



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.

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 і реформування безпекового сектору Грузії: критичний погляд

Бідзіна Лебанідзе, Грузинський інститут політики

Концепції реформування безпекового сектору та безпеки людини

Реформування безпекового сектору та безпека 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»¹ 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».²

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.³ У концептуаль-

ному документі ООН визначено сім типів безпеки людини: економічна, продовольча, безпека здоров'я, навколишнього середовища, особиста, громадська, а також політична безпека.⁴ 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 джерел⁵)

| Типи безпеки людини |
|--|
| <p>Особиста безпека <i>Загрози: фізичне насильство, злочини, тероризм, домашнє насильство, дитяча праця</i></p> |
| <p>Громадська безпека <i>Загрози: міжжетнічні, релігійні та інші суперечки, що стосуються ідентичності</i></p> |
| <p>Політична безпека <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>, 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>; 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>; 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>, 6.

3. The United Nations Trust Fund for Human Security (UNTFHS) <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/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». ⁶ 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. ⁷ 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». ⁸ 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». ⁹

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. ¹⁰ Демократія можлива лише за умов функціонуючої держави. ¹¹ 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, ¹² 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»,¹³ супроводжувалася значними порушеннями прав людини. 160000 людей стали внутрішніми переселенцями в Грузії, велика частина з них досі не повернулися до своїх домівок. З того часу захист фундаментальних прав внутрішньо переміщених осіб, наприклад, шляхом надання їм місця для проживання, є пріоритетом для грузинського уряду.¹⁴ 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».¹⁵

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/>>.

«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.¹⁶ Цільовою групою цих заходів є місцеві громади по обидві сторони конфлікту.¹⁷ 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.¹⁸ 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,¹⁹ 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

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.²⁰ Парламент виконує наглядові функції стосовно державних таємниць та участі Грузії в миротворчих операціях.²¹ 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.²² 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.²³ За деякими даними, за останні 5 років кількість приватних автомобілів подвоїлася.²⁴ Більшість з них – це 10-15 річні вживані автомобілі, імпортовані з країн ЄС, США та Японії.²⁵ 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.²⁶

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.²⁷ КНБ відзначає загрози, що стосуються низького рівня зайнятості та економічної відсталості, а саме: соціальне розшарування, відсутність середнього класу, зростання рівня злочинності.²⁸ 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>.

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 |
|---|--|--|
| Державо-центричність і людино-центричність | 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. |
| Особиста і громадська безпека | <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> |
| Політична безпека | <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> |
| Екологічна безпека | Найвища у світі смертність з причин, що пов'язані із забрудненням повітря. | Неконтрольована дерегуляція веде до збільшення забруднення повітря та інших екологічних проблем. |
| Економічна та соціальна безпека | 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.²⁹ 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,³⁰ 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.³¹ 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».³²

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.