи з цього, можемо зазначити, що людська безпека включає в себе захист усіх людей від найгірших та найбільш поширених загроз, незалежно від того, з чим вони пов'язані: нестачею їжі чи екологією, персональною чи політичною безпекою.

Задля того, щоб забезпечити достатній рівень безпеки людини, було визначено два основні напрями: а) розвиток стратегій захисту державою, міжнародними організаціями та неурядовими організаціями різних груп людей від загроз; б) допомога у розширенні прав та можливостей людей, що дозволить посилити їх стійкість до складних ситуацій.

Актуальним питанням залишається те, чи можливо гарантувати високий, а чи хоча б мінімальний рівень безпеки людини, за умов, коли не забезпечена державна безпека. Держава, що не може гарантувати ні військову, ні політичну безпеку, вірогідно не здатна ефективно гарантувати й безпеку людини. У цьому контексті варто наголосити, що політична безпека є критично важливою для досягнення мінімального рівня безпеки людини, оскільки суспільство може відповідати на загрози або шляхом спонукання до дій громаду, або намагаючись перенести питання до політичної сфери. У переважній більшості випадків громади, суспільства й індивідууми потребують залучення політиків для легітимізації й організації їх дій, включаючи розподіл відповідальності.

#### Правові засади

Конституція Республіки Молдова,<sup>1</sup> прийнята 29 липня 1994 р., є основним законом держави,

1. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311496>.

включно із безпековою сферою. Відповідно до Закону про Службу розвідки та безпеки,<sup>2</sup> вона є державним органом, що займається гарантуванням державної безпеки і її діяльність підлягає парламентському контролю. Важливо також підкреслити основні принципи, за якими працює Служба розвідки та безпеки: законність, повага до основних прав і свобод людини, гуманізм та позапартійність. Відповідно до статті 4, параграфу 1 Закону №753 від 23 грудня 1999 р., що регулює діяльність Служби розвідки та безпеки, Служба забезпечує повагу до прав і свобод людини та не дозволяє їх обмеження, окрім випадків, що регулюються Конституцією або іншими законодавчими актами.

Іншим важливим документом у цій сфері є Закон про державну безпеку, прийнятий 30 жовтня 1995 р.,<sup>3</sup> в якому зазначено, що державна безпека є невід'ємним елементом національної безпеки. Державну безпеку Закон визначає як захист суверенітету країни, її незалежності та територіальної цілісності; конституційного ладу; економічного, технічного-наукового та оборонного потенціалу; законних прав і свобод людей, що мають бути захищені проти підривної або розвідувальної діяльності іноземних спецслужб та організацій, а також від іншої протиправної діяльності груп або індивідуумів.

Ні закон №112 від 22 травня 2008 р. Про затвердження Концепції національної безпеки Республіки Молдова,<sup>4</sup> ні Стратегія національна безпеки Республіки Молдова<sup>5</sup> не демонструють перенесення акценту з державної безпеки на безпеку людини.

Відповідні правові документи роблять наголос на державній безпеці. Хоча безпека людини не виключається, проте вони розглядається крізь призму загальних гарантій поваги до прав та

2. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311721>.

3. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311700>.

4. <http://lex.justice.md/md/328010>.

5. <http://lex.justice.md/md/340510>.

свобод людини. Однак, з огляду на фактичну присутність на території держави іноземних військ, невирішеність замороженого конфлікту та інші проблеми, що виникають внаслідок цього, Молдова перебуває у своєрідному замкнутому колі. Вказані чинники перешкоджають економічному та соціальному розвитку країни, відповідно Молдова залишається вразливою в економічній та соціальній сферах, які є пріоритетними для забезпечення безпеки людини.

Нинішня безпекова ситуація в країні

Будь-яке суспільство намагається гарантувати свою безпеку, оскільки вона є передумовою для розвитку. Суспільство складається з людей та їх груп, що мають певний набір ознак (раса, етнічна приналежність, історія тощо), живуть разом, спілкуються і мають спільні почуття, що стосуються їх ідентичності.

Суспільна безпека потребує певних умов, зокрема, суспільство відчуває загрозу, коли вважає, що є ризики для його ідентичності. Проживаючи у пострадянському просторі та вивчаючи питання безпеки людини, включно із безпекою індивідумів у суспільстві, не можна не відмітити, що постійні загрози для нових незалежних держав у більшості випадків стосувалися їх ідентичності. Полеміка з приводу ідентичності у Молдові була зумовлена соціально-політичною дестабілізацією і ніколи не припинялася впродовж 25 років незалежності. Навпаки, є деякі політичні сили, що знову і знову достатньо інтенсивно пробуджують та експлуатують цю тему задля відвернення уваги від важливих для суспільства проблем, і таким чином внесення розколу та посилення протиріч між різними частинами суспільства. За таких умов, індивідууми – члени суспільства – є втягнутими у нескінченні й марні суперечки, не приділяючи належної уваги ризикам для державної безпеки та безпеки людини. Громади в таких суспільствах та державах не мають достатніх простору та можливостей для розробки безпекових стратегій, що робить їх уразливими перед загрозами, які надходять не лише із середини, але й ззовні. Такий стан

справ особливо характерний для держав, що не контролюють усю свою територію. Ризики, з якими зіштовхується Молдова, мають не лише цивільний, але і суто військовий вимір, оскільки на її території перебувають збройні сили іноземної держави – незаконні військові підрозділи та миротворчі сили, які не мають належного міжнародного мандату, складаючись із представників воюючої сторони.

Таким чином, ми повертаємося назад до здатності держави забезпечувати та гарантувати безпеку людини за умов, коли вразливою є державна безпека. На нашу думку, це практично неможливо, і приклад Республіки Молдова підтверджує це. Політичний процес відіграє ключову роль у врегулюванні цього питання, оскільки політична безпека є одним із основних аспектів, що може забезпечити задовільний стан безпеки людини.

Після досягнення незалежності молдовські політичні еліти не були змінені, більша частина колишньої радянської еліти залишилася при владі або швидко відновила свій контроль над органами влади. Політичний клас був більше зосереджений на утриманні свого контролю та впливу на суспільство, ніж на реформуванні державних інституцій та розробці сталих стратегій розвитку задля того, щоб країна та її громадяни могли б отримати більш високий рівень безпеки.

За браком реформ, що мали б призвести до сталого розвитку, а також без довгострокових стратегій, у Молдові виникли умови, які змушували активне та освічене населення залишати країну. Масовий виїзд громадян Молдови за кордон впродовж певного періоду часу відіграв важливу роль для країни та суспільства – грошові перекази із-за кордону були дуже важливі для національної економіки і склали велику частку ВВП країни.<sup>6</sup> Значні обсяги фінансових ресурсів, що надходили від громадян із-за кордону, а також їх готовність повернутися до Молдови із заробленими гро-

6. <http://moldnova.eu/ro/infografic-evolutia-remitentelor-2000-2016-economia-pierde-un-pilon-important-12668.html>.

шими та досвідом, дещо спрощували для політичного класу завдання забезпечення розвитку держави. Та на жаль, політична еліта не була спроможна створити привабливі умови для інвестицій та економічного зростання, що, в свою чергу, могло б створити належні умови для забезпечення безпеки людини.

Вже 25 років з часів набуття незалежності питання територіальної роздільності, розколотості суспільство і політичної нестабільності негативно впливають на стандарти життя, внаслідок чого Молдова перетворюється із однієї із найбільш населених держав регіону – на країну, де кількість громадян, що виїжджають за кордон, є тривожно високою. З цієї причини, у випадку Молдови питання безпеки людини потрібно розглядати через детальне вивчення та аналіз проблем політичної безпеки. Міркування про забезпечення хоча б мінімального рівня безпеки людини втрачають релевантність без врахування необхідності стійкої політичної безпеки, оскільки саме політики можуть і мають вдаватися до дій, що мають ефективно попередити дестабілізаційні процеси, які несуть серйозні загрози для безпеки людини. Політики також мають створювати умови та ефективні шляхи для захисту прав людини. Це добре помітно на прикладі нашого регіону, де політична нестабільність призвела до вразливості суспільства не лише у питаннях цивільної безпеки.

Політична безпека має безпосередній стосунок до організаційної стабільності держав, урядових систем та ідеологій, що їх легітимізують. Таким чином політична безпека може означати і захист уже розробленої політики управління державою, зорієнтованої на розвиток суспільства. Тобто, коли ми говоримо про загрозу для політичної безпеки, ми маємо чітко розуміти, що під цим мається на увазі, і які цінності захищає цей вид безпеки. За деякими визначеннями, політична безпека передбачає захист від будь-якої форми політичних репресій.<sup>7</sup> Є й точки зору, за якими політична безпека означає стабільну сис-

тему прийняття рішень та правові засади, що визначаються політичними акторами. До широкого спектру питань, що включає в себе політична безпека, належать діяльність урядових структур, починаючи від голосування і розподілу влади в державі – до підзвітності обраних осіб та захисту основних свобод, і навіть включаючи питання стабільності уряду, а також спільного розподілу благ. Відповідно до визначення ООН, одним із найважливіших аспектів політичної безпеки є вільне життя населення у суспільстві, де дотримуються фундаментальних прав людини.<sup>8</sup> У Звіті з людського розвитку (Програми розвитку ООН) є дані, згідно з якими найгірші репресії та порушення прав людини мали місце в умовах політичної нестабільності та громадських заворушень. Поглянувши на досвід країн нашого регіону, можемо спостерігати, що політична нестабільність та громадські заворушення часто були спровоковані, підживлювалися і заохочувалися із-за кордону.

Ще у 1991 р. Б. Бузан писав про політичну безпеку: «Політичні загрози спрямовані на організаційну стабільність держави. Їх мета може варіювати від здійснення тиску на уряд, щоб він реалізовував певну політику, – до повалення уряду, розпалювання сепаратизму та дезорганізації політичної системи країни з тим, щоб вона стала слабкою перед збройним нападом. Ідея державності, особливо того, що стосується її національної ідентичності та ідеології, а також інституцій, що уособлюють її, зазвичай стає мішенню політичних загроз. Оскільки держава є переважно політичним утворенням, політичні загрози є щонайменше у тій самій мірі небезпечними, як і військові загрози. І чим слабшою є держава, тим більше це твердження є вірним».<sup>9</sup> Саме тому, внутрішня безпека держави, безпека суспільства (громади) безпосередньо залежать від здатності держави ефективно виконувати роль гаранта суверенітету й добробуту, а також попереджувати нестабіль-

7. See definition on: <http://definitions.uslegal.com/p/political-security%20>.

8. Human Development Report 1994, New York, Oxford University Press, 1994, p. 44.

9. Barry Buzan, People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era, Harvester Wheatsheaf, 1991.

ність. Неможливо досягнути достатнього рівня національної безпеки у збідній та нужденній країні.<sup>10</sup> Відповідно, політична безпека перебуває у тісному зв'язку із економічною безпекою, в той час як безпека людини залежить від того, наскільки гарантованими є політична й економічна безпека. Оскільки економічно слабка держава не може бути політично стабільною, то й по-справжньому гарантувати безпеку людини за таких умов неможливо.

Політичний вимір безпеки визначається «як стосунками між державою та її громадянами, так і міжнародними відносинами держави» (Sarcinski, 2005). Відповідно, політичний вимір може бути проаналізований на двох рівнях: внутрішньому – погане чи добре урядування, та зовнішньому – по відношенню до міжнародної безпеки та міжнародного права.<sup>11</sup>

#### Сучасні виклики безпеці людини

Серед дослідників поширеною є думка, що в сучасних умовах акцент на державній безпеці є недоречним, оскільки, якщо індивідууми та громади почуваються в небезпеці, то слабкою й нестабільною є й держава. Важко не погодитися із таким висновком, оскільки ці дві концепції є взаємозалежними: не можливо гарантувати особисту безпеку громадян, допоки не захищена державна безпека, так само, як не можна говорити про забезпечення безпеки держави без гарантування поваги до гідності, прав і безпеки усіх, хто проживає на її території. Ця взаємозалежність є дуже актуальною особливо для таких країн як Республіка Молдова, яка не змогла вибудувати життєздатної системи безпеки і гарантувати захищеність своїх громадян, у т.ч. через відсутність контролю над частиною території та присутність там іноземних збройних сил. Молдовський

досвід є особливо актуальним при аналізі подій та ситуації на Сході України, оскільки там мають місце багато елементів, притаманних сценарію, до якого схід Молдови був втягнутий більш ніж 20 років тому. Для Республіки Молдова Придністровський конфлікт та не-ефективні спроби його вирішення є суттєвим бар'єром для розвитку. Молдова продовжує належати до тих країн, де інвестиції в економіку наражаються на серйозні ризики через загрози військового характеру, через те, що вона не має контролю над частиною своєї території, не має митного контролю на важливому сегменті державного кордону, але разом із тим має міжнародні зобов'язання ефективно захищати права тих, хто живе на території, які перебувають поза контролем конституційної влади. Беручи до уваги ці аспекти, є практично неможливим уникнути питання верховенства права, що є життєво необхідним для розвитку суспільства і гарантування безпеки людини.

Іншим значним викликом для безпеки людини в Молдові є міграція – у цьому питанні проблеми наростають одна за одною, стають все складнішими для вирішення, перетворюючись на замкнене коло. Через економічні, політичні та соціальні ризики все більша кількість громадян Молдови надають перевагу виїзду із країни, в якій погіршуються системи соціального захисту та охорони здоров'я, і де продовжує скорочуватися кількість робочих місць. Такі висновки були зроблені на основі дослідження, проведеного Національною комісією із питань населення та розвитку, що оцінювала індекс демографічної безпеки. Відповідно до проекту Концепції безпеки (документ практично готовий, але його прийняття та імплементація відкладаються), демографічне питання є одним із найважливіших та найактуальніших при аналізі вразливості держави. Автори документу прийшли до висновку, що для забезпечення ефективного функціонування Республіки Молдова життєво необхідною є втілення політики, спрямованої на припинення демографічного спаду і старіння населення, що є характерними для молдовського суспільства, а також до-

10. D. Dolghin and others, „Riscuri și amenințări la adresa securității României, Actualitate și perspective” [Risks and Threats to the Security of Romania. Topicality and Outlooks], National Defence University publishing house, 2004.

11. Nicoleta Lasan, Public Administration and Social Policy Magazine, No 4 (5 December 2010), p. 43.

сягнення позитивного приросту населення в майбутньому. На жаль, влада ігнорує або відкладає прийняття конкретних нагальних стратегій та планів для боротьби із зазначеними проблемами, в той час негативні тенденції набирають обертів, і велика частка активних освічених громадян, молодих людей і професіоналів, мігрують з країни, що матиме трагічний вплив на потенціал розвитку країни. За такого розвитку подій, вирішувати питання забезпечення й гарантування безпеки людини ставатиме все складніше. Відповідно до звіту Світового банку, Молдова є однією з найбідніших країн Європи,<sup>12</sup> хоча й намагається досягти певного прогресу. Через бідність люди виїжджають з держави, і з втратою кваліфікованих працівників покращити стан економіки країни стає ще складніше.

Політична корупція, що особливо поширилася за останні 10 років, насправді була постійним викликом та загрозою для безпеки людини в Молдові впродовж всіх 25 років незалежності. Молдовський політичний клас не цікавиться вирішенням проблем, з якими зіштовхуються держава та суспільство, зосередившись на особистих питаннях, скандалах і діяльності, що захищає власні інтереси владної еліти. Політичні партії засліплені бажанням залишатися при владі, не виконують задекларованих політичних цілей, не дотримуються своїх ідеологічних позицій, вдаються до сценаріїв відволікання уваги суспільства від реальних проблем. Політична корупція та протекціонізм разом із вадами державного управління підірвали довіру населення до політичного класу, верховенства права та здатності до самоуправління. Уряд видає суперечливі розпорядження, часто із порушенням процедур та нехтуючи громадською думкою. Справді важливі для суспільства питання залишаються без належної уваги або вирішуються лише поверхнево. Корупція, брак реформ у судовій системі, освіті, охороні здоров'я, адміністративній системі

– залишають громадян без будь-яких гарантій безпеки.

## Висновки

З огляду на зазначені вище чинники, що розділяють населення, Молдова не змогла розвинути національну ідею, яка консолідувала би суспільство та об'єднала громадян навколо спільних цінностей, безвідносно до етнічної приналежності, мови, соціального або релігійного статусу. Об'єднуюча національна могла би зменшити ризики та загрози для безпеки людини, оскільки залучила би все суспільство до демократичного процесу управління державою. Нині ж половина населення геополітично зорієнтована на Захід, у той час як інша половина – на Схід, а влада й політичні сили не мають підтримки усього суспільства.

Результати аналізу ситуації в Молдові та відповідні висновки іноді можуть здаватися апокаліптичними і бути складними для сприйняття. Однак, тільки обговорюючи ці серйозні виклики ми зможемо знайти шляхи для їх вирішення, а також попередити виникнення подібних явищ та ситуацій в інших країнах зі схожими умовами. Молдова не є позитивним прикладом у тому, що стосується забезпечення і гарантування безпеки людини, але її досвід може бути важливим для попередження або зупинення схожих тенденцій в інших державах.

Для забезпечення безпеки людини в Молдові необхідно якомога скоріше провести структурні реформи, створюючи умови для розвитку країни в цілому. Фактично, такі реформи розпочалися із підписанням Угоди про Асоціацію між Європейським союзом та Республікою Молдова, і їх потрібно втілити до кінця, у т.ч. завершити реформування демократичних інституцій та гармонізувати законодавство і практики із європейськими стандартами. Ці реформи та зміни дозволили б підвищити стандарти життя і покращити економічні показники, що в свою чергу призвело б до виникнення необхідних умов для забезпечення безпеки людини.

12. <http://documents.worldbank.org/curated/en/715861467989513808/Reducerea-s%C4%83r%C4%83ciei-%C5%9Fi-prosperitate-partajate-%C3%AEEn-Moldova-progrese-%C5%9Fi-perspective>.

### Права и безопасность личности в Беларуси

*Андрей Поротников, Belarus Security Blog*

После восстановления независимости в течение 1992-1996 гг. в Беларуси существовала относительно демократическая политическая система. Смертельный удар по которой был нанесен конституционным референдумом в ноябре 1996 г. Его итоги закрепили фактическое всевластие Александра Лукашенко. Беларуский лидер сосредоточил в своих руках всю полноту государственной власти, и система разделения властей перестала существовать де-факто, хотя и сохраняется де-юре<sup>1</sup>.

Придя к власти в результате пока единственных свободных президентских выборов 1994 г. А. Лукашенко столкнулся с рядом вызовов, которые требовали решения одновременно. Беларуское государство пребывало в состоянии дисфункции. На фоне экономического кризиса остро стояла проблема криминализации, шел процесс сращивания бизнеса, чиновников и организованной преступности. Сокращение национальной армии с 250 тыс. человек в 1992 г. до порядка 100 тыс. к концу 1994 г. высвободило «в никуда» десятки тысяч офицеров, многие из которых имели опыт участия в боевых действиях. Некоторые из них, к сожалению, встали на криминальный путь. Сама армия Беларуси была поражена неуставными отношениями, доходило до открытых угроз физической расправы в адрес офицеров со стороны солдат, отказывавшихся соблюдать требования уставов. Все это осложнялось внутривластной борьбой.

А. Лукашенко, придя к власти на волне популизма, продолжал поддерживать имидж народного президента, защитника простого человека. Установление системы единовла-

стия позволило достаточно быстро решить вопрос обуздания организованной преступности. Чему способствовало и внезапное исчезновение ряда активных членов организованного преступного сообщества Беларуси<sup>2,3</sup>. Формально, государство отношения к этому не имеет, однако при этом и отрицать факт внесудебных казней власти не спешат. Криминальная ситуация, а также борьба с политической оппозицией вызвали быстрый численный рост милиции и спецслужб. Что позволило трудоустроить значительную часть офицеров, попавших под сокращение армии.

Сложилась двоякая ситуация: с одной стороны, развитие силового аппарата государства способствовало росту уровня безопасности личности; с другой, личность была лишена политических прав и свобод.

Переходя к непосредственному рассмотрению ситуации в области безопасности личности в Беларуси необходимо выделить три блока вопросов для рассмотрения:

- 1) общеполитический контекст ситуации;
- 2) положение личного состава силовых структур;
- 3) положение личности с точки зрения обеспечения её безопасности.

#### Политическая ситуация в Беларуси

По итогам выборов в Национальное собрание в 2004 г. ни один кандидат от демократических сил депутатского мандата не получил. Эта ситуация сохранялась по 2016 г., когда власти де-факто назначили депутатом одного представителя оппозиционных сил. Всего в нижней палате На-

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.), точка входа: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.

2. Президенту Лукашенко "закон" не страшен, точка входа: <http://kommersant.ru/doc/289400>.

3. Лукашенко признался, что в 90-е приказал расстреливать бандитов на трассе Москва – Брест, точка входа: [https://www.gazeta.ru/auto/news/2013/10/11/n\\_3246405.shtml](https://www.gazeta.ru/auto/news/2013/10/11/n_3246405.shtml).

ционального собрания 110 депутатов. В настоящее время утрачена даже гипотетическая возможность влияния народа на политику в области обеспечения национальной и общественной безопасности. Фактически, институт выборов в Беларуси носит декоративный характер, а представительные органы, включая парламент, выполняют лишь функции легитимации воли А. Лукашенко и им назначенных чиновников.

Существующая в Беларуси система безопасности базируется на личных представлениях белорусского руководителя. Центральной задачей является сохранение существующего политического режима. Что прикрывается эвфемизмами «защита конституционного строя», «обеспечение общественного порядка» или «сохранение общественно-политической стабильности». В представлении белорусского руководителя базовые права и свободы личности ограничиваются обеспечением физической безопасности и некоторым набором чисто социальных гарантий (доступ к образованию, здравоохранению, поддержка по нетрудоспособности). При этом гражданин как политический субъект действующей властью Беларуси не признается.

Формально провозглашается верховенство права, равенство граждан перед законом, а защита прав и свобод личности – основная задача государства (ст.2 и Раздел 2 Конституции Беларуси). На уровне взаимоотношений частных лиц между собой или с низовыми органами государственной власти эта установка в большинстве случаев выдерживается. Но лишь до того момента, когда интересы или потребности личности не вступают в противоречие с интересами государства. В том виде, в котором эти интересы понимает высшее политическое руководство страны. В существующей правовой системе Беларуси правовые нормы и процедуры важны, но не являются определяющими.

Беларуский режим, будучи экономически и технологически не самодостаточным, не может полностью игнорировать международные

нормы и стандарты. И вынужден частично имитировать следование им. А частично и следовать. Но лишь в тех случаях, которые не ставят под угрозу неизменность существующей политической системы.

Отдельно отметим практику внесения изменений в законодательство в области национальной безопасности в формате постфактум. Т.е. сначала некие новации внедряются в повседневную деятельность силовых структур. Причем зачастую без всякого оформления, даже в ведомственных актах. А лишь затем соответствующие изменения вносятся в законодательство. Беларусь не является правовым государством в полном смысле этого слова и потому практика внеправовых действий достаточно распространена.

Конституция, содержащая ряд норм, гарантирующих права и свободы человека и гражданина, является документом прямого действия лишь отчасти. Практика деятельности белорусских властей практически исходит из того, что в части прав и свобод Основной закон является декларативным документом. А вот в части обязанностей гражданина перед государством – белорусский режим рассматривает её в качестве документа прямого действия<sup>4</sup>.

В Беларуси создан широкий репрессивный инструментарий, который периодически пускается в ход. Стоит отметить, что репрессии носят политически мотивированный характер и ставят целью запугать политических оппонентов режима, а не общество в целом.

Беларуская властная система характеризуется наличием одного моносубъекта – президента А. Лукашенко. Это накладывает отпечаток на все сферы общественно-политической жизни страны. В том числе и в обеспечении безопасности. Следует учитывать, что в Беларуси значение имеют не только и не столь-

4. Конституционный суд не нашел нарушений закона в декрете «о тунейдстве», точка входа: <http://naviny.by/new/20170315/1489555204-konstitucionnyy-sud-ne-nashel-narusheniy-zakona-v-dekrete-o-tuneyadstve>.

ко нормы формального законодательства, сколько правоприменительная практика и общеполитический контекст ситуации.

Ситуация внутри силового блока Беларуси

Все последние 22 года законодательство поэтапно расширяло полномочия силовых структур Беларуси. Личный состав которых наделён достаточно широким кругом прав и несет вполне стандартные обязанности: законность деятельности, уважение чести и достоинства личности, гуманизм, верховенство прав и т.п. *(далее по тексту применительно к личному составу силовых структур Беларуси, имеющему воинские или специальные звания, будет использоваться термин сотрудник).*

Парадокс сложившейся в Беларуси ситуации в том, что лица, занятые в системе обеспечения безопасности, в гораздо большей степени поражены в своих правах, нежели рядовые обыватели. Речь идет не просто об общепринятых ограничениях, связанных с трудовой деятельностью в системе обеспечения национальной безопасности (например, ограничение права на забастовку и политическую активность). На практике на белорусских силовиков накладывают обязательства, которые являются в принципе неправовыми и носят признаки нарушения основных прав человека и гражданина.

Силовые структуры традиционно испытывают некомплект на низовых позициях. Что влечет дополнительную нагрузку на имеющийся личный состав. Которая выливается в рост продолжительности рабочего времени. При этом переработка зачастую никаким образом не компенсируется, сотрудники после суточного наряда выходят на работу, так как заместить их некем, а объем текущей работы не позволяет рассчитывать на полноценный отдых. Непосредственное руководство крайне неохотно идет на компенсацию переработки свободными днями, мотивируя это тем, что подчиненные принимали присягу и поэтому должны исполнять служебные обязанности, не

считаясь со своим личным временем. Распространена практика внезапного вызова сотрудников на служебные места в их официальные дни отдыха, досрочный отзыв из отпуска, что зачастую не связано со служебной необходимостью. Фактически речь идет о принуждении к труду, что противоречит ст.ст. 41 и 43 белорусской Конституции.

Особо стоит остановиться на практике наложения различного рода дисциплинарных взысканий и лишения премии. Так, в Беларуси существует практика премирования руководства подразделений силовых структур по итогам календарного года за экономию бюджетных ресурсов. Которая образуется, в том числе и за счет депремирования сотрудников. Что провоцирует наказание сотрудников даже за малозначительные проступки.

Отдельной темой является культура взаимоотношения начальника и подчиненного. Распространённой практикой является хамское отношение к подчинённым, их унижение и прямое оскорбление. Причем зачастую публично перед всем личным составом подразделения.

Формально дисциплинарные взыскания и поведение непосредственного начальника могут обжаловаться вышестоящему начальству. Однако на практике такие действия фактически бесполезны: отмена вышестоящим начальником решения нижестоящего начальника, или тем более его наказание по жалобе подчиненного, рассматривается как подрыв авторитета руководящей вертикали.

Нарушением прав сотрудников силовых ведомств является принудительная подписка на ведомственные издания (там, где они имеются). Причем, зачастую эти издания неоправданно дороги. Для обеспечения тиражности ведомственных изданий сотрудников могут обязать организовать подписку на них и иных лиц, не занятых в системе силовых структур: местные органы власти, мелких правонарушителей (минимальное наказание в случае



оформления подписки).

Практикуются обязательные сборы денег для различного рода мероприятий вне зависимости от того, насколько они представляют интерес для самих сотрудников.

Сотрудники силовых ведомств зачастую в принудительном порядке вынуждены вступать в различные проправительственные общественные организации.

Отдельной темой является взаимодействие силовых ведомств и православной церкви. В результате, зачастую сотрудники должны в рабочее время принимать участие в мероприятиях религиозного характера вне зависимости от их желания, что является прямым нарушением ст.9 Закона Беларуси «О статусе военнослужащих»<sup>5</sup>. А православные священники участвуют в воинских ритуалах. В последнее время также расширяется и практика привлечения католических священников. Однако стоит отметить, что уровень воцерковленности в Беларуси составляет лишь порядка 6%<sup>6</sup>. При этом церковь отделена от государства и института капелланства в Беларуси нет, и не планируется.

Стоит отметить, что белорусские силовые органы отличает достаточно высокий уровень дисциплины, управляемость и политическая лояльность руководству страны. Без чего не удалось бы достигнуть высокого уровня общей безопасности в стране<sup>7</sup>. А управляемость силовых структур обеспечивается комплексной системой контроля.

Существует несколько разновидностей контроля за деятельностью силовых структур и их сотрудников. Базовый уровень – контроль непосредственного руководства. Согласно

Уставам, непосредственный начальник/командир контролирует и отвечает за неукоснительное соблюдение своими подчиненными требований законодательства, в том числе и в области защиты прав и свобод личности<sup>8,9</sup>. Однако на практике этот контроль не всегда эффективен. Высокая забюрократизированность силовых структур зачастую не оставляет непосредственным руководителям времени для осуществления полноценного контроля за деятельностью подчиненных.

Вторым уровнем контроля является внутриведомственный, который осуществляется вышестоящими структурами.

Далее деятельность ведомств безопасности контролируется службами их собственной безопасности и Комитетом госбезопасности.

Стоит отметить, что вышеуказанные виды контроля в первую очередь направлены на пресечение и предотвращение проступков против интересов службы. И призваны обеспечить лояльность, подконтрольность и управляемость силового блока.

Имеется и система прокурорского надзора. Которая при этом носит во многом формальный характер. И направлена на обеспечение исполнения прогнозных показателей деятельности силовых структур. Либо выступает в качестве меры реагирования на жалобы или ставшие известными факты противоправной деятельности сотрудников силовых структур. На практике, на низовом уровне зачастую наблюдается сращивание прокуратуры и силовых структур. А иногда – и местной исполнительной власти и хозяйствующих субъектов, что приводит к фактически круговой поруке и укрывательству негатива. Из крайних громких примеров можно отметить

5. Закон Беларуси «О статусе военнослужащих», точка входа: [http://www.mil.by/ru/all\\_about/normative\\_base](http://www.mil.by/ru/all_about/normative_base).

6. Религия в Белоруссии, точка входа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Религия\\_в\\_Белоруссии](https://ru.wikipedia.org/wiki/Религия_в_Белоруссии).

7. Мы в списке самых безопасных стран мира, точка входа <https://www.sb.by/articles/my-v-spiske-samykh-bezopasnykh-stran-mira.html>.

8. Дисциплинарный устав органов внутренних дел Республики Беларусь, точка входа: [http://www.pravo.by/pdf/2003-62/2003-62\(004-011\).pdf](http://www.pravo.by/pdf/2003-62/2003-62(004-011).pdf).

9. Указ Президента Республики Беларусь от 26 июня 2001 г. № 355 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Республики Беларусь», точка входа: <http://prokuratura.gov.by/sm.aspx?guid=90916>.

ситуацию в Гомеле, где произошло сращивание сотрудников КГБ, исполнительной власти и бизнеса<sup>10</sup>. В итоге сотрудники КГБ по заказу коммерсантов осуществляли незаконный сбор информации и прослушивание переговоров конкурентов.

Высшей контрольной инстанцией является Президент Беларуси, или уполномоченные им органы, или Правительство Беларуси, назначаемое Президентом<sup>11, 12, 13</sup>.

Беларуское законодательство позволяет оспаривать в суде решения и действия силовых структур в отношении физического или юридического лица. Однако на практике процент удовлетворения жалоб не высокий, действует негласная презумпция добросовестности представителей государства.

Отдельно стоит отметить идеологическую вертикаль, которая сформирована во всех силовых органах Беларуси. Вместе с квазиобщественными структурами, участие в которых для белорусских силовиков является обязательным, идеологи формируют систему, призванную заниматься не только индоктринацией личного состава и его воспитанием в духе лояльности белорусскому руководителю, но и контролем за личной жизнью сотрудников силовых ведомств.

### Безопасность личности

Беларуские власти имеют в распоряжении обширный репрессивный инструментарий. При этом стоит подчеркнуть, что речь идет не о репрессиях вообще, а о репрессиях в отно-

шении политически активной части общества. Система безопасности Беларуси «заточена» в первую очередь на обеспечении политической безопасности правящего режима.

В силу отсутствия гражданского демократического контроля, деятельность силовых структур является непрозрачной. При силовых структурах существуют формальные общественные советы, которые на самом деле представляют собой набор лиц, абсолютно лояльных власти либо вообще гражданских чиновников, основная задача которых – создавать видимость некоей демократичности. Что на деле является полной профанацией.

Большой масштаб информации, касающейся силовых структур, не обнародуется согласно закону о государственных секретах<sup>14</sup>.

Хотя формально руководящими документами силовых ведомств декларируется приверженность защите основных прав и свобод личности, на практике мы сталкиваемся с регулярными свидетельствами их подавления.

Так, сотрудники правоохранительных структур часто действуют по формуле «все равны перед законом, но некоторые равнее других». Это означает, что в отношении лиц, ведущих асоциальный образ жизни, считается допустимым поведение, которое в отношении социализированных граждан неприемлемо.

В Беларуси принят ряд норм административного и уголовного законодательства, которые носят репрессивный характер в отношении инакомыслящих: ст.ст. 358<sup>1</sup> «Агентурная деятельность», 361 «Призывы к действиям, направленным на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь», 369<sup>1</sup> «Дискредитация Республики Беларусь», 369<sup>2</sup> «Получение иностранной безвозмездной помощи в нарушение законодательства Республики Беларусь» Уголовного кодекса;

10. Положение в области национальной безопасности и обороны (апрель 2014 года), точка входа: <https://www.bsblog.info/polozhenie-v-oblasti-nacionalnoj-bezopasnosti-i-oborony-aprel-2014-goda>.

11. Закон Беларуси «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь», точка доступа: <http://kgb.by/ru/zakon390-3>.

12. Закон Беларуси «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», точка доступа: [http://etalonline.by/?type=text&regnum=H10700263#load\\_text\\_one\\_1\\_](http://etalonline.by/?type=text&regnum=H10700263#load_text_one_1_).

13. Закон Беларуси «О Вооруженных Силах Республики Беларусь», точка входа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=V19201904>.

14. Закон Беларуси «О государственных секретах», точка входа: <http://kgb.by/ru/zakon170-3>.

ст.ст. 23.34 «Нарушение порядка организации или проведения массовых мероприятий», 22.9 «Нарушение законодательства о средствах массовой информации» Кодекса об административных правонарушениях<sup>15, 16</sup>.

Отдельной темой является необоснованное и непропорциональное применение насилия со стороны сотрудников силовых структур в отношении участников и просто случайных свидетелей акций политического протеста. При этом в данном случае силовики имеют практически полную индульгенцию на нарушение закона. Если в случае с превышением применения силы в частных случаях зачастую удается добиться хоть какой-то сатисфакции, то в случае, если насилие применяется в связи с политической активностью, действует система круговой поруки системы. На критику деятельности силовиков власть отвечает обвинениями в попытках дискредитации силовых структур с целью дестабилизации общественно-политической ситуации в стране.

Одновременно, как было сказано выше, общекриминальная ситуация в Беларуси вполне благоприятна. Это связано как с развитостью системы силовых ведомств и их достаточно высокой эффективностью, так и с быстрым экономическим ростом в период 2001-2013 гг.

Кроме того, белорусские власти прилагают значительные усилия по улучшению имиджа силовых структур Беларуси за рубежом. Страна является активным участником глобальной борьбы против организованной преступности. А в области борьбы с торговлей и эксплуатацией людей – Беларусь находится в числе лидеров.

Кроме того, в последние годы белорусские правоохранители прикладывают значительные усилия по профилактике домашнего насилия и защите детей, противодействию киберпрес-

тупности и нелегальному обороту синтетических наркотиков.

## Выводы

Ситуация в части безопасности личности в Беларуси носит двоякий характер. С одной стороны, существующая система силовых органов достаточно эффективно обеспечивает внутреннюю и внешнюю безопасность. Но её первоочередной задачей является обеспечение неприкосновенности существующего политического режима. То, что при этом сохраняется высокий уровень общекриминальной безопасности, не в последнюю очередь стало возможным благодаря длительному периоду быстрого экономического роста и роста доходов населения<sup>17</sup>.

Состояние безопасности личности в Беларуси характеризуется следующими особенностями:

- система безопасности малопрозрачна и абсолютно неподконтрольна обществу;
- декларативная демократичность системы является зачастую профанацией или в лучшем случае используется предельно избирательно;
- верховенство права и равенство перед законом провозглашается, но реализуется не в полной мере;
- государство отказывает своим гражданам в политической субъектности;
- сотрудники силового аппарата поражены в своих гражданских правах сверх установленного законодательством, хотя этот факт носит неявный для общества характер;
- за исключением ограничений политических прав, состояние безопасности личности в Беларуси можно охарактеризовать как в целом благоприятное.

15. Уголовный кодекс Республики Беларусь, точка входа: [http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК9900275#load\\_text\\_none\\_1\\_](http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК9900275#load_text_none_1_).

16. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, точка входа: [http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК0300194#load\\_text\\_none\\_1\\_](http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК0300194#load_text_none_1_).

17. Доходы белорусов установили новый антирекорд. Есть ли повод для паники?, точка входа: <http://www.kp.by/daily/26621/3639603>.

## Оцінка важливих елементів демократичного контролю над збройними силами в Литві

*Гражвідас Ясутіс, Литовська військова академія ім. генерала Йонаса Жямайтіса*

### Вступ

Аналіз суперечливих питань, що стосуються демократичного контролю над військовою системою держави, формує основу цього розділу з особливим акцентом на правові та інституційні механізми в Литві. Сам «сенса існування» збройних сил у сучасних демократичних європейських державах має першорядне значення і виправданий необхідністю захищати і забезпечувати безпеку суспільств відповідних держав від зовнішніх загроз, а також – сьогодні це важливо як ніколи – охороняти демократичні цінності, верховенство права і права людини, основні свободи всіх осіб, які підпадають під відповідну національну юрисдикцію.<sup>1</sup> Об'єктом дослідження цього розділу є демократичний контроль над збройними силами в Литві, де ситуація у сфері безпеки змінюється і стає менш передбачуваною.

17 січня 2017 р. Парламент Литовської Республіки ухвалив Стратегію національної безпеки, яка розкриває життєво важливі інтереси національної безпеки, основні фактори ризику, небезпеки і загрози для цих інтересів, встановлює пріоритети, довгострокові й середньострокові завдання розвитку системи національної безпеки і зовнішньої, оборонної та внутрішньої політики. Відповідно до статті 8, в сучасних умовах основною загрозою для безпеки Литовської Республіки визначено агресивні дії Російської Федерації, що порушують архітектуру безпеки, яка ґрунтується на універсальних принципах і нормах міжнародного

права та мирного співіснування.<sup>2</sup> Залишається відкритим питання щодо того, чи впливають нові обставини загроз на роль громадськості і власне сам громадський контроль над збройними силами. Зокрема, чи відповідає це думці міжнародного співтовариства і його більш широкому демократичному сприйняттю, що виходить за рамки військових загроз, контролю над озброєнням і роззброєнням, а також включає в себе зобов'язання щодо захисту прав людини і демократії.

У той час як громадський контроль над збройними силами є неодмінною умовою демократії, ступінь і тип такого контролю буде варіюватися в залежності від системи управління, історичних традицій і культурних цінностей, а також відмінностей у сприйнятті загроз.<sup>3</sup> Безпосередньо цій темі литовські дослідники не приділяли значної уваги. Із попередніх досліджень варто відзначити Вайдотаса Урбеліса, який вивчав процеси демократизації та інтеграції в країнах Балтії, у т.ч. згадуючи й досвід Литви.<sup>4</sup> Він відзначив, що позитивна зміна була очевидною у встановленні громадського контролю над оборонною політикою в країнах Балтії. Згадки про приклади незаконних дій у військовому секторі, які могли б загрожувати інтересам суспільства або держави, зникли у зв'язку із запровадженням жорсткого контролю над системою національної оборони,

---

2. Агресія проти сусідніх країн, анексія Криму, значна концентрація наступальної військової техніки Російської Федерації та навчання поблизу кордонів Литовської Республіки та інших держав, особливо в Калінінградській області, призводять до міжнародної напруги й загрожують миру в усьому світі. Здатність Російської Федерації використовувати військові, економічні, енергетичні, інформаційні та інші невійськові заходи проти сусідніх країн, створювати внутрішні проблеми країнам Східного партнерства, що розташовані неподалік Литовської Республіки, а також готовність Російської Федерації використовувати ядерну зброю навіть проти держав, що не володіють такою зброєю, - є викликом для безпеки Литовської Республіки та всього євроатлантичного співтовариства. Див.: National Security Strategy of the Republic of Lithuania. Resolution No XIII-202 of the Seimas of the Republic of Lithuania of 17 January 2017.

3. Report on the Democratic Control of the Armed Forces adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session. Venice, 14-15 March 2008. Strasbourg, 23 April 2008 CDL-AD(2008)004 Study no. 389 /2006.

4. Vaidotas Urbelis, "Democratization and integration: DCAF in the Baltic States"// Legal framing of the democratic control of armed forces and the security sector: norms and realities. Belgrad, 2001.

---

1. Report on the Democratic Control of the Armed Forces adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session. Venice, 14-15 March 2008. Strasbourg, 23 April 2008 CDL-AD(2008)004 Study no. 389 /2006.

здійснюваного державною владою. Хоча в майбутньому ще можуть мати місце окремі інциденти, але цілком імовірно, що вони будуть поодинокі і з ними можна буде справитися з урахуванням конкретної ситуації. У подальшому спільному дослідженні з Томасом Урбонасом, Вайдотас Урбеліс аналізував розвиток демократичного контролю над збройними силами. Автори дійшли висновку, що, попри попередні проблеми, був досягнутий значний прогрес у розвитку громадського і демократичного контролю над збройними силами в Литві після здобуття нею незалежності.

Литва розпочала створення власних збройних сил у 1990-1991 рр., як частина процесу боротьби за незалежність. У 1992-1993 рр. литовці зіштовхнулися із проблемами в цій сфері через відсутність чіткої правової і законодавчої бази для військово-цивільних відносин, а також економічні виклики, що стояли перед збройними силами. З 1994 р. Литва запровадила чіткі правові рамки для демократичного контролю над своїми збройними силами.<sup>5</sup> Ґрунтовні аналітичні викладки з цієї тематики можна знайти в дослідженнях Кестутіса Паулаускаса і Альгірдаса Грічуса, які вивчали концепцію демократичного контролю над збройними силами в Литві.<sup>6</sup> Автори дійшли висновку, що, незважаючи на деякі невирішені питання, в Литві був успішно встановлений громадський і демократичний контроль над збройними силами. Деякі невирішені питання військово-цивільних відносин і недостатньо ефективний парламентський контроль над військовими структурами залишаються предметом для подальшого зміцнення демократичної політичної системи і формування громадянського суспільства. Проте, такі проблеми притаманні більшості держав і суспільств перехідного періоду. Гражина Мініотайте підкреслює в своєму дослідженні, що в Литві було успішно

встановлено громадський демократичний контроль над збройними силами. Разом з тим, спроби в останніх документах врегулювати суперечливі ідеї щодо одночасного збереження національного суверенітету і пошуку місця у спільному безпековому просторі, свідчать про продовження перехідного періоду в країні.<sup>7</sup> Також вартим уваги є дослідження Кароліуса Люткевічуса щодо парламентського нагляду в сфері розвідувальних служб.<sup>8</sup>

Ця стаття складається з трьох частин. Перша зосереджена на теоретичних засадах і цілях демократичного контролю над збройними силами. Друга присвячена розробці нормативно-правової бази, а третя – більш детально зупиняється на розгляді питань парламентського нагляду в Литві. Робиться висновок, що Литва, за сприяння внутрішніх та зовнішніх чинників, створила передову й діючу правову базу для встановлення громадського контролю над збройними силами.

Цілі демократичного контролю над збройними силами

Військово-цивільні відносини були в значній мірі проаналізовані вченими і практиками, а їх динаміка залишається багатогранною. Як підкреслює Ларі Даймонд, контроль держави та її ключові рішення й практичні кроки належать, відповідно до конституційної теорії, до компетенції виборних посадових осіб (а не суб'єктів поза демократичним контролем чи міжнародних акторів), зокрема, збройні сили підпорядковані владі з обраних цивільних посадових осіб.<sup>9</sup> Країни, а особливо ті, що знаходяться в перехідному періоді, прагнуть знайти найбільш раціональну і збалансовану модель

5. Tomas Urbonas and Vaidotas Urbelis, "The challenges of civil-military relations and democratic control of armed forces: the case of Lithuania" // *Democratic control of the military in postcommunist Europe: guarding the guards*. Houndmills: Palgrave, 2002.

6. Kestutis Paulauskas and Algirdas Gričius. *Democratic Control over Armed Forces in Lithuania*. Connections. 2002.

7. Grazina Miniotaite. *The Normative Construction of the Military in Lithuania* Lithuanian Case PRIF- Research Paper No. 1/14-2007.

8. National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies. Lithuania. Version of 6 October 2014. Lithuanian Social Research Centre. Institute for Ethnic Studies. Karolis Liutkevičius.

9. Larry Diamond, *Developing Democracy toward Consolidation* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1999), p. 11.

для встановлення демократичного контролю над збройними силами, і намагаються звернути увагу на деякі моделі, які можуть їм підійти. Ендрю Котті, Тім Едмундс і Ентоні Форстер запропонували загальну аналітичну основу для оцінки досягнутого прогресу і проблем, з якими стикаються в різних країнах Центральної та Східної Європи в процесі запровадження демократичного контролю над своїми збройними силами. Демократичний контроль над збройними силами складається з трьох різних, але тісно пов'язаних елементів: невтручання збройних сил до внутрішньої політики; демократичний контроль над оборонною політикою (з точки зору чисельності і структури сил, витрат на оборону та закупівлі); і демократичний контроль над зовнішньою політикою (включаючи рішення про застосування сил за межами національних кордонів).<sup>10</sup> Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) визначив такі основні принципи, що повинні застосовуватися для регулювання цивільно-військових відносин:<sup>11</sup>

- 1) держава є єдиним суб'єктом в суспільстві, який має законну монополію на силу; служби безпеки підзвітні законній демократичній владі;
- 2) парламент суверенний і має виконавчу відповідальність за розробку, впровадження і перегляд політики в сфері безпеки і оборони;
- 3) парламент має унікальну конституційну функцію санкціонування витрат на оборону і безпеку;

10. Передбачається, що цілий ряд факторів впливають на перспективи демократичного контролю над збройними силами в тій чи іншій країні: історичні закономірності цивільно-військових відносин; широкий внутрішній політичний, економічний і соціальний контекст країни; міжнародний контекст; внутрішні інституційні чинники (зокрема, конституційні, урядові та адміністративні заходи, що стосуються контролю над збройними силами); а також питання військової культури і військового професіоналізму. Civil-Military Relations and Defence Planning: Challenges for Central and Eastern Europe in the New Era A. Cotter, T. Edmunds, A. Forster Working Paper 09/00.

11. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. IPU-DCAF handbook. Geneva, 2003.

- 4) парламент відіграє вирішальну роль у проголошенні й скасуванні надзвичайного стану або стану війни;
- 5) принципи належного управління і верховенства права застосовуються до всіх гілок влади, а отже, і до безпекових служб;
- 6) працівники сектору безпеки особисто підзвітні судовим інстанціям за порушення національних і міжнародних законів (стосовно цивільних або кримінальних правопорушень);
- 7) структури сектора безпеки є політично нейтральними.

Згадані вище фундаментальні принципи створюють надійну платформу для демократичного контролю над збройними силами. Відсутність їх реалізації або неможливість їх запровадження в повній мірі може мати негативні або навіть згубні наслідки для подальшого розвитку демократії та успішного проходження перехідного періоду.

Розвиток законодавчої бази для демократичного контролю над збройними силами в Литві

Як відзначають Вайдотас Урбеліс і Томас Урбонас, концепція військово-цивільних відносин і демократичного контролю над збройними силами, що виникли в результаті політичних перетворень у Литві в 1990-х рр., складаються з трьох принципів.<sup>12</sup> По-перше, підпорядкування військових структур цивільній владі за допомогою правових та інституційних механізмів. По-друге, політична нейтральність збройних сил, що накладається зовнішніми обмеженнями та впроваджується через професійну етику. По-третє, невтручання цивільної влади у визначене коло суто військових питань.

Процес розбудови литовських збройних сил був складним і залежав від різних внутрішніх і

12. Tomas Urbonas and Vaidotas Urbelis, "The challenges of civil-military relations and democratic control of armed forces: the case of Lithuania//Democratic control of the military in postcommunist Europe : guarding the guards. Houndmills: Palgrave, 2002.

зовнішніх факторів. Після розпаду Радянського Союзу, Литва і все її суспільство шукали нові демократичні шляхи для зміцнення політичної системи і перетворення її в надійну структуру. Процес демократизації є багатограним і включає, в якійсь мірі, деякі втручання в сферу військово-цивільних відносин. Збройні сили Литви були створені з нуля. На початку 1990-х рр. цей процес був досить хаотичним, маючи на меті створення структур, які могли би зупинити агресію зі Сходу. За В. Урбелісом, з 1990 по 1993 рр. розвиток оборонних структур проходив дещо заплутано, а для підпорядкування збройних сил цивільним органам влади не вистачало відповідних механізмів контролю і нагляду.<sup>13</sup>

Щодо питання демократичного контролю над збройними силами, потрібно проаналізувати три чинника, що включають в себе: прийняття в 1992 р. Конституції, виведення російської армії, а також направлення заявки на повноцінне членство в НАТО. Основні конституційні положення про національну оборону (глава 13) окреслюють характер військово-цивільних відносин.<sup>14</sup> Відповідно до статті 140, Державна Рада Оборони, що складається з Президента (голова Ради), Прем'єр-міністра, Голови Парламенту, Міністра національної оборони і командувача збройними силами, координує основні питання національної оборони. Конституція встановлює, що в питаннях управління збройними силами – уряд, міністр оборони і командувач збройними силами підзвітні парламенту Литви. Парламенту також надано право запроваджувати військовий стан, оголошувати мобілізацію і приймати рішення про застосування збройних сил для захис-

ту держави або для виконання міжнародних зобов'язань (стаття 142). Конституція забороняє призначення діючих військовослужбовців на посади міністрів національної оборони і визначає Президента як Верховного головнокомандувача збройних сил.<sup>15</sup> Ці конституційні положення складають правову основу для застосування принципу громадського контролю над збройними силами.

У Конституції закріплені основоположні принципи стосовно демократичного контролю над збройними силами, однак 1992-1994 рр. були «перехідним» етапом для військово-цивільних відносин в країнах Балтії, що переживали період економічних і фінансових криз. Тоді Литва мала вкрай обмежену законодавчу базу для демократичного контролю над збройними силами.<sup>16</sup> Крім того, литовська політична еліта і щойно створені сили оборони повинні були мати справу з присутністю російських військ на власній території. Графік виведення збройних сил Російської Федерації з території Литви був підписаний 8 вересня 1992 р., зазначаючи 31 серпня 1993 р. як крайній термін. Пізніші проблеми, пов'язані з недотриманням графіку виведення російської армії і навіть деякими анонсованими призупиненнями цього процесу, все ж не змінили попередньо встановлених термінів.<sup>17</sup>

Політична турбулентність, економічна невизначеність і обмежене фінансування затьмарили реальний стан справ у збройних силах. Їх популярність і довіра до них зменшувалися, а реалізація принципів демократичного контролю над збройними силами йшла дуже повільно. Поворотний момент для прискорення цього процесу був викликаний значними змінами в литовській зовнішній політиці й політиці безпеки. Якщо на початку 1990-х рр. литовські по-

13. Не було також достатньої правової основи для підтримки процесу реформ, і, що ще важливіше, ні військові, ні цивільні не мали досвіду розбудови державної політики в галузі оборони. Політичні партії часто сперечалися щодо фундаментальних принципів оборонної політики і були не в змозі забезпечити чітких орієнтирів для оборонного планування. Vaidotas Urbelis, «Democratization and integration: DCAF in the Baltic States» // Legal framing of the democratic control of armed forces and the security sector: norms and realities. Belgrad, 2001.

14. Див. більше: Grazina Miniotaite. The Normative Construction of the Military in Lithuania Lithuanian Case PRIF- Research Paper No. 1/14-2007.

15. Grazina Miniotaite. The Normative Construction of the Military in Lithuania Lithuanian Case PRIF- Research Paper No. 1/14-2007.

16. Vaidotas Urbelis, «Democratization and integration: DCAF in the Baltic States» // Legal framing of the democratic control of armed forces and the security sector: norms and realities. Belgrad, 2001.

17. Freedom Day. Website of the Lithuanian Parliament. [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=9522&p\\_k=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=9522&p_k=2).

ОЦІНКА ВАЖЛИВИХ ЕЛЕМЕНТІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ В ЛИТВІ

Рік	Документ	Положення
1996	<i>Основи національної безпеки Литви</i>	Розділ документа, присвячений питанням «демократичного контролю над збройними силами» (глава 8), ґрунтується на відповідних положеннях Конституції. Підкреслено, що всі рішення з питань оборонної політики та збройних сил повинні прийматися демократично обраним цивільним урядом. Документ гарантує публічність рішень з питань оборонної політики та витрат на оборону; він також встановлює основні принципи і процедури контролю над збройними силами. Проте, в документі «не вдалося встановити чітке визначення парламентського нагляду і надано лише обмежені інструменти звітності й контролю».
1998	<i>Закон Про організацію національної оборони і військової служби</i>	Закон встановлює основи організації, управління і контролю над системою національної оборони, а також порядок здійснення військової та цивільної служби в рамках системи національної оборони. Відповідно до закону, система національної оборони складається з: 1) Міністерства національної оборони; 2) Збройних сил, а під час війни й інших військових формувань: прикордонної поліції, підрозділів спеціальної поліції та громадян у формуваннях організованого опору (партизанські загони), що підпорядковуються Командувачу Збройних сил; 3) Литовської військової академії, сержантської школи (військовослужбовців некомандного складу) та інших військових навчальних закладів; 4) інших державних установ, створених Міністерством оборони або підпорядкованих Міністру національної оборони; 5) інфраструктури, виділеної для системи національної оборони, і підприємств, створених Міністерством національної оборони. Закон передбачає, що «принцип демократичного громадського контролю повинен застосовуватися до всіх установ в рамках системи національної оборони» (стаття 6). Закон вказує, що Сейм має визначати обсяг коштів, які виділяються на розвиток збройних сил, придбання зброї та іншого допоміжного обладнання.
2000/ 2004	<i>Стратегія військової оборони</i>	Стратегія визначила, що демократичний контроль над збройними силами залишається однією з ключових позицій литовської політики в галузі оборони. Процес формування оборонної політики є прерогативою цивільних осіб. Президент Республіки є Верховним головнокомандувачем збройних сил держави. Структура командування військовими операціями та іншими оборонними діями починається з Президента Республіки, і через Міністра національної оборони йде до Командувача збройними силами. Командувач збройними силами підпорядковується Міністру національної оборони.
2002	<i>Стратегія національної безпеки</i>	Демократичний контроль є одним із основних принципів литовської політики в галузі оборони. Принцип демократичного громадського контролю добре налагоджений. Всі рішення з питань оборонної політики Литви і використання збройних сил приймаються демократично обраними цивільними органами влади.
2012/ 2016	<i>Військова стратегія</i>	Демократичний громадський контроль є основоположним принципом у реалізації військової стратегії, маючи на увазі, що демократично обрані цивільні органи влади приймають рішення щодо литовської оборонної політики, розширення військового потенціалу і його використання.

\* На основі таких джерел: Grazina Miniotaite. The Normative Construction of the Military in Lithuania, Lithuanian Case PRIF- Research Paper No. I/14-2007. *Constitution of the Republic of Lithuania*, 1992, Vilnius: Publishing house of the Seimas of the Republic of Lithuania; *Law on the Basics of National Security of Lithuania* (1997) 'Lietuvos respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas', *Valstybes ziniuos*, 2: 2-20. *Law on Organization of the National Defence and the Military Service*, 1998; *National Security Strategy of the Republic of Lithuania* (2002), *The Military Defence Strategy of the Republic of Lithuania 2004*, *Military Strategy 2012*, *Military Strategy 2016*.



літичні діячі визначали нейтралітет як основний орієнтир у зовнішній і безпековій політиці, то в 1994 р. ситуація змінилася. Відразу після виведення російських військ, 5 жовтня 1993 р. політичні партії Литви звернулися до Президента з приводу інтеграції Литовської Республіки до структур НАТО. А вже 4 січня 1994 р. Президент направив листа Генеральному секретарю НАТО Манфреду Ворнеру, в якому йшлося про прагнення Литви стати членом НАТО. Цей крок призвів до значних змін у світлі демократичного контролю над збройними силами. По-перше, він вказав на готовність Литви повністю змінити свою орієнтацію і рухатися в напрямку Заходу. По-друге, він сигналізував про її прихильність до реалізації політики і цінностей НАТО, пов'язаних з демократичним контролем над збройними силами. Парламент Литви ухвалив нові закони і нормативні акти, які запровадили концепцію демократичного контролю.

Широкий спектр стратегічних документів і законів створив міцну основу для громадського демократичного контролю над збройними силами. Литовське членство в НАТО значною мірою сприяло впровадженню демократичного контролю, що відповідає взаємно узгодженим принципам і практиці. Умовами членства в Альянсі передбачається, що країни будуть поважати цінності Організації Північноатлантичного Договору, а також відповідати певним політичним, економічним і військовим критеріям, викладеним в Дослідженні по розширенню Альянсу 1995 р. Ці критерії включають в себе: функціонування демократичної політичної системи, заснованої на ринковій економіці; справедливе ставлення до національних меншин; зобов'язання вирішувати конфлікти мирним шляхом; здатність і готовність робити військовий внесок в операції НАТО; зобов'язання мати демократичні військово-цивільні відносини й інститути.<sup>18</sup> Демократична політична система і демократичний контроль над збройними силами відіграють важливу роль у процесі підготовки до членства. Литва повністю виконала

всі вимоги, і це було юридично підтверджено. Норми громадського демократичного контролю зазначаються в усіх прийнятих документах, включаючи найновіші. Наприклад, відповідно до пункту 5 Військової Стратегії, затвердженої в 2016 р., демократичний громадський контроль залишається основоположним принципом в реалізації військової стратегії, маючи на увазі, що демократично обрані цивільні органи влади приймають рішення щодо литовської оборонної політики, розширення військового потенціалу і його використання.

#### Роль парламентського контролю в Литві

Як вже зазначалося, Парламент відіграє вирішальну роль у запровадженні громадського контролю над збройними силами шляхом визначення підзвітності виконавчої гілки влади за розробку, впровадження й перегляд політики безпеки і оборони, санкціонуючи витрати на оборону і безпеку, оголошуючи й скасовуючи надзвичайний стан або стан війни. Виконуючи свої функції, парламентський нагляд може мати справу, щонайменше, з трьома питаннями.<sup>19</sup> По-перше, закони про конфіденційність можуть перешкоджати зусиллям щодо підвищення прозорості в сфері безпеки. В нових демократичних країнах або в пост-конфліктний період закони про конфіденційність можуть обмежувати або забороняти парламентський контроль над сектором безпеки. По-друге, сектор безпеки є дуже складною сферою, в якій парламентарі повинні стежити за такими питаннями, як закупівлі зброї, контроль над озброєнням, боєготовність військових частин. Не всі парламентарії мають достатні знання і досвід для ефективного вирішення цих проблем. Вони також можуть не мати часу і можливості здобувати такі знання; термін перебування в статусі парламентаря обмежений часовими рамками, а доступ до належних внутрішніх та зарубіжних експертних ресурсів може бути відсутнім. По-третє, акцент на здій-

18. NATO Study on Enlargement 1995, [www.nato.int](http://www.nato.int).

19. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. IPU-DCAF handbook. Geneva, 2003.

сненні міжнародного співробітництва в галузі безпеки може вплинути на прозорість і демократичну легітимність політики безпеки країни, якщо парламент буде виключений з цього процесу. Тому вкрай важливо, щоб парламент був спроможний робити свій внесок і брати участь в обговоренні й прийнятті рішень на міжнародній арені.

Парламент в Литві відіграє важливу роль у сфері контролю над збройними силами.<sup>20</sup> Парламентарі затверджують бюджет, створюють законодавчу базу для національної оборони, визначають чисельність збройних сил, голосують за призначення або звільнення старших офіцерів, затверджують доктрину і пріоритети політики. На підставі пропозицій, внесених Президентом Республіки, парламентарі мають право оголошувати військовий стан, видавати рішення про проведення мобілізації та демобілізації, визначати ступінь участі збройних сил у виконанні міжнародних зобов'язань держави.

У той же час, парламент постійно стикається з низкою проблем. Згідно з дослідженнями, проведеними Кестутісом Паулаускасом і Альгірдасом Грічусом, парламенту не вистачало відповідного громадського експертного потенціалу з військових питань. Брак такого громадського експертного потенціалу породжував, у свою чергу, інші проблеми: відсутність прозорості в процедурах закупівлі зброї та небезпека появи корупції. Демократичний контроль над діяльністю інших силових структур, зокрема розвідки, не отримав належної уваги серед відповідальних посадовців і членів парламенту, що створювало певні труднощі для демократичного політичного процесу.<sup>21</sup> Хоча автори презентували ці ідеї ще в 2002 р., деякі із зауважень досі залишаються актуальними, вказуючи на необхідність подальшого вдосконалення. Наприклад, Департамент державної

безпеки підзвітний як Парламенту Литовської Республіки, так і Президенту. Другий департамент розслідувань (військова розвідка) підпорядковується Міністру національної оборони, який є цивільною особою. Водночас, і Департамент державної безпеки, і Другий департамент розслідувань знаходяться під контролем парламентського комітету з питань національної безпеки і оборони.<sup>22</sup>

Комітет з питань національної безпеки і оборони здійснює парламентський контроль над розвідувальними органами, що включає в себе визначення того, чи здійснюють розвідувальні органи свою діяльність відповідно до законів Литовської Республіки, розгляд скарг від осіб щодо дій посадових осіб і працівників розвідувальних органів, внесення і підготовку поправок до нормативно-правових актів, які регулюють діяльність розвідувальних органів, а також визначення недоліків у діяльності розвідувальних органів і підготовку рекомендацій щодо їх усунення. Комітет має право отримувати звіти від розвідувальних органів, а також усні та письмові пояснення від керівників і співробітників розвідувальних органів, проте, у нього немає повноважень проводити перевірки і аудит.<sup>23</sup> Розвідувальні служби мають виключні права на отримання інформації та їх підзвітність завжди залишається під питанням і зміщується трохи за межі парламентського контролю. Хоча й малоімовірно, щоб розвідувальна служба чинила порушення, проте враховуючи її природу і характер роботи, потенційна можливість для зловживань існує.

Ще одна проблема пов'язана з процесом закупівель у збройних силах. Влітку 2016 р. у Литві виник скандал, пов'язаний із закупівлями у збройних силах. На вимогу правоохоронних органів, Департамент державних закупівель провів оцінку деяких договорів, укладених

20. Vaidotas Urbelis, "Democratization and integration: DCAF in the Baltic States" // Legal framing of the democratic control of armed forces and the security sector: norms and realities. Belgrad, 2001.

21. Kestutis Paulauskas and Algirdas Gričius. Democratic Control over Armed Forces in Lithuania. Connections. 2002.

22. The Law of the Republic of Lithuania on Intelligence, Article 21, 2012.

23. National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights safeguards and remedies. Lithuania. Version of 6 October 2014. Lithuanian Social Research Centre. Institute for Ethnic Studies. Karolis Liutkevičius.

Міністерством оборони, і виявив порушення. Президент Даля Грибаускайте заявила, що «це відкрите пограбування литовського народу» і закликала міністра оборони Литви Юозаса Олекаса взяти на себе особисту відповідальність.<sup>24</sup> Вона нагадала, що Міністерство оборони відповідає за державні закупівлі для армії. Цей випадок став відомим напередодні парламентських виборів, і соціал-демократи зазнали електоральних втрат через скандал із закупівлями, адже вони делегували цього міністра. Це свідчить про те, що простір для вдосконалення парламентського контролю існує, хоча активне залучення засобів масової інформації та громадської думки також відіграло певну роль для запровадження дисциплінарних і політичних санкцій щодо винних осіб.

#### Висновки

Литва створила передову функціонуючу правову базу для громадського контролю над збройними силами, в чому знаходила підтримку всередині країни та із-зовні.

Принципи демократичного контролю, закріплені у військових стратегічних документах і законах, постійно переносяться в нові редакції документів, демонструючи відсутність намірів бути поблажливими до можливих спроб підірвати високі стандарти громадського контролю. Навіть у Військовій стратегії, прийнятій в 2016 р., демократичний громадський контроль залишився фундаментальним принципом для впровадження військової стратегії,

передбачаючи, що демократично обрані цивільні органи влади приймають рішення у сфері литовської оборонної політики, розширення військового потенціалу і його використання.

В останні роки литовські дослідники приділяли недостатньо уваги проблематиці демократичного контролю над збройними силами, певні висновки мають бути переглянуті. Висловлювалися побоювання щодо якості парламентського контролю, якому бракує допомоги громадського експертного середовища з військових питань, що часом призводить до проблем із прозорістю в питаннях закупівель озброєнь. Питання недостатньої уваги до діяльності розвідувальних служб також серед тих, що створюють певні труднощі для демократичного політичного процесу.

Розвідувальні служби підпорядковані Комітету національної безпеки і оборони, який має досить широку компетенцію у цій сфері, але у нього немає повноважень проводити перевірки і аудит. В силу характеру і функціональних обов'язків розвідувальних служб, існують певні можливості для зловживань, хоча вони й малоімовірні.

Можливі проблеми з військовими закупівлями були проілюстровані вище, випадком, що стався влітку 2016 р., коли Міністерство оборони підписало кілька контрактів, що порушували закон. Президент, ЗМІ та громадськість добилися застосування дисциплінарних і політичних санкцій щодо винних, демонструючи, що парламентський контроль може бути доповнений й іншими відповідними інструментами, і для цього не обов'язково вносити зміни до законодавства.

24. Lithuanian defense officials shaken by suspicious public procurement. 31-08-2016 // <http://m.apa.az/en/world-news/europe/lithuanian-defense-officials-shaken-by-suspicious-public-procurement>.

### Людський вимір і реформа сектору безпеки в Словаччині: місію (не)виконано?

*Самуель Года, Словацька асоціація зовнішньої політики*

#### Вступ

У наш час безпека має чітко виражений соціальний вимір, що вимагає залучення всіх її елементів у спосіб, не бачений за часів «холодної війни». Задоволення нових безпекових вимог потребує фундаментального реформування національного сектору безпеки, моделей його фінансування і системи управління. Потрібні також значні зміни в діяльності відповідних міжнародних інституцій. Розділова лінія між зовнішнім і внутрішнім виміром безпеки наразі зникає. Горизонтальний розподіл влади на національному рівні між тими учасниками, що задіяні у зовнішньому вимірі (міністерства закордонних справ та оборони разом з відповідним інструментарієм – збройними силами та спецслужбами), а також учасниками, які задіяні у внутрішньому вимірі (міністерства внутрішніх справ, фінансів та інфраструктури разом зі своїм інструментарієм – органи поліції, громадської безпеки), вимагає все більшої координації. Це означає, що адекватне, ефективне і дієве забезпечення безпеки може бути досягнуто тільки за умови проведення комплексної та фундаментальної реформи всіх складових сектору безпеки як на національному, так і на міжнародному рівні. Традиційна концепція реформування, що зорієнтована виключно на оборонну сферу, не вирішить проблеми.

Питання реформування сектору безпеки останнім часом стало з'являтися в якості ключової ідеї в політичних дискусіях і наукових дебатах. Джерелом походження цієї ідеї є докорінна зміна умов безпеки в Євро-Атлантиці після завершення періоду «холодної війни». Реформа сектору безпеки має два важ-

ливі аспекти:

- необхідність реагувати на зміни в розумінні сутності безпеки в зрілих демократичних суспільствах, які все більше і більше визнають, що питання безпеки набагато ширше, ніж просто військова безпека;
- прагнення найшвидшого і найменш проблемного врегулювання цивільно-військових відносин у колишніх комуністичних країнах Центральної і Східної Європи після революційних змін початку 1990-х рр.

Досвід перших років змін у цих країнах змусив багатьох аналітиків визнати, що ключові аспекти цивільно-військових відносин повинні оцінюватися всебічно. Приміром, в рамках цивільно-військових реформ важливо, окрім концентрації уваги на регулярних збройних силах, також залучати інші збройні формування, які раніше не були підпорядковані військовому командуванню (у випадку зі Словацькою Республікою, це залізничні війська і військові підрозділи Міністерства внутрішніх справ). Той факт, що складові сектору безпеки відіграють дуже важливу роль у процесі політичних і економічних реформ, означає, що реформа сектору безпеки повинна бути комплексною і не обмежуватися суто військовими питаннями та питаннями цивільної адміністрації і демократичного контролю над збройними силами. Ймовірно, найбільш очевидним поштовхом до такого розуміння сутності сектору безпеки були терористичні атаки у вересня 2001 р. в США.

Як і у випадку багатьох інших визначень, що пов'язані з питаннями безпеки (наприклад, тероризм), або визначенням самого сектору безпеки, наразі не існує чіткого консенсусу серед експертів щодо поняття «реформа сектору безпеки», і тут можна виділити два основні підходи. Перший підхід передбачає реформування військових структур, які безпосередньо уповноважені урядом до використання сили для захисту держави та її населення. На практиці це означає, що реформа повинна стосуватися виключно таких структур, як регулярні збройні сили та воєнізовані по-

ліцейські формування (наприклад, Національна гвардія в Іспанії, карабінери в Італії, Національна жандармерія у Франції), а також розвідувальні служби. Другий підхід стосується більш широкого розуміння реформи сектору безпеки. На додаток до першого підходу, тут акцентується увага на реформуванні тих складових, основна функція яких полягає в захисті суспільства та основних громадянських свобод (включаючи правоохоронні органи, прикордонну поліцію, виконавчу службу та приватні служби безпеки).

Такий підхід до сектору безпеки розширює рамки зони безпеки за межі її традиційного розуміння, визначеного збройними силами та складовими військової безпеки (оборони), до значно ширшої концепції, яка передбачає захист особистої безпеки від загроз злочинності, заворушень і проявів насильства. Щоб проілюструвати більш широке розуміння сектору безпеки, доцільно зробити наступну конкретизацію: «це всі організації, які мають право використовувати силу або давати розпорядження щодо її використання, або погрожувати силою, щоб захистити державу та її громадян, а також ті цивільні структури, що відповідають за управління, контроль і нагляд».<sup>1</sup> Відповідно, збройні сили, воєнізовані формування, розвідувальні служби, органи поліції, прикордонна поліція і органи митної служби, судові органи, пенітенціарна система, а також міністерства оборони, внутрішніх справ, фінансів і парламент – є частиною сектору безпеки.

Можливо, найпростішим виходом з цієї академічної дискусії було б включити обидва розуміння сутності сектору безпеки до концепції його реформування із врахуванням конкретних умов, в яких повинна проходити ця реформа. Сама по собі реформа не може вважатися окремим актом, а тільки інструментом систематичної оцінки проблемних питань, що пов'язані із безпекою, а також їх взаємозв'язку. З одного боку, потрібно взяти

до уваги необхідність розробки і підтримки належної ефективної архітектури національної безпеки в конкретних ситуаціях і контекстах, а з іншого боку – врахувати важливість і необхідність демократизації та громадського управління і контролю.

Концепція включає в себе ряд питань і заходів, пов'язаних з реформуванням елементів державного сектору, роль яких полягає в забезпеченні зовнішньої і внутрішньої безпеки. Отже, відправною точкою для початку реформ є неефективний або неналежним чином функціонуючий сектор безпеки, що не забезпечує достатньої безпеки держави і громадян, або навіть спричиняє небезпеку.<sup>2</sup> Таким чином, безпекова реформа є трансформацією сектору безпеки, включаючи всі його складові елементи, їх роль, обов'язки та діяльність, спрямовану на функціонування у спосіб, що відповідає стандартам і принципам ефективного управління, а також сприяє внутрішній і зовнішній безпеці держави та її населення.<sup>3</sup> Попри те, що концепція все ще знаходиться в стадії розробки, вона усе більшою мірою впливає на створення міжнародних програм допомоги, безпекового співробітництва, і програм, спрямованих на розвиток демократії.<sup>4</sup>

Реформа сектору безпеки в Словаччині – правовий та інституційний огляд

Загалом, у тому що стосується Словаччини, реформа сектору безпеки відіграє важливу роль у наступних сферах:

*Демократизація:* нереформований сектор безпеки може стати серйозною перешкодою

1. Chalmers, M. *Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective* (London: Saferworld and the Conflict Prevention Network, 2000).

2. Heiner, H. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction, In Heiner, H. - Bryden, A. eds.: *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, DCAF and LIT Verlag: Geneva, 2004.

3. *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict: Security-related definitions*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris: 2001.

4. Edmunds, T. Security Sector Reform: Concepts and Implementation. In Fluri P. – Hadzic, M., eds. *Sources on Security Sector Reform*, DCAF/CCMR: Geneva, 2004.

на шляху до розвитку демократії. Дійові особи безпекового сектору потенційно можуть відігравати важливу роль у політичному житті держави, адже вони мають монополію на вплив або контроль над правоохоронними органами. У цьому контексті громадський контроль над сектором безпеки є важливим елементом будь-якого демократичного процесу.<sup>5</sup> Головним чином це відбувається шляхом посилення функцій нагляду законодавчих органів над сектором безпеки, управлінням і контролем за військовими витратами.

*Ефективне управління:* ґрунтується на механізмах і структурах, що дозволяють ефективно надання доступу до суспільних благ, а в даному випадку, безпеки громадян держави. Разом з цим, реформа сектору безпеки може як сприяти розвитку ефективного управління, так і бути перешкодою для цього. Реформа може бути ключовим компонентом у боротьбі з корупцією і організованою транскордонною злочинністю та криміналітетом. Економічні потреби реформи сектора безпеки є також дуже важливими, оскільки вони можуть мати негативний вплив на економічну ситуацію в державі.<sup>6</sup>

*Економічний розвиток:* на економіку країни впливає її стабільність, що залежить від ефективності забезпечення безпеки. Так само, як і у випадку з ефективним управлінням, сектор безпеки може зіграти ключову роль у вирішенні цих питань, і, таким чином, сприяти розвитку країни, і навпаки, неефективний сектор може бути тягарем для бюджету і економіки країни.<sup>7</sup>

*Запобігання конфліктам:* успішне реформування сектору безпеки може допомогти у досягненні внутрішньої стабільності (ефективне вирішення проблем та зменшення напруги у

суспільстві, що має наслідком забезпечення безпеки та справедливості для громадян), а також регіональної стабільності (в якості важливого механізму зміцнення довіри та безпеки в регіоні).<sup>8</sup>

*Пост-конфліктне відновлення:* можливе тільки за умови демобілізації воюючих сторін та їх реінтеграції в суспільство, уніфікації різних озброєних формувань та їх включення до відповідних складових національної структури безпеки та оборони, ліквідації існуючих запасів легкого озброєння. Тут також важливим є запобігання процесу «приватизації» безпеки.

*Професіоналізація армії і сил безпеки:* гарантуватиме їм чітко визначені в рамках правового поля завдання і функції, у т.ч. щодо поваги до демократично обраних представників влади, а також забезпечуватимете їх ефективно функціонування у сфері захисту держави і населення.<sup>9</sup>

Ще однією сферою, в якій відбуваються зміни, пов'язані з цивільно-військовими відносинами, є соціальна сфера. Вона включає в себе історичні традиції та культурну спадщину, пов'язану з місцем збройних сил у суспільстві. Трансформація збройних сил визначається не тільки раціональними чинниками, що сягають сфер зовнішньої та внутрішньої політики, але й такими чинниками, як традиції збройних сил і спадщина минулого стосовно їх організаційної структури, природи, військової культури. Процес зміни колишнього соціалістичного підходу на нові акценти в реформуванні сектору безпеки, спрямовані на захист інтересів суспільства і особистості, все ще триває в Словаччині. У цій сфері досягнуто значного прогресу, наприклад, з точки зору парламентського нагляду (про що більш детально йдеться нижче), залучення громадянського суспільства до процесів, пов'язаних з безпекою. Разом з цим,

5. Там само.

6. Škamlová, D. Reforma bezpečnostného sektora. In: Lupták, L. Panoráma globálneho bezpečnostného prostredia 2006-2007. Ministerstvo obrany Slovenskej republiky, Bratislava, 2007, pp. 639-647.

7. Edmunds, T. Security Sector Reform: Concepts and Implementation. In Fluri P. – Hadzic, M., eds. Sources on Security Sector Reform, DCAF/CCMR: Geneva, 2004.

8. Там само.

9. Там само.

Словацькій Республіці належить ще багато зробити в цій сфері.

На верхньому рівні системи безпеки має цілодобово функціонувати відповідний професійний моніторинговий орган управління кризовими ситуаціями для безперервного відстеження ситуації з безпекою в Словацькій Республіці, а також за кордоном, включаючи співпрацю і зв'язки з ситуаційними і аналітичними підрозділами різноманітних інституцій (Act no. 110/2004 Coll.) в ЄС, НАТО та інших країнах. Його основне завдання полягатиме в тому, щоб оцінювати стан загроз і ризиків, а також їх вплив на інтереси Словацької Республіки та союзників. Цей елемент повинен одночасно діяти як інтегратор інформації, обробленої в межах підсистем системи безпеки, які діють на відповідних позиціях окремих департаментів на горизонтальному рівні. Відповідно до цього, можна виокремити наступні вимоги до функціонування сфери безпеки:

- сучасна, визнана концепція структури та функціонування системи безпеки;
- сумісність по відношенню до інших інститутів і механізмів ЄС і НАТО;
- функціонування елемента управління кризовими ситуаціями, який забезпечує безперервний моніторинг, аналіз і оцінку очікуваних впливів в галузі безпеки на інтереси Словацької Республіки та її союзників;
- забезпечення взаємної комунікації між елементами управління кризовими ситуаціями в Словацькій Республіці та в її союзників з метою надання політичній еліті країни оперативної інформації про безпеку, в тому числі пропозиції щодо її вирішення;
- багатокомпонентність інституційної бази управління кризовими ситуаціями, що допомагає досягти її бажаної функціональної активності;
- вироблення обов'язкового до виконання регламентування діяльності окремих елементів

управління кризовими ситуаціями та самого процесу управління кризовими ситуаціями, з урахуванням всього спектру очікуваних подій (Act no. 110/2004 Coll., Act no. 387/2002 Coll.);

- систематизація вертикальних та горизонтальних зав'язків, а також визначення компетенції в процесі функціонування елементів управління кризовими ситуаціями (від вищих органів державного управління до окремих елементів в межах місцевого самоврядування) (Act no. 129/2002 Coll.);
- функціональна і сучасна система методичної та навчальної підготовки людських ресурсів, процесу їх відбору та можливості постійної професійної підготовки.<sup>10</sup>

Підсистема управління є ядром системи безпеки, що складається з певних установ та органів, які функціонують за загальнообов'язковими правилами та управляють окремими процесами забезпечення безпеки держави. Ця підсистема складається з Президента Словацької Республіки, Національної ради Словацької Республіки, Уряду Словаччини та інших органів державної влади, територіального і місцевого самоврядування, а також, по суті, з відповідних юридичних і фізичних осіб. Загальнообов'язкові закони і нормативні акти визначають сферу їх діяльності, повноваження і відповідальність. Керівні органи держави розробляють і реалізують політику для досягнення стратегічних цілей, захисту інтересів і визначення ролі держави (стратегічні політичні документи, конституційні закони, стратегічні рішення про реагування на кризові ситуації тощо). У відповідності до згаданих документів, органи державної влади спільно з органами місцевого самоврядування (округу, району) і органами місцевої влади реалізують стратегічні цілі, інтереси і завдання.

На вищому рівні елементом управління кризовими ситуаціями, що відповідає за прийняття

10. Ganoczy, Š. Bezpečnostný systém ako významná časť bezpečnostného sektora. In Ušiak, J. et al. *Bezpečnostné fórum 2014*. Banská Bystrica: Belianum, 2014. pp. 192-199.

рішень, є Уряд Словаччини, який відіграє основну роль в ухваленні, імplementації та контролі заходів щодо запобігання кризових ситуацій, і вирішує справи з ними відповідно до чинного законодавства. Консультативним елементом управління кризовими ситуаціями на вищому рівні є Рада Безпеки Словацької Республіки, яка, як урядовий консультативний орган, обговорює і оцінює матеріали, підготовлені для процесу прийняття рішень Урядом у сфері державної безпеки.

Виконавча підсистема функціонує відносно незалежно від кожного міністерства, але з чітко визначеною компетенцією щодо стосунків з центром управління кризовими ситуаціями (Група з управління кризовими ситуаціями Словацької республіки). Компоненти виконавчої підсистеми підпорядковані окремим міністерствам відповідно до такого розподілу:

- Міністерство внутрішніх справ: органи поліції, пожежна і рятувальна служба, гірська служба рятувальних робіт, лабораторії хімічного контролю і цивільного захисту;
- Міністерство оборони: збройні сили (Act no. 321/2002 Coll.);
- Міністерство фінансів: митна адміністрація;
- Міністерство юстиції: в'язниці і судова охорона;
- Міністерство охорони здоров'я: служби охорони здоров'я;
- Міністерство економіки: гірничо-рятувальна служба;
- Міністерство закордонних і європейських справ (Directive. 114/2013);
- Орган національної безпеки;
- Словацька служба розвідки і військова розвідка;

- На муніципальному рівні: муніципальна поліція, муніципальні пожежні бригади;
- Державні установи гуманітарного спрямування.<sup>11</sup>

Інший етап реформи сектору безпеки має досить універсальний характер. Його предметом є ключове питання громадського контролю над сектором безпеки, рівень якого наразі є недостатнім у будь-якій країні, незалежно від рівня її розвитку. Низький рівень суспільного контролю над установами, а також постійна потреба підвищувати ефективний демократичний контроль над системою безпеки держави викликав необхідність комплексної реформи. Цей етап реформи сектору безпеки стосується всіх зацікавлених сторін.

Окрім недостатньої прозорості системи державної безпеки, дуже важливим мотивом для реформи безпекового сектору є наявність широкого спектру нових загроз. Отже, немає значних проблем з ідентифікацією недоліків у реформі сектору безпеки (включаючи громадський і демократичний контроль параметрів збройних сил) у наступних сферах: політичній (відсутність політичної волі з боку еліт, а не зі сторони військових), організаційній (відсутність надійного стратегічного і оборонного планування), ресурсній (за винятком дефіциту в оборонному плануванні, це також стосується неправильного використання людських ресурсів).

Громадянське суспільство, парламентський нагляд і реформа сектору безпеки у Словаччині

Наразі в Словаччині реформа сектору безпеки орієнтована на два основні явища:

- 1) нові загрози безпеці;
- 2) латентний дефіцит прозорості інститутів.

---

11. Там само.



Щоб протистояти новим загрозам, у «старих» країнах НАТО в процесі реформування безпекового сектору завжди підкреслювали необхідність систематичного покращення кваліфікації урядових і парламентських експертів, що працюють з системою національної безпеки, а також готовність і, відповідно, професіоналізм членів різних (владних) інститутів. Щоб спрямувати реформу на питання дефіциту прозорості, необхідне залучення громадянського суспільства до публічної дискусії з питань безпеки і оборони.<sup>12</sup>

Що стосується залучення незалежних дослідницьких центрів, неурядових організацій, засобів масової інформації та інших сегментів громадянського суспільства до суспільного нагляду за системою безпеки держави, то тут на перший план виходить необхідність підвищення інформованості й обізнаності громадян. Масштабне залучення громадськості до сфери безпеки і оборони є, на додачу до освіти експертів і працівників системи державної безпеки, іншим ключовим завданням реформи безпекового сектору.

Громадянське суспільство є єдиним джерелом легітимності, що має суттєве значення для функціонування інститутів в демократичних країнах. Без цієї легітимності будь-яка ідея «демократичного» або «громадського» контролю над збройними силами відповідно до «західної моделі» в будь-якій країні, в тому числі й Україні, була би абсурдною. Без підтримки громадськості, ефективність системи державної безпеки була б не лише обмеженою, але, ймовірно, ніколи б не відбулася. Причина тут в тому, що навіть «старі» демократії мають деякі проблеми з реалізацією принципів реформи сектору безпеки і здійсненням ефективного громадського контролю над збройними силами.<sup>13</sup>

Формальний рівень цивільно-військових відносин (парламент, президент, уряд, міністерство

оборони, суди, тощо) був юридично закріплений вже в 1990-1992 рр. у межах тоді ще єдиної держави з Чеською Республікою, і Словаччина продовжила розвиток у цьому напрямку після отримання незалежності та формування своїх власних інститутів влади. Набагато більш проблематичним виявився неформальний рівень, адже словацьке громадянське суспільство як ключовий гравець у реалізації громадського контролю над Збройними силами Словаччини, не було готовим до виконання цього завдання і не мало необхідного попереднього досвіду в цій сфері. Знадобилося майже десятиліття, щоб звести фундамент для розбудови безпекової спільноти (цивільні експерти, неурядові організації, засоби масової інформації, наукові установи) і громадськість нарешті отримала достатньо інформації для базової орієнтації в питаннях політики безпеки і оборони.<sup>14</sup>

Новоствореній словацькій безпековій спільноті, яка отримала свій перший практичний досвід роботи у сфері оборони й закордонних справ у процесі розробки нових стратегічних документів з безпеки (Стратегія безпеки Словацької Республіки, Оборонна Стратегія Словацької Республіки) у 2000-2001 рр., було відомо про існування на регіональному рівні значного дефіциту інформації з безпекових питань. Разом з оборонним департаментом (зокрема Інститутом з питань оборони і безпеки) було розроблено дворічний проект, спрямований на підвищення обізнаності на регіональному рівні з питань, пов'язаних з політикою безпеки. Основна увага була зосереджена на трьох ключових питаннях: цивільно-військові відносини, демократичний контроль над збройними силами, реформа сектору безпеки. Цільовими групами були місцеві органи влади, регіональні засоби масової інформації, неурядові організації та наукові спільноти. Невід'ємною частиною проекту була також інформація про хід реформування Збройних сил Словацької Республіки. Це стосувалося не

12. Korba, M. "Bezpečnostný sektor a jeho reforma". In Sociológia - Slovak Sociological Review 5: 433-452. 2003.

13. Там само.

14. Tarasovič, V. Skúsenosti Slovenska z budovania civilno-vojenských vzťahov. CENAA, 2005. Available at: <http://cenaa.org/analysis/skusenosti-slovenska-z-budovania-civilno-vojenskych-vztahov/>.

тільки початку структурних змін, обумовлених появою у збройних сил нових можливостей, але й змін в компонентах дислокації військових формувань в окремих регіонах, що часто мало вирішальний вплив на подальшу долю розвитку деяких міст і мікрорайонів, з яких виводилися війська.

Парламентський контроль над Збройними силами Словаччини

Парламентський контроль над Збройними силами Словацької Республіки посідає головне місце в процесах здійснення цивільного і демократичного управління й контролю в державі. Він здійснюється через виборні органи Національною радою Словацької Республіки, і реалізується в чотирьох основних сферах:

1. Законодавча – Національна рада Словацької Республіки приймає закони у сфері безпеки й оборони.
2. Бюджетна – ця сфера є однією з основних елементів, що передбачає залучення громадськості з метою контролю над військовими органами. В силу того, що розмір бюджетних витрат і окремі бюджетні програми визначаються із врахуванням позицій громадянського сектору, таким чином забезпечується прозорість цього процесу.
3. Сфера управління через представника виконавчої влади – відповідно до Конституції, стаття 116, член уряду несе відповідальність за виконання своїх функцій перед Національною радою Словацької Республіки.
4. Сфера управління через власні виборні органи – такими органами є комітети Національної ради Словацької Республіки. Інтереси збройних сил представляються, в основному, через комітет Національної ради з питань бюджету, фінансів і грошового обігу, комітет Національної ради з питань оборони і безпеки, Спеціальний ревізійний комітет Національної ради Словацької Республіки з питань контролю військової розвідки і Спеціальну контрольну

комісію Національної ради з питань контролю інформаційної служби Словаччини.<sup>15</sup>

З 1993 р. стан парламентського контролю над Збройними силами в Словаччині значно покращився. Своєрідним періодом прориву стали 2000-2002 рр., коли парламент долучився до підготовки і затвердження стратегічних документів з безпеки. Сьогодні парламент він вже знає, як розробляти теоретичні документи з безпеки і має можливість оцінити, імплементувати та контролювати виконання документів, спрямованих на середньострокову перспективу розвитку Збройних сил Словацької Республіки. У цьому контексті, багато залежить від здатності, компетентності й зацікавленості парламентарів у тому, як вони реалізують свої права у сфері громадського демократичного управління і контролю над збройними силами.

Попри позитивні аспекти, необхідно також відзначити, що сфера парламентського контролю над збройними силами наразі потребує покращення, адже бракує парламентарів, обізнаних на специфіці сектору безпеки та оборони, що є результатом власне дефіциту таких експертів у політичних партіях Словаччини.

Рекомендації

У 2006 р., як відзначає В. Тарасовіч, словацькі експерти під час раунду дискусій визначили пріоритети реформування сектору безпеки Словацької Республіки. Хоча в наш час процеси розвитку безпекового середовища є дуже динамічними, ці експерти напрацьовані залишаються актуальним навіть зараз. Вважаємо, що вироблена схема може також бути корисною для української дискусії в рамках реформи сектору безпеки, включаючи й проблематику безпеки людини, а пріоритети,

15. Tarasovič, V. (ed.): *Demokratické riadenie a kontrola ozbrojených síl*, Inštitút obrany a bezpečnosti MO SR, Friedrich Ebert Stiftung, Bratislava, 2004.

представлені В. Тарасовічем,<sup>16</sup> можуть бути корисними з точки зору практичної «реалізації» українською безпековою спільнотою.

Пріоритети в реформі сектору безпеки:

*Обізнаність населення з питаннями, що пов'язані із безпекою:*

- трансформація культури розуміння і сприйняття безпеки;
- розуміння відносини «громадянин – держава».

*Реформа системи та/або її нове створення:*

- необхідність визначити, хто і що належить до системи/сектора;
- безперервність реформи в зв'язку зі зміною або появою нового середовища безпеки;
- співпраця між міністерствами;
- налагодження взаємовідносин між збройними силами і поліцією.

*Розроблення теоретичних аспектів безпеки:*

- визначення національних інтересів;
- визначення загроз і викликів.

*Освіта:*

- покращення безпекового експертного середовища;
- реформа системи освіти в цілому, у т.ч. з питань, пов'язаних з безпекою.

*Комунікація:*

- постійна взаємодія;
- підтримка співпраці із зарубіжними країнами та експертами.

*Сфера контролю:*

- необхідність охоплення всього спектра сектору безпеки;
- прозорість;
- систематизація.

*Ефективність.*

Ще один урок, який ми засвоїли, – це необхідність проведення якомога всебічного й масштабного обговорення. Реформа сектору безпеки, включаючи людський вимір, має бути повною мірою обговорена, у т.ч. й на регіональному рівні, оскільки це питання відіграє ще більш важливу роль в Україні, ніж у Словаччині.

Словаччині й Україні доцільно більше співпрацювати щодо обміну досвідом і кращих практик здійснення парламентського нагляду, що було би корисним для обох сторін.

Важливим позитивним прикладом є сучасна практика підготовки стратегічних документів у Словаччині. Представники найбільш авторитетних громадських організацій і наукових установ, що активно працюють у сфері безпеки й оборони, запрошуються до участі у спільному обговоренні проектів стратегічних документів з представниками Міністерства закордонних справ та європейських питань, а також Міністерства оборони Словаччини. Вони обговорюють як загальну структуру, так і окремі аспекти нової стратегії безпеки.<sup>17</sup>

---

16. Там же

---

17. Samson, I. *Civilno-vojenské vzťahy ako zložka reformy bezpečnostného sektora. Ukrajina a civilno-vojenské vzťahy z pohľadu skúseností Slovenska*. Bratislava: SFPA, 2010.

Про авторів

**Максим Хилько, Олександр Титарчук**, Благодійний фонд «Ініціатива з дослідження східно-європейської безпеки», Україна

**Наталя Беліцер**, Інститут демократії імені Пилипа Орлика, Київ

**Асмик Григорян, Степан Григорян**, Аналітичний центр з питань глобалізації та регіонального співробітництва, Вірменія

**Бідзіна Лебанідзе**, Грузинський інститут політики

**Іон Маноле**, Асоціація Promo-LEX, Молдова

**Андрій Поротніков**, Belarus Security Blog

**Гражвідас Ясутіс**, Литовська військова академія ім. генерала Йонаса Жямайтіса

**Самуель Года**, Словацька асоціація зовнішньої політики

Вихідні дані

Фонд імені Фрідріха Еберта | Представництво в Україні  
01004 Україна, Київ, Пушкінська 34

Відповідальний за друк:

Маттес Бубе | Директор, ФФЕ Київ

Тел.: +38 (044) 234 0038 | Факс: +38 (044) 451 4031

<http://fes.kiev.ua>

Замовлення публікацій:

[mail@fes.kiev.ua](mailto:mail@fes.kiev.ua)

Комерційне використання усіх публікацій, виданих Фондом ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) не дозволяється без письмового дозволу ФФЕ.

#### Представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні

Фонд ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) - це політичний фонд, центральний офіс якого знаходиться у Німеччині. Наша діяльність зосереджена на ключових ідеях та цінностях соціал-демократії: свобода, справедливість та солідарність. Наша міжнародна співпраця забезпечується мережею представництв в більш ніж 100 державах. Наші зусилля спрямовані на підтримку політики мирної співпраці та прав людини, допомогу у створенні та консолідації демократичних інститутів, що базуються

на засадах соціальної справедливості та верховенства права, такими як вільні профспілки та сильне громадянське суспільство.

Ми активно виступаємо за соціальну, демократичну та конкурентоздатну Європу в рамках євроінтеграційних процесів. Саме в дусі цих принципів Представництво ФФЕ у Києві, з часу свого заснування у 1996 році, підтримує діалог з українськими партнерами, в тому числі із ширшого кола питань, таких як сталий розвиток та безпека людини.

Погляди, висловлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або організації, де працюють автори

**ISBN 978-617-7157-44-0**