



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

За загальною редакцією Максима Хилька, Олександра Титарчука

Червень, 2017

## ДОСЛІДЖЕННЯ

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

## **Зміст**

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

## Безпека людини: 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 крізь 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. Україна 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, безперебійна 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.