



БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ

ОСОБЛИВОСТІ ТА МОЖЛИВОСТІ
ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

■ ■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
КИЇВ

БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ, КИЇВ, 2021

Автори та авторки:

Сергій Баглай	координатор The Ukraine Public Security in Transition Project, директор Центру соціології права та кримінології
Анастасія Боброва	Аналітикиня ГО Cedos
Галина Герасим	PhD-студентка University College Dublin, дослідниця Центру соціології права та кримінології
Юлія Каздобіна	Голова Української фундації безпекових студій, Магістр політології (міжнародні відносини), Університет міста Рочестера
Борис Кормич	доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри морського та митного права Національного університету "Одеська юридична академія", заслужений юрист України
Тетяна Маляренко	докторка наук з державного управління, професор кафедри журналістики Національного університету "Одеська юридична академія", професорка програми Жан Моне Європейського Союзу ¹
Євгеній Монастирський	докторант-студент програми з Європейських та Російських студій Єльського університету, докторант-дослідник з європейських студій Центру МакМілана з міжнародних та регіональних досліджень

За редакцією:

Оксана Міхеєва, DAAD-професорка у Європейському Університеті Віадрина (Франкфурт на Одери), професорка кафедри соціології Українського католицького університету (Львів)

Софія Олійник, Координаторка програми «Сприяння демократії та безпека людини», Фонд ім. Гайнріха Бьоля, Бюро Київ — Україна

Редагування: Катріна Розкладай, Наталія Волинець, Ольга Дубчак

Дизайн та верстка: Яна Винярська

Інформація, наведена в цій публікації, — аналіз узагальнених відкритих даних та їх інтерпретація авторами, яка не обов'язково відображає офіційну позицію Фонду ім. Гайнріха Бьоля та Уряду Німеччини.

© Представництво Фонду ім. Гайнріха Бьоля в Україні, 2021

© Автори та авторки текстів, 2021

© Дизайн Яна Винярська, 2021

1 Тетяна Маляренко отримує фінансування від програми імені Жана Моне Європейського Союзу

ЗМІСТ

5	Абревіатури
6	Вступ
9	Політична безпека і стратегія безпеки: інститути і політика в європейській перспективі
31	(Не)видимі: безпека маргіналізованих спільнот в Україні (ВПО, ЛГБТКІ+, роми)
49	Соціально-економічна безпека людини: не лише гроші, а й можливості, контекст і психологія
67	Безпека людини та органи правопорядку: кінець поліціювання чи безпечна поліція?
83	Зміна клімату і міський порядок денний екологічної безпеки. Приклади зі сфер житлової політики і мобільності

АБРЕВІАТУРИ

ВПО	внутрішньо переміщені особи
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
МЗС	Міністерство закордонних справ
МОМ	Міжнародна організація з міграції
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ООС	Операція об'єднаних сил
ПРООН	Програма Розвитку ООН
РНБОУ	Рада національної безпеки і оборони України
РФ	Російська Федерація
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік

ВСТУП

Реконцептуалізація безпеки демонструє стійкий дрейф у бік визнання людей та спільнот центром уваги. Це не суперечить ще донедавна поширеному концепту національної безпеки, сфокусованому на захисті держав від зовнішніх небезпек, а навпаки, підсилює та деталізує його. Переключення уваги на безпеку людини та спільноти дозволяє подивитися як сфокусовано, так і цілісно на ті проблеми й виклики, які постають перед сучасним людством та напряду загрожують його існуванню. Пандемія, зміна клімату, соціальна несправедливість, фізичне насильство — це лише деякі з переліку викликів, із якими світ стикається щодня. Більшість цих загроз давно перетнула державні кордони, однак проявляє себе по-різному в різних регіонах та політичних ландшафтах. Тож людська безпека дозволяє збалансувати контекстуальні та всеосяжні проблеми людства. А переключення уваги на людей та спільноти сприяє розширенню кола зацікавлених у безпеці сторін, які набувають агентності. В такий спосіб не лише держави, а й ціла низка міжнародних та національних організацій, асоціацій, місцевих спільнот долучаються до процесів визначення майбутнього, його бажаних характеристик та шляхів досягнення, прийнятних для всіх людей.

У ситуації, коли до побудови безпечного суспільства залучається ширше коло учасників та учасниць, чимало спільнот, думки і проблеми яких не були представлені до того, отримують голос і право звучати. Активна декларація проблем веде до переустановлення порогових значень, перетинати які людство у своєму прагненні безпеки, захищеності та стабільності не має права. Тому що безпека — це про повагу та взаємодію у спільноті, це про фізичну безпеку та справедливе правосуддя, це про економічну впевненість у завтрашньому дні та охорону здоров'я, про міста й середовище, в якому ми живемо, і багато більше. У який би спосіб ми не говорили про людську безпеку — ми говоримо про захист усієї сукупності прав і свобод людей, а також про механізми управління, що створюють всі умови для такого захисту.

Зміни можливі лише за умови об'єднання спільних зусиль в одному напрямі. У цій роботі ми даємо слово фахівцям і фахівчиням, які працюють із різними аспектами людської безпеки, як-от політична безпека, персональна та безпека спільнот, правоохоронна діяльність та безпека, а також міська та кліматична політика. Об'єднавши разом експертизу з різних напрямів, нам важливо підкреслити багатогранність поняття безпеки та взаємодію різних напрямів заради безпечнішого та справедливішого середовища для життя.

Ця робота складається з п'яти аналітичних записок, присвячених різним аспектам безпеки людини. Фокус на сучасному українському суспільстві дозволяє поставити питання відповідності та / або невідповідності сучасним міжнародним концептам людської безпеки, показати наявні лакуни, а також висвітлити особливості проблем та процесів на рівні країни з урахуванням її локальної специфіки, внутрішнього політичного контексту і стану суспільства. Такий підхід дозволяє означити ключові «больові точки» та запропонувати можливі формули й механізми розв'язання проблем, які стоять на заваді побудові стійкого суспільства, члени якого впевнені в захисті власних прав та свобод і, що надзвичайно важливо, активно формують своє майбутнє.

Обговорення поняття безпеки людини набуває актуальності та привертає увагу не лише на міжнародній арені, але і в Україні зокрема. Саме тому ми сподіваємося, що ця публікація стане черговим імпульсом для активізації дискусії щодо питання безпеки людини в Україні. Зібрані думки та рекомендації стануть у нагоді для розробки рішень та політик, базованих на актуальних даних. Що, у свою чергу, зробить внесок у безпеку та добробут громадян і громадянок.

*Оксана Міхеєва, DAAD-професорка у Європейському університеті
Віадрина (Франкфурт на Одері), професорка кафедри соціології
Українського католицького університету (Львів)*

*Софія Олійник, Координаторка програми «Сприяння демократії та
безпека людини», Фонд ім. Гайнріха Бьоля, Бюро Київ — Україна*



ПОЛІТИЧНА БЕЗПЕКА І СТРАТЕГІЯ БЕЗПЕКИ: інститути і політика в європейській перспективі

*Тетяна Малярєнко, докторка наук із державного управління,
професорка кафедри журналістики Національного університету
«Одеська юридична академія», професорка програми
імені Жана Моне Європейського Союзу¹*

*Борис Кормич, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри
морського та митного права Національного університету
«Одеська юридична академія», заслужений юрист України*

Анотація

У роботі розглянуто ключові тенденції розвитку інститутів та чинників, які впливають на стан політичної безпеки України з позицій підходу «безпеки людини». Політична безпека, за визначенням, встановлює зв'язок між наявністю протиріч між соціальними групами всередині країни, спроможністю держави врегульовувати суперечки та узгоджувати інтереси й безпекою держави. Головним дослідницьким питанням запропонованого аналізу є результативність та ефективність зусиль української держави в забезпеченні громадянських та політичних прав людини, тобто наскільки зусилля держави спрямовані на розширення, а не звуження громадянських та політичних прав і свобод; на зменшення, а не поглиблення дискримінації; на розширення, а не звуження можливостей розвитку людини. Дослідження базується на аналізі законодавства, яке регулює політичну безпеку з позиції безпеки людини в цілому; аналізі практики застосування законодавства з урахуванням ролі недержавних акторів (громадянського суспільства, медіа, політичних партій) у формуванні стану політичної безпеки або небезпеки.

¹ Тетяна Малярєнко отримує фінансування від програми імені Жана Моне Європейського Союзу.

Вступ

У цій роботі ми пропонуємо аналіз стану політичної безпеки України з позицій підходу «безпеки людини». На відміну від підходу «безпеки держави» (синонім — «національна безпека»), в обраному нами підході об'єктом безпеки вважають людину, а не державу, тож захист прав та інтересів особи набуває першочергового значення. Такий підхід базується на вузькому визначенні «безпеки людини» як «свободи від страху»².

Згідно з концепцією «безпеки людини», запропонованою Організацією Об'єднаних Націй, політична безпека розглядається як стан захищеності людини від репресій з боку держави, структурного насилля, вбудованого в інститути державного управління, як здатність держави забезпечувати громадянські та політичні права людини, зокрема, право на свободу слова, зборів, мітингів та участь людей в управлінні державними справами, захищеність населення від політичної та соціальної дискримінації³. Політична безпека, як її розуміють у межах концепції «безпеки людини», встановлює зв'язок а) протиріч між соціальними групами всередині країни, б) спроможності держави узгоджувати інтереси і врегульовувати суперечки та в) безпеки держави. Інституційна слабкість держави є чинником соціальних конфліктів і спричиняє стан небезпеки людини та держави⁴.

Короткий огляд контексту та формулювання проблеми

Концепція «безпеки людини» увійшла до академічного обігу наприкінці 1980-х років, що було пов'язано з **розширенням** та **поглибленням** розуміння безпеки (Копенгагенська школа безпекових студій). Перше формулювання «безпеки людини», запропоноване ПРООН, розширювало традиційне розуміння безпеки

2 Taylor Owen, "Human Security — Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition," *Security Dialogue* 35, no. 3 (2004): 373–87, <https://doi.org/10.1177/0967010604047555>; Shahrbanou Tadjbakhsh, "In Defense of the Broad View of Human Security," in *Routledge Handbook of Human Security*, eds. Mary Martin and Taylor Owen, 43–57 (New York: Routledge, 2014).

3 Human Security on Theory and Practice. Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security (New York: Human Security Unit, UN, 2009), <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>, 6, 16, 18.

4 Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* (Oxford: Oxford University Press, 2008); Elise Egan et al., *Good Governance: Preventing Conflict and Building Peace* (Washington, DC: Mercy Corps, 2019), https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2020-01/GoodGovernance_PreventingConflictBuildingPeace_ResearchBrief1.pdf; Robert I. Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Consequences," in *State Weakness and State Failure in a Time of Terror*, 1–25 (Washington, DC: Brookings Institute Press, 2003), 4.

як «безпеки держави» за декількома вимірами, внаслідок чого «об'єкт безпеки був зміщений від держав до людей, а бути зосередженим на людях означало бути стурбованим тим, як люди живуть [...] Це означало радикальне розширення типів загроз та секторів безпеки»⁵. Предметом підходу «безпеки людини» є індивідуальні права та свободи, а метою є захист людей від «традиційних» та «нетрадиційних» загроз⁶. Протягом 1990-х та початку 2000-х років концепція «безпеки людини» була інституціоналізована через декілька міжнародних ініціатив. На наднаціональному рівні ООН відігравала ключову роль у визначенні та практичній імплементації підходу «безпеки людини». На національному рівні підхід був впроваджений урядами Канади, Японії, які заснували Human Security Network. Стратегія безпеки Європейського Союзу «*A Secure Europe in a Better World*»⁷, прийнята у 2003 році, базувалась на положеннях підходу «безпеки людини», який у подальшому був розвинений у програмному документі «*A Human Security Doctrine for Europe*»⁸.

Водночас як положення підходу «безпеки людини», так і можливість їх імплементації у практику управління безпекою на національному та міжнародному рівнях залишаються досить дискусійними. Ба більше, стратегії безпеки Європейського Союзу, прийняті у 2016-му («*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*»⁹) та 2020 роках («EU Security Union Strategy»¹⁰), демонструють значний фокус на захисті від традиційних загроз і зосередженість на вирішенні передусім власних проблем Європейського Союзу (захист кордонів, розвиток інноваційних виробництв у конкуренції зі Сполученими Штатами та Китаєм, захист від терористичних та кібератак на критичну інфраструктуру тощо). Основою сучасної стратегії європейської безпеки є «стійкість» (resilience), що розуміється як спроможність європейських інститутів та суспільства протистояти зовнішнім загрозам, на противагу попереднім стратегіям, які ставили за мету формувати безпечне середовище за межами ЄС.

5 Barry Buzan and Hansen Lene, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge: Cambridge, 2009), 203.

6 Catia Gregoratti, "Human Security," *Encyclopedia Britannica*, December 14, 2018, <https://www.britannica.com/topic/human-security>.

7 *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy* (Brussels, December 12, 2003), https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/78367.pdf.

8 Ulrich Albrecht et al., *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities* (Barcelona, September 15, 2004), http://eprints.lse.ac.uk/40209/1/A_human_security_doctrine_for_Europe%28author%29.pdf.

9 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, European External Action Service, June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

10 *EU Security Union Strategy*, European Commission (Brussels, July 24, 2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605>.

Починаючи з 1991 року українська безпекова політика переважно фокусується на політико-військових аспектах безпеки — політичному суверенітеті й територіальній цілісності країни. Незважаючи на те, що розуміння безпеки було розширене дослідженнями економічної, соціальної, енергетичної, інформаційної безпеки, національні інтереси є пріоритетними в системі інтересів акторів безпеки. Пріоритетність безпеки держави набула додаткового обґрунтування з початком збройного конфлікту на сході України та анексією Криму Росією. У даному аналізі враховується, що Україна сьомий рік перебуває у стані неоголошеної війни, а на сході країни здійснюється ООС. У стані воєнних дій навіть у демократичних державах із розвиненими інститутами пріоритет державної політики зміщується із захисту індивідуальної безпеки людини до захисту національної безпеки.

Головним дослідницьким питанням запропонованого аналізу є **результативність та ефективність зусиль української держави в забезпеченні громадянських та політичних прав людини, тобто наскільки зусилля держави спрямовані на розширення, а не звуження громадянських та політичних прав і свобод; на зменшення, а не поглиблення дискримінації; на розширення, а не звуження можливостей розвитку людини.** Дослідження базується на аналізі законодавства, яке регулює політичну безпеку з позиції підходу «безпеки людини», а також на аналізі практики застосування законодавства з урахуванням ролі недержавних акторів (громадянського суспільства, медіа, політичних партій) у формуванні стану політичної безпеки або небезпеки.

Першим кроком дослідження є аналіз інтегральних показників, за допомогою яких оцінюється *«спроможність інститутів держави нейтралізувати загрози конфліктів між соціальними групами, які відрізняються ідентичністю, мовою, релігією, етнічністю, національністю, класом або територією проживання»¹¹, та «спроможність держави забезпечити виконання політичних прав»¹².*

Динаміка інтегральних показників демонструє хвилю посилення політичної небезпеки протягом 2014–2015 років, що пов'язано зі збройним конфліктом на сході України, та хвилі зменшення політичної небезпеки (2011–2013, 2016–2020), але загалом можна стверджувати, що за останні десять років Україна не погіршила, але й не покращила своїх позицій у рейтингах. В оцінках Freedom House та Fund for Peace¹³ підкреслюється, що інститути української

11 "Methodology," Fragile States Index, accessed November 23, 2021, <https://fragilestatesindex.org/methodology/>.

12 "Countries and Territories. Global Freedom Scores," Freedom House, 2021 <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.

13 "County Dashboard: Ukraine," Fragile State Index, accessed November 23, 2021, <https://fragilestatesindex.org/country-data/>.

держави, які впливають на політичну безпеку, залишаються слабкими; більшість демократичних реформ здійснюється під тиском міжнародних партнерів України; еліти демонструють відсутність стратегічного бачення та опортунізм, а більшість населення недостатньо обізнана зі своїми правами, механізмами захисту та не готова захищати свої інтереси¹⁴. Водночас дані соціологічних опитувань свідчать про певне покращення оцінки змін у забезпеченні прав людини в Україні. Так, у 2020 році порівняно з 2018-м збільшилася частка респондентів та респонденток, які вважали, що ситуація з правами людини змінилася на краще (5,0 % та 3,5 % відповідно) та залишилася без змін (37,5 % та 28,7 %); в той же час зменшилася частка тих, хто вказував на погіршення ситуації (28,5 % та 33,8 %) ¹⁵. Опитування українських експертів та експерток, присвячені річниці незалежності України, узагальнюють також позитивні досягнення у сфері політичної безпеки: збереження незалежності та політичного суверенітету держави в умовах збройного конфлікту (Українська держава довела свою життєстійкість, дієздатність захищати суверенітет і територіальну цілісність), усталеність курсу на європейську інтеграцію, закріпленість у Конституції України переліку прав і свобод людини і громадянина / громадянки, механізмів захисту прав людини; сильні та ефективні повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, якій має право звернутися до Конституційного Суду з відповідними конституційними поданнями; сильні ефективні повноваження Конституційного Суду¹⁶. Реформа децентралізації посилює повноваження місцевих громад та може сприяти попередженню та вирішенню конфліктів на місцевому рівні¹⁷.

Починаючи з 2014 року три рушійні сили, які конкурують між собою, визначають стан політичної безпеки України: (1) демократичне реформування державного управління під тиском міжнародних партнерів та частки громадянського суспільства; (2) опортуністична поведінка української еліти, яка звужує права

14 Див. також виступ Уповноваженої з прав людини, яка зазначає, що під час моніторингових візитів систематично виявляються факти порушення рівності прав на доступ до соціального захисту, медичної допомоги, вільного вибору місця проживання, але громадяни мало знають про свої права та механізми захисту: «Уповноважений ВРУ з прав людини взяла участь у всеукраїнському онлайн-обговоренні проекту нової редакції Закону України «Про національні меншини в Україні», Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, 4 червня 2021, <https://ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/onlain-obgovorenn%D1%96-projektu-novo%D1%97-redakcz%D1%96%D1%97-zakonu-ukra%D1%97ni-pro-nacz%D1%96onaln%D1%96-menshini-v-ukra%D1%97n%D1%96/>.

15 Human Rights Observance in Ukraine, UNDP Ukraine, December 10, 2020, https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic_governance/what-ukrainians-know-and-think-about-human-rights--assessment-of.html?fbclid=IwAR0-Bp7wEvAnXgP4IV13Yrgt6BiAvcV_aE3AVHXhCfBTyLHqWL1idvJDfxI.

16 Ксенія Лазоренко, «Річниця незалежності України: найбільші успіхи та поразки країни за останні 30 років», Економічні новини, 23 серпня 2021, <https://enovosty.com/uk/society-ukr/full/2308-richnicya-nezalezhnosti-ukraini-najbilshi-uspixi-ta-porazki-kraini-za-ostanni-30-rokiv>; Ю. Якименко та ін., Україна: 30 років на європейському шляху (Київ: Заповіт, 2021), <https://razumkov.org.ua/uploads/2021-nezalezhnist-30.pdf>.

17 Tetyana Malyarenko and Wolff Stefan, «Decentralization Reloaded in Ukraine: Opportunities and Challenges for its Latest Government Reform Project», PONARS Eurasia, February 24, 2021, <https://www.ponarseurasia.org/decentralization-reloaded-in-ukraine-opportunities-and-challenges-for-its-latest-local-government-reform-project/>.

людини та використовує апарат держави для недобросовісної політичної конкуренції; (3) об'єктивно наявний конфлікт між інтересами національної безпеки та правами людини під час збройного конфлікту.

В Україні збройна агресія Російської Федерації проти України та необхідність їй протидіяти слугують основним аргументом пріоритетності національної безпеки над правами людини в державній політиці. Концептуальні документи, які визначають політику безпеки України¹⁸, визначають пріоритетами державної політики захист суверенітету та територіальної цілісності країни та політичного устрою.

Та попри об'єктивну необхідність концентрувати зусилля влади й суспільства, щоб чинити опір агресорці, посилення директивних методів управління збільшує ризик зловживань. Наприклад, зміщення центру прийняття рішень із парламенту до РНБОУ (що зменшує демократичність обговорення рішень, які приймаються) та застосування РНБОУ санкційного механізму щодо українських громадян і громадянок, зазнало критики з боку національних та міжнародних організацій. Зокрема, у спільній заяві українських правозахисних організацій зазначено, що «застосування санкцій підриває фундаментальні принципи права»¹⁹. Міжнародні правозахисні організації занепокоєні, що механізм персональних санкцій становить загрозу свободі слова та поширення інформації в Україні²⁰.

В умовах централізації влади представники суспільно важливих професій, як-от журналісти, правозахисники, творча інтелігенція, національні, релігійні, мовні меншини, представники ЛГБТ-спільноти опиняються у групі ризику. З одного боку, засади забезпечення недискримінації визначено статтею 24 Конституції України²¹, а в межах зближення України з ЄС було прийнято Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», №5207-VI²².

18 Стратегія воєнної безпеки України, Указ Президента України від 25.03.2021 №121/2021, <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>; Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту, Міністерство внутрішніх справ України, 2021, <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>; Стратегія національної безпеки, Указ Президента України від 14.09.2020, №392/2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.

19 «Є ознаки узурпації влади: заява правозахисних організацій щодо санкцій проти громадян України», Харківська правозахисна група, 6 квітня 2021, <https://khp.org/1608808961>.

20 "Mandate of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression," Office of the High Commissioner for Human Rights, June 21, 2021, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26403>; "Ukraine: Freedom House President Sends Letter to Biden Ahead to Zelenskyy Visit," Freedom House, August 26, 2021, <https://freedomhouse.org/article/ukraine-freedom-house-president-sends-letter-biden-ahead-zelenskyy-visit>.

21 Конституція України, Документ 254к/96-ВР, редакція від 01.01.2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

22 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні, Закон України, 5207-VI, редакція від 30.05.2014, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.

Більш того, 24 березня 2021 року було ухвалено Національну стратегію у сфері прав людини (Указ Президента України №119/2021)²³, завдання якої — вдосконалення антидискримінаційного законодавства, законодавства, що регулює свободу слова, свободу мирних зібрань та захист журналістів. З іншого боку, на сьогодні механізми захисту від дискримінації та порушення політичних прав є слабкими.

Аналіз даних та наявних доказів

Аналіз звітів правозахисних організацій за 2020–2021 роки та експертних опитувань²⁴ дозволяє дійти висновку, що в Україні усталилися тенденції, пов'язані зі слабкістю інститутів української держави:

1. Прогалини в законодавстві щодо важливих каналів політичної комунікації. В умовах слабкої законодавчої регуляції, наприклад, поведінки в інтернеті та організації публічних заходів, влада має широкі повноваження на свій розсуд блокувати вебсайти, аргументуючи рішення «інтересами громадської або національної безпеки». Водночас, за оцінками правозахисних організацій, реакція поліції на насилля щодо журналістів і журналісток, громадських активістів та активісток, представниць і представників ЛГБТ-спільноти виявляється недостатньою²⁵.

2. Тенденція концентрації влади президента за рахунок зростання впливу на всі гілки влади та порушення системи стримувань і противаг. Спокуса концентрації влади навколо президента і його оточення є традиційною проблемою для української демократії²⁶. Посади, займані представниками і представницями партії «Слуга народу» в Кабінеті Міністрів, у Верховній Раді, в більшості парламентських комітетів, у всіх обласних та більшій частині районних адміністрацій відкрили для партії можливість повністю контролювати всі гілки влади, що часто пов'язано з ігноруванням встановлених демократичних процедур (наприклад, усунення

23 Про Національну стратегію у сфері прав людини, Указ Президента України №119/2021, від 24 березня 2021, <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537>.

24 Ukraine 2020 Human Rights Report, US Department of State, 2021, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/10/UKRAINE-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>.

25 “Countries and Territories.”

26 Mikhail Minakov, “Democratization and Europeanization in 21st Century Ukraine,” in *The Struggle for Good Governance in Eastern Europe*, eds. Michael Emerson et al., 83–120, 2nd ed. (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2021), https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/07/The-Struggle-for-Good-Governance-in-Eastern-Europe-2nd-edition_.pdf.

з посад суддів Конституційного Суду у спосіб, не передбачений Конституцією України²⁷, прийняття РНБОУ рішень, які не завжди узгоджуються з чинним законодавством).

3. Суттєві проблеми з доступом до правосуддя та довірою до судової системи. Хоча спроби реформувати українську судову систему були ще 2016 року, для неї все ще характерні високі корупційні ризики, що охоплюють питання незалежності суддів, суддівського самоврядування, відбору та призначення суддів²⁸. Експерти часто вказують, що значна частина української судової системи перетворилася на такий собі корупційний синдикат, якому підконтрольні органи суддівського самоврядування²⁹. Останнім часом судові органи використовуються, щоб відкотити реформи, як-от у ситуації з демонтажем значної частини антикорупційних інструментів через рішення Конституційного Суду, в якому простежувався конфлікт інтересів³⁰. Більше того, представники судової влади почали атаку на громадянське суспільство та громадські організації, які опікуються захистом прав на справедливий суд. Зокрема, представники/ представниці суддівського самоврядування активно просувають тезу, що «недовіра до судової влади сформована внаслідок цілеспрямованої інформаційної кампанії», яку начебто проводять громадські організації³¹. Аналогічні наративи звучать і щодо засобів масової інформації³² та соціологічних служб³³. Додатково створюються «кишенькові» громадські організації, афілійовані з представниками / представницями судової влади, які намагаються сформувати сприятливу інформаційну бульбашку. Фактично органи суддівського самоврядування перетворилися на політичного гравця, що опікується насамперед просуванням корпоративних інтересів.

27 "Ukrainian President Dismissed Head of Constitutional Court," Reuters, March 27, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-court-idUSKBN2BJ08Z>.

28 Victoria Jennet, Corruption Risks in Recent Reforms in the Ukrainian Judiciary, USAID, September 2017, https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/NJ_Judicial_Corruption_Risks_Report_2017_ENG-1.pdf.

29 Mikhailo Zhernakov, "It Is Time to Start Treating Ukraine's Corrupt Judiciary as a Criminal Syndicate," Atlantic Council, December, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/its-time-to-start-treating-ukraines-corrupt-judiciary-as-a-criminal-syndicate>.

30 "Fight Against Corruption in Ukraine: Venice Commission says Constitutional Court Decision 'Regrettable,'" Council of Europe, December 10, 2020, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/fight-against-corruption-in-ukraine-venice-commission-says-constitutional-court-decision-regrettable->.

31 «Недовіра до судової влади сформована внаслідок цілеспрямованої інформаційної кампанії, — Ігор Рейтерович», Судова влада України, 6 жовтня 2021, <https://court.gov.ua/press/news/1190100>.

32 «На рівень довіри до судів впливає рівень довіри до інституцій державної влади загалом, — Світлана Шелест», Вища рада правосуддя, 28 грудня 2020, <https://hcj.gov.ua/news/na-riven-doviry-do-sudiv-vplyvaye-riven-doviry-do-instytutciy-derzhavnoyi-vlady-zagalom-svitlana>.

33 «Голова РСУ закликає ЗМІ не поширювати неправдиву інформацію про рівень довіри до судової влади та результатів судової реформи», Рада Суддів України, 4 жовтня 2018, <http://rsu.gov.ua/ua/news/golova-rsu-zaklikae-zmi-ne-posiruvati-nepravdivu-informaciu-sodo-rivna-doviri-do-sudovoi-vladi>.

4. Слабкість формальних механізмів узгодження інтересів між різними соціальними групами, спрямованих на попередження конфліктів. Узгодження конфліктних інтересів між різними соціальними групами, а також між владою та суспільством є важливою функцією держави. Слабкість механізмів узгодження інтересів була однією з причин революцій 2004–2005 та 2013–2014 років. В Україні запровадження механізмів узгодження інтересів і досі суперечливе. Наприклад, 2021 року ухвалено Закон України «Про всеукраїнський референдум»³⁴, який замінив попередній, неконституційно прийнятий закон; однак зарегульованість та ресурсовитратність процесу проведення референдуму робить його, з точки зору експертів, інструментом впливу політичних груп, а не громадянського суспільства³⁵. Серед позитивних прикладів запровадження механізмів узгодження інтересів можна відзначити проєкти запровадження інституту медіації в місцевих громадах з участю громадянського суспільства та академічної спільноти, які реалізуються в Україні за фінансової та організаційної допомоги Європейського Союзу³⁶.

Серед тенденцій, які **позитивно вплинуть** на політичну безпеку, — збільшення доступності адміністративних послуг для громадян і громадянок, зокрема й шляхом запровадження програм цифрової трансформації України, застосування цифрових Серед тенденцій, які позитивно вплинуть на політичну безпеку, — збільшення доступності адміністративних послуг для громадян і громадянок, зокрема й шляхом запровадження програм цифрової трансформації України, застосування цифрових технологій у державному управлінні та місцевому самоврядуванні, що зробить комунікації між владою та суспільством ефективнішими, а публічні послуги — доступнішими та дешевшими³⁷. Зберігається високий вплив активної частки громадянського суспільства на процеси розробки політики в державі, в тому числі через громадські ради, утворені при органах центральної та місцевої влади. Але головною позитивною тенденцією є збереження інституту вільних, демократичних, конкурентних та прозорих виборів³⁸. Незважаючи на недоліки виборчого процесу та обмеження прав певних груп громадян і громадянок (наприклад, виборців Донецької та Луганської областей, які проживають поряд із лінією зіткнення), вибори в Україні вважаються змагальними та чесними,

34 Про всеукраїнський референдум, Закон України 1135-IX, прийняття від 26.01.2021, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>.

35 Якименко та ін., Україна: 30 років на європейському шляху.

36 «Лариса Швецова: Медіація — перспективний спосіб вирішення конфліктів», Вища рада правосуддя, 27 серпня 2021, <https://hcj.gov.ua/news/larysa-shvecova-mediacya-perspektyvnyy-sposib-vyrishennya-konfliktiv>.

37 «Прискорення цифрової трансформації — Уряд схвалив законопроект», Урядовий портал. Міністерство цифрової трансформації України, 28 жовтня 2021, <https://www.kmu.gov.ua/news/priskorennya-cifrovoyi-transformaciyi-ukrayini-uryad-shvaliv-zakonoproekt>.

38 Якименко та ін., Україна: 30 років на європейському шляху.

а громадяни і громадянки можуть обирати серед широкого спектру політичних партій та кандидатів / кандидаток³⁹.

Аналіз прикладів відповідно до згаданої проблематики

Розгляньмо прогрес щодо окремих вразливих груп, реалізація прав яких особливо впливає на політичну безпеку.

Політика України щодо захисту прав національних меншин завжди була заручницею вищого рівня політики державотворення, конструювання єдиної української нації, в якій зусилля національних меншин щодо збереження своєї ідентичності та різноманітності, особливо через інститути місцевого самоврядування, розглядались як загроза національній безпеці, що, зокрема, стосується пропозицій запровадити в Україні федеральній устрій⁴⁰, надати етнічним меншинам статус автономії та запровадити регіональні мови. Так, Конституційний Суд України у своєму рішенні щодо Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» називає українську мову «доконечною умовою (*conditio sine qua non*) державності України», зазіхання на юридичний статус якої загрожують національній безпеці; та розглядає зазначений закон у контексті подолання наслідків політики русифікації часів Російської імперії та СРСР, що дає державі можливість вживати заходів підтримчої дії (*affirmative action*) на користь української мови⁴¹.

З точки зору представників / представниць правозахисних організацій, Закон «Про національні меншини», прийнятий 1992 року, останнім часом зазнає критики через відсутність ефективних механізмів реалізації⁴². По-друге, законодавство, яке регулює деякі аспекти прав національних та мовних меншин, прийняте в умовах російської агресії (зокрема, Закон України «Про освіту» №1658-IX, від 15.07.2021, Закон України «Про забезпечення української мови як державної» №2704-VIII, остання редакція від 01.01.2021), та законодавство, яке стосується

39 "Countries and Territories."

40 «(Де)централізація у Конституції: чи всі зміни на користь?», Ukraine Crisis Media Center, 27 грудня 2019, <http://decentralization.uacrisis.org/constitution>; Анатолій Ткачук, «Факти, які ми повинні знати про федерацію та децентралізацію», Портал «Децентралізація», 30 квітня 2014, <https://decentralization.gov.ua/news/71>.

41 "The Constitutional Court of Ukraine, 'Threat to the Ukrainian Language is Equal to Threat to the National Security of Ukraine,'" Constitutional Court of Ukraine, July 15, 2021, <https://ccu.gov.ua/en/novina/constitutional-court-ukraine-threat-ukrainian-language-equal-threat-national-security-ukraine>.

42 «Уповноважений ВРУ з прав людини взяла участь у всеукраїнському онлайн-обговоренні проекту нової редакції Закону України "Про національні меншини в Україні"».

історичної пам'яті певних соціальних груп («Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», №396-IX, від 19.12.2019), сприяють посиленню напруги між різними групами в Україні (див., наприклад, висновок Венеціанської комісії щодо «Закону про освіту»).

У п. 139 позиції Венеціанської комісії щодо Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» №2704-VIII, зокрема, вказувалося на необхідність усунути різне ставлення до мов корінних народів, мов національних меншин, які є офіційними мовами ЄС, та мов національних меншин, які не є офіційними мовами ЄС, оскільки така різниця «не базується на об'єктивних та розумних поясненнях»⁴³. Для усунення дискримінації корінних народів України Верховна Рада 1 липня 2021 року ухвалила Закон «Про корінні народи України» (1616-IX), який визначає статус «корінного народу» та його політичні права. Найбільшими бенефіціарами цього закону є кримські татари, яких визнано корінним народом і які, згідно з українським законодавством, здобули широкі політичні права на території Автономної Республіки Крим.

Українська держава не має можливості реалізовувати громадянські та політичні права на територіях так званих Донецької та Луганської народних республік (що контролюються «окупаційними адміністраціями», відповідно до українського законодавства)⁴⁴. З 2015 року Україна не може забезпечувати дотримання прав людини, зокрема своїх зобов'язань відповідно до International Convention on Civil and Political Rights, статті 2, 9, 12, 14, і 17. Українська держава ініціює міжнародний тиск на Росію (в тому числі через міжнародні суди) щодо дотримання прав людини у Криму та на територіях, які контролюються «окупаційними адміністраціями». Станом на січень 2021 року в ЄСПЛ перебуває більше ніж 8,5 тисяч індивідуальних скарг, пов'язаних із наслідками агресії в Криму та на сході України.

Водночас за відсутності стратегії вирішення конфлікту з Росією політика українського уряду щодо цивільного населення тих територій, які контролюються «окупаційними адміністраціями», залишається суперечливою. Починаючи з 2019 року український уряд стикається із проблемою масової паспортизації

43 "Opinion On the Law on Supporting the Functioning of The Ukrainian Language as The State Language," European Commission for Democracy Through Law, December 9, 2019, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)032-e).

44 Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Закон України, 2268-VIII, редакція від 26.11.2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>.

мешканців і мешканок неконтрольованих територій та зростання їхньої участі у політичному, соціальному та економічному житті Російської Федерації.

Відповідно до офіційних даних МЗС РФ, більше ніж 0,6 мільйона із 3,5 мільйона зареєстрованих на непідконтрольних територіях мешканців і мешканок уже отримали російське громадянство⁴⁵. Тимчасом як тенденції поступової інтеграції непідконтрольних територій із Росією є помітними, в Україні бракує добре розробленої публічної політики щодо громадян та громадянок України, які проживають там та, можливо, мають ще й російське громадянство. Проєкт закону про перехідне правосуддя (розроблений на виконання Указу Президента України від 2.06.2021⁴⁶) містить заходи, яких має бути вжито, коли Україна поверне контроль над цими територіями, що, з точки зору Президента України Володимира Зеленського, відбудеться у стратегічній перспективі⁴⁷. У короткостроковій перспективі політика українського уряду має бути спрямована на більшу включеність цивільного населення з непідконтрольних територій у соціально-політичне життя України.

Висновки

Аналіз стану політичної безпеки України з позицій підходу «безпеки людини» з урахуванням як останніх рішень керівництва країни, так і ширшого горизонту державної політики, дозволяє зробити висновок про наявність усталених чинників. Представники історичної інституціональної школи (зокрема, Дуглас Норт або Кетлін Телен) пов'язали би слабкість української держави із «path dependence» (залежність від обраного в попередні роки шляху) — історично успадкованими інститутами й нормами, обмеженим досвідом державності, тривалою периферійністю в межах імперій та Радянського Союзу, пострадянською спадщиною. Але визначені характеристики були справедливими для багатьох нових незалежних держав, що постали на уламках Радянського Союзу у 1990-х роках. Чому ж одні з цих держав прогресують, а інші втрачають конкурентоспроможність економіки, соціальний потенціал, руйнуються та занепадають?

45 Станом на 2 травня 2021 року російське громадянство отримало 530 тис. мешканців непідконтрольного Донбасу. Див., наприклад: «Почти 530 тыс. жителей Донбасса получили российское гражданство в упрощенном порядке», ТАСС, 2 мая 2021, <https://tass.ru/obschestvo/11296643>.

46 Проект Закону про засади державної політики перехідного періоду, Верховна Рада України, 9 серпня 2021, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72625.

47 Див.: Телеканал ДОМ, «Интервью Президента Зеленского», Видео YouTube, 45:18, 5 августа 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=XzndR26FSug>.

Поль Кьоллер, професор Лондонської школи економіки та політичних наук, автор книжки «The Bottom Billion», вважає, що країна може потрапити в одну або декілька пасток недорозвинутості, спричинену: (а) тривалими війнами та соціальними конфліктами; (б) залежністю економіки від видобутку та експорту сировини; (в) неефективністю державного управління; (г) сусідством із «проблемною» країною⁴⁸. Щонайменше три з цих пасток є актуальними для України, але навіть попри це слабкість української держави не вважається смертельною, якщо існує консолідоване прагнення еліти й суспільства до розвитку, прагнення до змін, а інноваційність і свобода є ключовими цінностями.

Безпрецедентна міжнародна увага та підтримка України після перемоги Революції гідності (фінансова, технічна, консультативна допомога у проведенні демократичних реформ) та особливо після початку російської агресії, а також оновлення еліти й ентузіазм громадянського суспільства в Україні дали надію, що демократичні інститути будуть радикально посилені, а демократичні практики — запроваджені на всіх рівнях та у всіх сферах публічного управління. Але у 2021 році, як і сім років тому, українська влада відчуває спокусу авторитаризму, а громадянське суспільство все ще не має ефективних механізмів взаємодії із владою. Як зазначають автори звіту Європейської палати аудиторів⁴⁹, незважаючи на допомогу ЄС, корупція на вищому рівні все ще є ключовою проблемою України. Оскільки допомога міжнародних партнерів залишається однією із ключових рушійних сил демократичних реформ, послаблення уваги до України з боку міжнародної спільноти може створювати ризик повернення до авторитарних практик.

Варіанти й рекомендації щодо впровадження політик для вирішення проблеми

У короткостроковій перспективі політика міжнародної допомоги, технічних консультацій та залучення іноземних фахівців і фахівчинь до здійснення демократичних реформ в Україні, яка вже довела свою ефективність у реформуванні правоохоронних органів, судової влади, запровадження антикорупційних органів, залишиться критично важливою. Доцільно розширити участь українських

⁴⁸ Collier, The Bottom Billion.

⁴⁹ Reducing Grand Corruption in Ukraine: Several EU Initiatives, but Still Insufficient Results, European Court of Auditors, September 23, 2021, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_EN.pdf.

державних та недержавних акторів у регіональних організаціях, які опікуються стандартами прав людини й демократичного урядування, приміром, Партнерства заради демократичного урядування, утвореного при Раді Європи, Мережі з безпеки людини⁵⁰. У середньостроковій перспективі фокус реформування системи політичної безпеки має бути перенесено на рівень місцевого самоврядування. Об'єднані територіальні громади та органи місцевої влади мають значний потенціал у забезпеченні політичної безпеки шляхом залучення громадян і громадянок до процесів розробки політики, запровадження механізмів узгодження інтересів та вирішення конфліктів на місцевому рівні.

50 The Human Security Network, accessed November 11, 2021, <https://www.austria.org/the-human-security-network>.

Література

1. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, December 12, 2003. https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/78367.pdf.
2. Albrecht, Ulrich, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddens, Nicole Gnesotto, Mary Kaldor (Convenor), Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schméder, Pavel Seifter, and Narcís Serra. A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities. Barcelona, September 15, 2004. http://eprints.lse.ac.uk/40209/1/A_human_security_doctrine_for_Europe%28author%29.pdf.
3. Buzan, Barry and Hansen Lene. The Evolution of International Security Studies. Cambridge: Cambridge, 2009.
4. Collier, Paul. The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It. Oxford: Oxford University Press, 2008.
5. "Countries and Territories. Global Freedom Scores." Freedom House, 2021. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.
6. "County Dashboard: Ukraine." Fragile State Index Accessed November 23, 2021. <https://fragilestatesindex.org/country-data/>.
7. Egan, Elise, Natalie Hill, Carrie O'Neil, Ryan Sheely, and Nanako Tamaru. Good Governance: Preventing Conflict and Building Peace. Washington, DC: Mercy Corps, 2019. https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2020-01/GoodGovernance_PreventingConflictBuildingPeace_ResearchBrief1.pdf.
8. EU Security Union Strategy. European Commission. Brussels, July 24, 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605>.
9. "Fight Against Corruption in Ukraine: Venice Commission says Constitutional Court Decision 'Regrettable.'" Council of Europe, December 10, 2020. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/fight-against-corruption-in-ukraine-venice-commission-says-constitutional-court-decision-regrettable->.
10. "Methodology." Fragile States Index. Accessed November 23, 2021. <https://fragilestatesindex.org/methodology/>.

11. Gregoratti, Catia. "Human Security." Encyclopedia Britannica, December 14, 2018. <https://www.britannica.com/topic/human-security>.
12. Human Rights Observance in Ukraine. UNDP Ukraine, December 10, 2020. https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic_governance/what-ukrainians-know-and-think-about-human-rights--assessment-of.html.
13. Human Security on Theory and Practice. Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security. New York: Human Security Unit, UN, 2009. <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>.
14. Jennet, Victoria. Corruption Risks in Recent Reforms in the Ukrainian Judiciary. USAID, September 2017. https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/NJ_Judicial_Corruption_Risks_Report_2017_ENG-1.pdf.
15. Malyarenko, Tetyana, and Wolff Stefan. "Decentralization Reloaded in Ukraine: Opportunities and Challenges for its Latest Government Reform Project." PONARS Eurasia, February 24, 2021. <https://www.ponarseurasia.org/decentralization-reloaded-in-ukraine-opportunities-and-challenges-for-its-latest-local-government-reform-project/>.
16. "Mandate of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression." Office of the High Commissioner for Human Rights, June 21, 2021. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26403>.
17. Minakov, Mikhail. "Democratization and Europeanization in 21st Century Ukraine." In *The Struggle for Good Governance in Eastern Europe*, edited by Michael Emerson, Denis Cenușă, Tamara Kovziridze, and Veronika Movchan, 83–120. 2nd edition. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2021. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/07/The-Struggle-for-Good-Governance-in-Eastern-Europe-2nd-edition_.pdf.
18. "Opinion On the Law on Supporting the Functioning of The Ukrainian Language as The State Language." European Commission for Democracy Through Law, December 9, 2019. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)032-e).

19. Owen, Taylor. "Human Security — Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition." *Security Dialogue* 35, no. 3 (2004): 373–87. <https://doi.org/10.1177/0967010604047555>.
20. Reducing Grand Corruption in Ukraine: Several EU Initiatives, but Still Insufficient Results. European Court of Auditors, September 23, 2021. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_EN.pdf.
21. Rotberg, Robert I. "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Consequences." In *State Weakness and State Failure in a Time of Terror*, 1–25. Washington, DC: Brookings Institute Press, 2003.
22. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. European External Action Service, June 2016. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
23. Tadjbakhsh, Shahrbanou. "In Defense of the Broad View of Human Security." In *Routledge Handbook of Human Security*, edited by Mary Martin and Taylor Owen, 43–57. New York: Routledge, 2014.
24. "The Constitutional Court of Ukraine, 'Threat to the Ukrainian Language is Equal to Threat to the National Security of Ukraine.'" Constitutional Court of Ukraine, July 15, 2021. <https://ccu.gov.ua/en/novina/constitutional-court-ukraine-threat-ukrainian-language-equal-threat-national-security-ukraine>.
25. The Human Security Network. Accessed November 11, 2021. <https://www.austria.org/the-human-security-network>.
26. Ukraine 2020 Human Rights Report. US Department of State, 2021. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/10/UKRAINE-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>.
27. "Ukraine: Freedom House President Sends Letter to Biden Ahead to Zelenskyy Visit." Freedom House, August 26, 2021. <https://freedomhouse.org/article/ukraine-freedom-house-president-sends-letter-biden-ahead-zelenskyy-visit>.
28. "Ukrainian President Dismissed Head of Constitutional Court." Reuters, March 27, 2021. <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-court-idUSKBN2BJ08Z>.

29. Zhernakov, Mikhailo. "It Is Time to Start Treating Ukraine's Corrupt Judiciary as a Criminal Syndicate." Atlantic Council, December, 2020. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/its-time-to-start-treating-ukraines-corrupt-judiciary-as-a-criminal-syndicate>.
30. «Голова РСУ закликає ЗМІ не поширювати неправдиву інформацію про рівень довіри до судової влади та результатів судової реформи». Рада Суддів України, 4 жовтня 2018. <http://rsu.gov.ua/ua/news/golova-rsu-zaklikae-zmi-ne-posiruvati-nepravdivu-informaciu-sodo-rivna-doviri-do-sudovoi-vladi>.
31. «(Де)централізація у Конституції: чи всі зміни на користь?» Ukraine Crisis Media Center, 27 грудня 2019. <http://decentralization.uacrisis.org/constitution>.
32. «Є ознаки узурпації влади: заява правозахисних організацій щодо санкцій проти громадян України». Харківська правозахисна група, 6 квітня 2021. <https://khpg.org/1608808961>.
33. Конституція України. Документ 254к/96-ВР, редакція від 01.01.2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
34. Лазоренко, Ксенія. «Річниця незалежності України: найбільші успіхи та поразки країни за останні 30 років». Економічні новини, 23 серпня 2021. <https://enovosty.com/uk/society-ukr/full/2308-richnicya-nezalezhnosti-ukraini-najbilshi-uspixi-ta-porazki-kraini-za-ostanni-30-rokiv>.
35. «Лариса Швецова: Медіація — перспективний спосіб вирішення конфліктів». Вища рада правосуддя, 27 серпня 2021. <https://hcj.gov.ua/news/larysa-shvecova-mediaciya-perspektyvnyy-sposib-vyrishennya-konfliktiv>.
36. «На рівень довіри до судів впливає рівень довіри до інституцій державної влади загалом, — Світлана Шелест». Вища рада правосуддя, 28 грудня 2020. <https://hcj.gov.ua/news/na-riven-doviry-do-sudiv-vplyvaye-riven-doviry-do-instytuciy-derzhavnoyi-vlady-zagalom-svitlana>.
37. «Недовіра до судової влади сформована внаслідок цілеспрямованої інформаційної кампанії, — Ігор Рейтерович». Судова влада України, 6 жовтня 2021. <https://court.gov.ua/press/news/1190100>.
38. «Почти 530 тыс. жителей Донбасса получили российское гражданство в упрощенном порядке». ТАСС, 2 мая 2021. <https://tass.ru/obschestvo/11296643>.

39. «Прискорення цифрової трансформації — Уряд схвалив законопроект». Урядовий портал. Міністерство цифрової трансформації України, 28 жовтня 2021. <https://www.kmu.gov.ua/news/priskorennya-cifrovoyi-transformaciyi-ukrayini-uryad-shvaliv-zakonoproekt>.
40. Про всеукраїнський референдум. Закон України 1135-IX, прийняття від 26.01.2021. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>.
41. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні. Закон України, 5207-VI, редакція від 30.05.2014. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.
42. Про Національну стратегію у сфері прав людини. Указ Президента України №119/2021, від 24 березня 2021. <https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537>.
43. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Закон України, 2268-VIII, редакція від 26.11.2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>.
44. Проект Закону про засади державної політики перехідного періоду. Верховна Рада України, 9 серпня 2021. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72625.
45. Стратегія воєнної безпеки України. Указ Президента України від 25.03.2021 №121/2021. <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>.
46. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту. Міністерство внутрішніх справ України, 2021. <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>.
47. Стратегія національної безпеки. Указ Президента України від 14.09.2020, №392/2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
48. Телеканал ДОМ. «Інтерв'ю Президента Зеленського». Відео YouTube, 45:18. 5 августа 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=XzndR26FSug>.

49. Ткачук, Анатолій. «Факти, які ми повинні знати про федерацію та децентралізацію». Портал «Децентралізація», 30 квітня 2014. <https://decentralization.gov.ua/news/71>.
50. «Уповноважений ВРУ з прав людини взяла участь у всеукраїнському онлайн-обговоренні проекту нової редакції Закону України «Про національні меншини в Україні»». Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, 4 червня 2021. <https://ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/onlajn-obgovorenn%D1%96-proektu-novo%D1%97-redakcz%D1%96%D1%97-zakonu-ukra%D1%97ni-pro-nacz%D1%96onaln%D1%96-menshini-v-ukra%D1%97n%D1%96/>.
51. Якименко, Ю., М. Пашков, П. Пинзеник, О. Пищуліна, О. Розумний, А. Стецьків, П. Стецюк, М. Сунгуровський, С. Чекунова, Л. Шангіна, та В. Юрчишин. Україна: 30 років на європейському шляху. Київ: Заповіт, 2021. <https://razumkov.org.ua/uploads/2021-nezalezhnist-30.pdf>.



(НЕ)ВИДИМІ: безпека маргіналізованих спільнот в Україні (ВПО, ЛГБТКІ+, роми)

Євгеній Монастирський, докторант-студент програми з Європейських та Російських студій Єльського університету, докторант-дослідник з європейських студій Центру МакМілана з міжнародних та регіональних досліджень

Анотація

Безпека спільноти — це свобода від страху та нужди для певних груп населення. Забезпечення цього є запорукою захисту їхньої ідентичності (ідентичностей). Особливого значення це набуває для груп, вразливих до стигматизації та дискримінації. Джерела небезпеки для спільнот можуть бути різноманітними, включно з державою, в якій вони живуть. Хоч держава й має дбати про безпеку свого народу, народ також може потребувати захисту від свавільних рішень державної влади.

У цій роботі увага зосереджується на дослідженні аспектів безпеки спільноти, зокрема, крізь призму соціально-економічного становища, можливості реалізації своїх прав та рівня дискримінації і стигматизації. Розвиток безпеки спільноти ґрунтується на ідеї участі населення, яке прагне покращення власного стану. Цей процес має призводити до зростання якості надання послуг, до зниження соціальної ізоляції, поліпшення відносин між соціальними групами або зміцнення демократичного врядування. Однак в українських реаліях найбільш маргіналізовані спільноти водночас позбавлені як голосу, так і агентності. Як приклади із сучасного українського контексту розгляньмо внутрішньо переміщених осіб (ВПО), ЛГБТКІ+ та ромів.

Вступ

Складові безпеки спільнот дещо відрізняються в різних країнах. Проте існує кілька помітних тенденцій. Попри те, що кількість міждержавних конфліктів скоротилася після завершення холодної війни, у 2004–2008 роках спостерігалось зростання недержавних конфліктів із невеликим зниженням у 2009 році¹. Найчастіше джерелом небезпеки для спільнот, які вже є маргіналізованими або є об'єктом іншування, стають їхні співвітчизники, що належать до домінуючої групи населення. З моменту виникнення поняття «безпека людини» на глобальному та регіональному рівні було розроблено низку важливих політик, ініціатив та інструментів, спрямованих на вирішення таких питань гуманітарної безпеки, як безпека спільнот. Однак, враховуючи широке й багато в чому нечітке поняття безпеки спільноти, часто буває важко окреслити конкретні заходи й політики, яких може бути вжито місцевими та міжнародними акторами і які можна розглядати саме як заходи щодо безпеки спільноти. В контексті України, де органи влади часто ігнорують конфлікти між спільнотами, важливо звернути увагу саме на ті спільноти, безпека яких сьогодні під загрозою.

Короткий огляд контексту та формулювання проблеми

Концепція «безпеки людини» увійшла до академічного обігу наприкінці 1980-х. Безпека спільноти є частиною безпеки людини та визначається як захист від руйнації спільнот внаслідок втрати спільних відносин і цінностей². У звіті ПРООН про людський розвиток за 1994 рік особлива увага приділяється безпеці етнічних меншин та корінного населення. Загрози безпеці спільноти проявляються в дискримінації, виключенні, насильстві з боку інших груп та в загрозі з боку держави. Управління ООН із координації гуманітарних питань також визначає безпеку спільноти з точки зору загроз, зокрема, *«міжетнічної, релігійної та іншої напруженості, заснованої на ідентичності»*³.

1 Human Security Research Group, Human Security Report 2012 — Sexual Violence, Education and War: Beyond the Mainstream Narrative (Vancouver, BC: Human Security Press, 2012), https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2012HumanSecurityReport-FullText_0.pdf.

2 UNDP, Human Development Report 1994 (New York, NY: Oxford University Press, 1994), 31-32, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.

3 UNOCHA, Human Security in Theory and Practice. Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security (New York, NY: Human Security Unit, UNOCHA, 2009), 7, <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>.

У новішій публікації ПРООН 2009 року *«Community security and social cohesion: Towards a UNDP approach»* дається розширене поняття безпеки спільноти, яка поєднує в собі як групову, так і особисту безпеку, тимчасом як основна увага приділяється свободі від страху. І хоча головним акцентом у документах щодо безпеки спільнот є «свобода від страху», також визнається важливість реагування на ширший спектр соціальних проблем, які впливають на «свободу від нужди» (*freedom from need*) у спільнотах⁴.

Ідентичність розуміємо як феномен, що проявляється в колективній та індивідуальній свідомості й діях. Вона розглядається тут як «ситуаційний» феномен, як мінливий конструкт, що створюється взаємодією певних дискурсів та соціальних практик. Цей підхід можна назвати «м'яким» у значенні, визначеному Роджерсом Брубейкером і Фредеріком Купером⁵. Ці автори розуміють **ідентичність не тільки як категорію аналізу, але і як категорію практики**, під якою вони мали на увазі *«категорії повсякденного соціального досвіду, що розробляються і що застосовуються звичайними соціальними акторами»*⁶. Як категорія практики вона використовується пересічними *«акторами в певних повсякденних ситуаціях для надання сенсу собі, своїй діяльності й тому, в чому вони мають подібність та чим відрізняються від інших. Вона також використовується політиками, щоби спонукати людей зрозуміти себе, свої інтереси і свої труднощі певним чином, переконати певних людей, що вони (для певних цілей) "ідентичні" одне одному та водночас відрізняються від інших, й організувати і виправдати колективні дії за певними напрямками. Таким чином, термін "ідентичність" задіяний як у повсякденному житті, так і в "політиці ідентичності" в її різних формах»*⁷.

З огляду на викладене вище, в контексті України ми говоримо про безпеку спільнот у розрізі безпеки певних груп людей, які мають спільну ідентичність. В рамках цього аналітичного документа безпеку спільнот буде розглянуто на прикладі низки вразливих груп в Україні. Такі групи є зазвичай найбільш видимими в ситуаціях небезпеки, тож вони мають потенціал привернення уваги до даної проблематики. Концепція безпеки спільнот першочергово має на увазі змістовну комунікацію всередині спільнот та між спільнотами, а також з органами державної влади, які відповідають за гарантування певних рівнів безпеки людини. Без цього є ризик

4 UNDP, *Community Security and Social Cohesion: Towards a UNDP Approach* (New York, NY: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP, 2009), 14, <https://www.undp.org/content/dam/thailand/docs/CommSecandSocialCohesion.pdf>.

5 Rogers Brubaker and Frederick Cooper, "Beyond 'Identity,'" *Theory and Society* 29, no. 1 (2000): 1–47, <https://doi.org/10.1023/A:1007068714468>.

6 Там само, 5.

7 Там само, 5-6.

виникнення напруги між спільнотами, який може призвести до відкритих або латентних конфліктів — розділення на «нас» та «них». Обрані вразливі групи частіше виділяються як «інші» в суспільному просторі, іноді навіть до публічного озвучування власної ідентичності, що робить їхнє становище ще більш прекарним. Також важливо зазначити, що обраний перелік груп не є вичерпним, однак він значною мірою показовий. Ми визначили такі ключові питання для аналізу:

- яким є стан безпеки певних вразливих спільнот в Україні (ВПО, ЛГБТКІ+, роми);
- якими є джерела небезпеки для наявних вразливих спільнот;
- як пандемія COVID-19 вплинула на рівень безпеки окреслених вразливих спільнот в Україні.

Аналіз даних та наявних доказів

Внутрішньо переміщені особи (ВПО)

Станом на 6 липня 2021 року Міністерство соціальної політики України повідомляло про 1 млн 473 тис. 650 переселенців із тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим⁸. Багато хто з них переселився на підконтрольні Україні території, однак частина з тих, хто має статус переміщених осіб, проживає на непідконтрольних уряду територіях та до початку пандемії COVID-19 регулярно перетинала лінію зіткнення⁹. З початком пандемії COVID-19 перехід на тимчасово окуповані території ускладнився, та час від часу повністю припинявся¹⁰. Два основні чинники викликали вимушене переміщення значної кількості людей як в Україні, так і за її межі. По-перше, тимчасова окупація та незаконна анексія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (Крим) змусила людей покинути Кримський півострів, а по-друге, активізація бойових дій на сході України навесні-влітку 2014 року та втрата Україною контролю над частинами Донецької та Луганської області викликали різке збільшення числа переміщених осіб.

8 «Обліковано 1 473 650 внутрішньо переміщених осіб», Міністерство соціальної політики України, 6 липня 2021, <https://www.msp.gov.ua/news/20309.html>.

9 «Близько половини зареєстрованих переселенців живе на окупованій території», ZMINA, 25 листопада 2020, <https://zmina.info/news/blyzko-polovyny-zareyestrovanyh-pereselenciv-zhyve-na-okupovaniy-terytoriyi/>.

10 Річний звіт 2020, Право на захист, 2021, https://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/richnyi_zvit_2020_ukr_web.pdf.

ВПО досі стикаються із серйозними економічними проблемами. Переміщення частіше за все означає втрату активів, дискримінацію на ринку праці та втрату звичних соціальних зв'язків. Ці та інші проблеми посилюються тим, що часто через бюрократичні перепони подібна прекарна ситуація може тривати роками. В результаті у ВПО зазвичай знижуються доходи й погіршуються показники споживацької спроможності, здоров'я, освіти, безпеки, житла, умов праці та соціального благополуччя. Ці проблеми мають окремий вимір для внутрішньо переміщених жінок, які додатково стикаються з дискримінацією на підставі гендеру, що має місце в країні в цілому¹¹.

Переміщення призвело до розділення родин, домогосподарств та громад. Наслідком вимушеного переміщення стало розірвання особистих, соціальних і культурних зв'язків¹². Поляризація спільнот внаслідок конфлікту вплинула на соціальну згуртованість і єдність як для ВПО, так і для приймаючих громад. Ці розриви соціальних зв'язків, втрата мереж соціальної підтримки, викликана переміщенням, робить ВПО особливо вразливими.

Відсутність державної політики щодо інтеграції ВПО на ранніх етапах збройного конфлікту поставила представників спільноти в непевну позицію. За даними Міжнародної організації з міграції, в березні 2016 року третина ВПО (33,7 %) заявляла про наміри повернутися на непідконтрольні території¹³, що переважно було пов'язано з напруженими стосунками із приймаючою громадою та з проблемами у призвичаєнні до нових умов життя.

Тоді ж, навесні 2016 року, лише один із восьми ВПО заявляв про готовність залишитися у приймаючій громаді назавжди¹⁴. Згодом ситуація змінилася — станом на вересень 2019 року, за даними МОМ, 54 % ВПО зазначали, що почуваються інтегрованими у приймаючі громади. Однак дані за 2016 рік майже не містять прикладів наявної напруги між ВПО та приймаючими громадами і прикладів ставлення жителів приймаючих громад до переселенців. Фактично

11 Олена Уварова та Марія Ясеновська, Гендерний вимір внутрішнього переміщення: світовий досвід і ситуація в Україні (Харків: Харківська обласна фундація «Громадська Альтернатива», 2020), <https://rm.coe.int/pub-alter-gender-vimir/16809f2b03>.

12 European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, 2021, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf; Guiding Principles on Internal Displacement, UNHCR, September 21, 2004, <https://www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf>; Universal Declaration of Human Rights, United Nations, December 10, 1948, <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

13 «Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Раунд 1 — Березень 2016, Україна», Міжнародна організація з міграції, 2016, https://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_r1_ukr.pdf.

14 «Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Раунд 2 — Квітень 2016», Міжнародна організація з міграції, 2016, https://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_r2_ua-v.pdf.

через несистемність державних політик спільнота ВПО від початку вимушеного переміщення мала невеликі шанси на формування стійкості у відповідь на кризу¹⁵.

Однією з базових проблем ВПО є інтеграція у приймаючу громаду. Цей процес може тривати роками й не мати результатів, адже існує певний рівень стигматизації та дискримінації переселенців у суспільстві — у приймаючих громадах люди не завжди йдуть на контакт із ВПО, ставляться до них із підозрою та загалом не очікують від них нічого позитивного¹⁶. Міжнародні дослідження вказують на загальну схильність ВПО залишатися в закритих соціальних мережах, щоб гарантувати собі доступ до базових необхідних ресурсів¹⁷. Наявні офіційні дані вказують на те, що найчастіше ВПО живуть у містах та урбанізованих областях, бо великі міста мають найбільше пропозицій на ринку праці та запит на більшу кількість спеціальностей порівняно із сільською місцевістю або невеликими містами. Існують переконливі докази зв'язку між розміром міських районів та економічною активністю і продуктивністю людей. Наприклад, на 681 місто світу із населенням щонайменше 500 тисяч осіб припадає 24 % світового населення та 60 % світового економічного виробництва¹⁸. Проте немає гарантії, що ВПО в містах зможуть успішно інтегруватися в ринок праці. Окрім того життя у великому місті збільшує економічне навантаження для ВПО — орендна плата за житло, транспорт, продукти харчування та інші товари можуть виявитися недоступними для людей, які вже втратили більшу частину своїх ресурсів через переміщення. В результаті хоча міські райони надають більше можливостей, ВПО може знадобитися підтримка в отриманні доступу до них, що означає необхідність розробити політику і програми, які би окреслювали механізм та забезпечували реалізацію такої допомоги.

Інтеграція у приймаючі громади час від часу викликає напруження в суспільстві, особливо коли ВПО визначаються як «інші», тобто як група людей, практика поводження яких відрізняється від уявлень членів приймаючої громади про «загальноприйнятну» поведінку. Ця напруга була відверто артикульована

15 Sonny S. Patel et al., "What Do We Mean by 'Community Resilience'? A Systematic Literature Review of How It Is Defined in the Literature," *PLoS Currents* 1, no. 9 (2017), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5693357/>.

16 Ilke Dagli Hustings et al., *SCORE Ukraine. Phase Two (2018) Evidence-based Policy Brief*, USAID, August 14, 2018, https://scoreforpeace.org/files/publication/pub_file/PB_UKR17_PolicyBookletFinalDraftID_Clean_20180814.pdf.

17 Frederic Noel Kamta and Jürgen Scheffran, "A Social Network Analysis of Internally Displaced Communities in Northeast Nigeria: Potential Conflicts with Host Communities in the Lake Chad Region," *GeoJournal* (2021), <https://doi.org/10.1007/s10708-021-10500-8>.

18 Emma Samman et al., *SDG Progress. Fragility, Crisis and Leaving No One Behind* (London: Overseas Development Institute, 2018), <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/3260/odireport.pdf>.

під час місцевих виборів восени 2020 року, коли вперше з початку збройного конфлікту та тимчасової окупації та незаконної анексії Криму ВПО отримали право голосу¹⁹. Так, у соціальних мережах поширювалося припущення про те, що кандидат у мери Києва від «ОПЗЖ» Олександр Попов отримав друге місце саме завдяки голосам переселенців²⁰. Тобто джерелом напруги зі спільнотою ВПО часто є стереотипізований образ невідомого «донецького», який неодмінно має проросійські симпатії, ностальгує за часами правління Партії регіонів та Радянським Союзом. При цьому наявні публічні дані Державного реєстру виборців вказують, що за рік існування процедури зміни місця голосування, яка дає можливість голосувати не тільки ВПО, але і всім громадянам, що живуть не за місцем реєстрації (так званим трудовим мігрантам), скористалося трохи більше 103 тисяч осіб, що становить менше 7 % зареєстрованих переміщених осіб²¹.

Із початку пандемії COVID-19 стан безпеки ВПО суттєво погіршився, адже спільнота дуже чутлива до соціально-економічних змін. Через карантин змінився базовий набір нагальних проблем ВПО: якщо раніше трьома основними джерелами стресу для переселенців були житло, добробут родини та працевлаштування, то з початком пандемії на перший план вийшла неможливість відвідувати родичів на непідконтрольних територіях, погіршення економічного становища через зменшення заробітку та складнощі з оплатою оренди житла²². В результаті вже вразливе становище ВПО погіршується через соціально-економічні ризики. Водночас у ВПО залишається ризик захворіти й навіть тимчасово втратити дієздатність, що може негативно вплинути на крихкий добробут переселенців.

Таким чином, за відсутності дієвого набору політик та системи підтримки ВПО їхнє становище залишається непевним. У більшості випадків переселенці та їхні родини самостійно вирішують свої проблеми й можуть розраховувати хіба що на ситуативну підтримку міжнародних донорів та гуманітарних організацій. Водночас, залишаючись виключеними з політичного життя приймаючих громад упродовж шести років від початку збройного конфлікту та, відповідно, не маючи

19 3 весни 2014-го до 11 червня 2020 року ВПО могли голосувати тільки на виборах Президента України та за партійний список на виборах у Верховну Раду України; реєстрація на тимчасово окупованих територіях позбавляла їх права голосувати на місцевих виборах на територіях їх нового проживання, див.: «Про Порядок визначення виборчої адреси виборця, який не має зареєстрованого місця проживання», Постанова Центральної виборчої комісії, 11 червня 2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103359-20#Text>.

20 Дар'я Куренная, «Війна на Донбасі та мова ворожнечі. Чи винні 'донецькі'?», Радіо Свобода, 3 грудня 2020, <https://www.radiosvoboda.org/a/30982198.html>.

21 «Відомості щодо кількості опрацьованих звернень виборців за період з 01.07.2020 по 11.11.2021», Державний реєстр виборців, 2021, https://www.drv.gov.ua/ords/portal/!cm_core_cm_index?option=ext_num_voters&pdt=8&pmn_id=127.

22 Марина Нестерова та ін., Переселенці: життя до і під час COVID-19. Зовнішнє експертне онлайн дослідження потреб внутрішньо переміщених осіб у період карантину, запровадженого через пандемію COVID-19 та в умовах виходу з нього (Kyiv: Embassy of the United States, 2020), <https://sss-ua.org/Library/report/IDPs-life-before-and-during-the-coronavirus-ukr.pdf>.

адекватної представленості в органах влади, ВПО змушені сподіватися на адвокацію своїх прав переважно з боку міжнародних та гуманітарних організацій.

ЛГБТКІ+

ЛГБТКІ-спільнота в Україні перебуває у складному становищі, залишаючись однією з найбільш маргіналізованих груп України. Перші дослідження щодо ставлення суспільства до окремих сегментів ЛГБТКІ-спільноти з'явилися у другій половині 1990-х років і вказували на те, що негативне ставлення до гомосексуальності серед населення України дуже велике. За результатами опитування, проведеного в 2013 році Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України, 59% українців вважали гомосексуальність соціально неприйнятною²³.

В останні роки визначальну роль у публічній стигматизації ЛГБТКІ-спільноти відіграє апропріація російського медійного дискурсу — український уряд та армія в російських статтях і газетах представляються як «фашисти», «нацисти» й «екстремісти»²⁴. Важливо, що разом із цими дискурсивними маркерами вживається термін «гейропа»²⁵, який мав визначати рух України до інтеграції з Європейським Союзом у розрізі легалізації одностатевих шлюбів та *«розвалу традиційної сім'ї»*²⁶. У соціальних медіа цей термін широко використовується для характеристики європейського ґендерного порядку.

У 2020 році, за даними Pew Research, Україна мала найвищі показники гомофобії порівняно з іншими європейськими країнами²⁷. За даними SCORE 2021 року, представники ЛГБТКІ-спільноти є другою найменш толерованою

23 Юрій Привалов та ін., Звіт за результатами дослідження: «Опитування громадської думки для визначення суспільного сприйняття ЛГБТ та шляхів його поліпшення» (Київ: Центр соціальних експертиз Інституту соціології Національної академії наук України, 2013).

24 Olga Pasitselska, "Ukrainian Crisis through the Lens of Russian Media: Construction of Ideological Discourse," *Discourse & Communication* 11, no. 6 (2017): 591–609, <https://doi.org/10.1177/1750481317714127>.

25 Maryna Shevtsova, "Fighting 'Gayropa': Europeanization and Instrumentalization of LGBTI Rights in Ukrainian Public Debate," *Problems of Post-Communism* 67, no. 6 (2020): 500–510, <https://doi.org/10.1080/10758216.2020.1716807>.

26 Emil Edenborg, "'Traditional Values' and the Narrative of Gay Rights as Modernity: Sexual Politics beyond Polarization," *Sexualities* (2021), <https://doi.org/10.1177/13634607211008067>.

27 Jacob Poushter and Nicholas Kent, "Views of Homosexuality around the World," Pew Research Center, June 25, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/06/25/global-divide-on-homosexuality-persists/>.

групою в українському суспільстві після наркозалежних²⁸. Таким чином, рівень маргіналізації спільноти є дуже високим та, відповідно, можна говорити про надзвичайно низький рівень її безпеки.

Представники ЛГБТКІ-спільноти часто стають жертвами фізичного та символічного насильства як з боку пересічних громадян, так і з боку представників праворадикальних організацій²⁹. Причому з початком збройного конфлікту на Донбасі нерідко представники праворадикальних організацій, що скоюють такі напади, мають статус учасників бойових дій. З огляду на суттєве негативне ставлення до ЛГБТКІ-спільнот і водночас на позитивне сприйняття в суспільстві факту участі у збройному конфлікті, в оцінці таких зіткнень у соціальних медіа відбуваються суттєві зсуви в бік толерування агресії та насильства.

Втім, важливо, що ЛГБТКІ-спільнота активно бореться за власну репрезентацію та нормалізацію в публічному просторі, проводячи просвітні та публічні заходи. Наприклад, Марш рівності 23 червня 2019 року в Києві зібрав близько 8 000 людей, що майже вдсятеро більше, ніж у 2013 році³⁰. Після Революції гідності зросла публічність подій ЛГБТКІ-спільноти, однак це посилює негативну реакцію радикально налаштованих груп громадян. Поширення пандемії COVID-19 обмежило можливість спільноти проводити публічні події у 2020 та 2021 роках, однак 19 вересня 2021 року 7 000 учасників та учасниць вийшли на Марш рівності в Києві³¹. Тим не менше кількість зафіксованих нападів на представників ЛГБТКІ-спільноти під час пандемії збільшилася більш ніж удвічі — із 11 до 24³² випадків.

Водночас Україна досі не має законодавства, яке би захищало представників ЛГБТКІ-спільноти від насильства на ґрунті ненависті. Таким чином, є небагато можливостей протистояти насильству та дискримінації представників ЛГБТКІ-спільноти правовими методами. Втім, у травні 2021 року Кабінет Міністрів України передав у Верховну Раду України законопроект №5488, який спрямовано

28 "Social Tolerance: Towards LGBT," SCORE, 2021, <https://app.scoreforpeace.org/en/ukraine/2021/1/map?row=tn-49-42>.

29 Ганна Гриценко, «Лінзи гендеру для українських праворадикалів: причини, прояви, наслідки», в Гендер, релігія і націоналізм в Україні, ред. Галина Ярманова, 125–150 (Київ: ТОВ «BTC ПРИНТ», 2012), <https://ua.boell.org/sites/default/files/gender-religion-nationalism-in-ukraine-www.pdf>.

30 Jessica Zychowicz, "Ukraine Hosts Most Successful LGBTQ Event in the Nation's History, but New Challenges Appear," Wilson Center, August 2, 2019, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraine-hosts-most-successful-lgbtq-event-the-nations-history-new-challenges-appear>.

31 "Thousands March for LGBTQ+ Rights in Ukraine despite Some Opposition," Reuters, September 19, 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/thousands-march-lgbtq-rights-ukraine-despite-some-opposition-2021-09-19/>.

32 "Understanding the Fight to Protect LGBTQI+ Rights in Europe and Eurasia," Congress.gov, May 11, 2021, <https://www.congress.gov/117/meeting/house/112760/witnesses/HHRG-117-FA14-Wstate-EmsonL-20210611.pdf>.

на боротьбу з проявами дискримінації та злочинами на ґрунті ненависті стосовно представників ЛГБТКІ-спільноти³³.

Роми

Не існує надійних даних про загальну кількість ромів в Україні. За різними оцінками, в країні проживає від 200 тис. до 400 тис. ромів³⁴, яких важко виділити в одну-єдину спільноту — вони живуть концентровано в декількох регіонах України, часто говорять на різних діалектах. Питання безпеки спільноти, з якими вони стикаються, також різняться, іноді істотно, в залежності від регіону. Та незважаючи на цю різницю у проявах проблем, ромське населення в цілому вважається однією з найбільш вразливих груп в Україні.

Згідно з нещодавнім звітом³⁵, до 20% ромського населення України є особами без громадянства, тобто не мають документів, що посвідчують їхню особу, таких як свідоцтво про народження, паспорт тощо. Відсутність документів, що підтверджують особу та громадянство, означає, що вони позбавлені доступу до основних послуг, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення, а також не мають доступу до постійної роботи. Після серії організованих нападів на ромів з боку ультраправих організацій в останні роки у великих містах, таких як Львів та Київ³⁶, певна кількість ромів обирає стратегію не виїжджати за межі місць компактного проживання.

Через брак документів, що засвідчують особу, роми не можуть офіційно працювати або реєструвати свої справи як юридичні особи чи фізичні особи-підприємці. Як дискримінована група, роми мають доволі невисокий рівень офіційного

33 Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації, Верховна Рада України, 2021, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=71891.

34 "Discussing the Post 2020 Roma Strategy in Ukraine," Council of Europe Office in Ukraine, accessed October 30, 2021, https://www.coe.int/en/web/kyiv/national-minorities/-/asset_publisher/i6ydYw6ljGNc/content/discussion-of-the-future-roma-strategy-in-ukraine?inheritRedirect=false.

35 "Attacks on Roma in Ukraine," CSCE, July 24, 2018, <https://www.csce.gov/international-impact/events/attacks-roma-ukraine>; "Ukraine: Fatal Attack on Roma Settlement," Human Rights Watch, June 26, 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/06/26/ukraine-fatal-attack-roma-settlement#>; «Волонтери заявляють про напад на ромів у Києві, поліція поки не коментує», Радіо Свобода, 2 травня 2020, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-napad-na-romiv/30589240.html>; «У селі під Ізмаїлом місцеві жителі влаштували погром циганських будинків», LB.ua, 28 серпня 2016, https://lb.ua/society/2016/08/28/343735_sele_pod_izmailom_mestnie_zhiteli.html.

36 Yuras Karmanau and Evgeny Maloletka, "Ukraine's Roma live in fear amid wave of nationalist attacks," AP News, August 6, 2018, <https://apnews.com/article/68d5fc9c0f7f41678250f19bb4c9260d>.

працевлаштування. А відсутність громадянства в частини з них означає, що вони змушені працювати лише неофіційно, без будь-якого захисту трудових прав.

Найбідніші роми, які живуть у компактних поселеннях, частіше за все не мають води й електрики, живуть у самотійно побудованих або закинутих будинках, без права власності або договорів оренди. Це підсилює ризики виселення та зруйнування самобудов. Ті з них, у кого немає документів для засвідчення особи, не можуть укласти офіційні договори на житло або оскаржити рішення про виселення. Роми, які не мають документів про громадянство, також не мають права на отримання соціального житла.

Роми без документів, які не можуть підтвердити українське громадянство, повинні платити за медичне обслуговування — якщо вони взагалі потраплять на прийом до лікаря. Дискримінація ромів у сфері охорони здоров'я є дуже поширеним явищем, і роми повідомляли про випадки, коли лікарі відмовлялися лікувати їх на підставі етнічної приналежності, а в деяких випадках повідомлялося про випадки, коли служби екстреної допомоги відмовлялися відповідати на виклики ромів. Враховуючи це, стан ромської спільноти під час пандемії COVID-19, особливо в компактних поселеннях, тільки погіршився. Так, згідно зі звітом Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини, роми мають обмежений доступ до медичних послуг навіть в екстрених ситуаціях, бо в них не укладені декларації із сімейними лікарями. Також представники ромської спільноти часто не можуть забезпечити себе та свої родини індивідуальними засобами захисту й гігієни³⁷.

Відсутність декларації із сімейним лікарем також негативно впливає на можливість вакцинуватися.

Окремо варто зазначити, що відсутність документів, загальний низький рівень життя та неграмотність ромської спільноти України позначаються на її низькій представленості в органах влади. За даними МФ «Відродження», у місцевих виборах осені 2020 року брало участь 25 представників ромських громад у восьми областях³⁸ — це найбільша кількість ромів, які одночасно балотувалися на місцевих виборах в Україні.

37 «Уповноважений ВРУ з прав людини презентувала спеціальну доповідь "Вплив пандемії COVID-19 на ромську громаду в Україні"», Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, 23 грудня 2020, <https://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/prezentovala-speczialnu-dopovid-vpliv-pandemii-covid-19-na-romsku-gromadu-v-ukraini/>.

38 Євгеній Дмитрович Монастирський, Дослідження участі представників ромських громад на місцевих виборах 2020 року в якості кандидатів в органи місцевого самоврядування (Міжнародний фонд «Відродження», 2021), https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2021/03/zvit_romski-kandydaty_final-1.pdf.

Рекомендації

Соціальні групи, що стикаються з проблемою стереотипного бачення та стигматизації, воліють залишатися соціальними «невидимками» та уникають прямих контактів державними інституціями чи представниками локальних громад. З свого боку, державні інституції та локальні громади так само не проявляють активного бажання реагувати на запити і потреби маргіналізованих спільнот. Обом сторонам цієї комунікації потрібно мати більше інформації про можливі алгоритми взаємодії, сформувані глибше розуміння сутності проблем і, головне, оцінити потенційно можливі наслідки такого ігнорування проблем.

Важливим аспектом є інформування на рівні громад щодо різноманітності їхнього населення та промоції рівного представлення всіх груп у дорадчих органах при місцевих органах влади (за прикладом Рад ВПО та Молодіжних рад ВПО у громадах Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Луганської та Харківської областей).

Запровадження спрощених процедур отримання ідентифікаційних документів для представників спільнот ВПО та ромів, що не мають або втратили додаткові документи, що посвідчують особу.

Забезпечення доступу до соціальних, адміністративних та медичних послуг маргіналізованих спільнот має бути пріоритетним завданням центральних органів виконавчої влади; важливо, що за умов карантинних обмежень необхідно забезпечити доступ до послуг за допомогою переведення максимальної частини документообігу у цифровий формат.

У роботі зі спільнотами ромів та ВПО важливо приділяти належну увагу інтеграції молоді за допомогою інформаційних кампаній щодо вступу у вищі навчальні заклади всіх рівнів, що полегшить їхню подальшу інтеграцію у суспільство, та потенційно може спростити інтеграцію старшого покоління цих спільнот.

Внесення змін до низки Законів України що стосуються боротьби з проявами дискримінації (Проект Закону №5488), адже наразі спільноти, що піддаються насиллю з боку інших громадян України (зокрема ЛГБТКІ-спільноти), не можуть добитися покарання своїх кривдників та забезпечити бодай базової «свободи від страху».

Загальний підхід у роботі органів влади стосовно маргіналізованих спільнот має бути змінений з асиміляційного на інтеграційний.

Література

1. "Attacks on Roma in Ukraine." CSCE, July 24, 2018. <https://www.csce.gov/international-impact/events/attacks-roma-ukraine>.
2. Brubaker, Rogers, and Frederick Cooper. "Beyond 'Identity.'" *Theory and Society* 29, no. 1 (2000): 1–47. <https://doi.org/10.1023/A:1007068714468>.
3. "Discussing the Post 2020 Roma Strategy in Ukraine." Council of Europe Office in Ukraine. Accessed October 30, 2021. https://www.coe.int/en/web/kyiv/national-minorities/-/asset_publisher/i6ydYw6ljGNc/content/discussion-of-the-future-roma-strategy-in-ukraine?inheritRedirect=false.
4. Edenborg, Emil. "'Traditional Values' and the Narrative of Gay Rights as Modernity: Sexual Politics beyond Polarization." *Sexualities* (2021). <https://doi.org/10.1177/13634607211008067>.
5. European Convention on Human Rights. European Court of Human Rights, 2021. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.
6. Guiding Principles on Internal Displacement. UNHCR, September 21, 2004. <https://www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf>.
7. Human Security Research Group. Human Security Report 2012 — Sexual Violence, Education and War: Beyond the Mainstream Narrative. Vancouver, BC: Human Security Press, 2012. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2012HumanSecurityReport-FullText_0.pdf.
8. Hustings, Ilke Dagli, Christopher Louise, Oksana Lemishka, Benjamin Long, Shane Perkinson, Alexandros Lordos, and Meltem Ikinici. SCORE Ukraine. Phase Two (2018) Evidence-based Policy Brief. USAID, August 14, 2018. https://scoreforpeace.org/files/publication/pub_file//PB_UKR17_PolicyBookletFinalDraftID_Clean_20180814.pdf.
9. Kamta, Frederic Noel, and Jürgen Scheffran. "A Social Network Analysis of Internally Displaced Communities in Northeast Nigeria: Potential Conflicts with Host Communities in the Lake Chad Region." *GeoJournal* (2021). <https://doi.org/10.1007/s10708-021-10500-8>.

10. Karmanau, Yuras, and Evgeny Maloletka. "Ukraine's Roma live in fear amid wave of nationalist attacks." AP News, August 6, 2018. <https://apnews.com/article/68d5fc9c0f7f41678250f19bb4c9260d>.
11. Pasitselska, Olga. "Ukrainian Crisis through the Lens of Russian Media: Construction of Ideological Discourse." *Discourse & Communication* 11, no. 6 (2017): 591–609. <https://doi.org/10.1177/1750481317714127>.
12. Patel, Sonny S., M. Brooke Rogers, Richard Amlôt, and G. James Rubin. "What Do We Mean by 'Community Resilience'? A Systematic Literature Review of How It Is Defined in the Literature." *PLOS Currents* 1, no. 9 (2017). <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5693357/>.
13. Poushter, Jacob, and Nicholas Kent. "Views of Homosexuality around the World." Pew Research Center, June 25, 2020. <https://www.pewresearch.org/global/2020/06/25/global-divide-on-homosexuality-persists/>.
14. Samman, Emma, Paula Lucci, Jessica Hagen-Zanker, Tanvi Bhatkal, Amanda Simunovic, Susan Nicolai, Elizabeth Stuart, and Charlotte Caron. *SDG Progress. Fragility, Crisis and Leaving No One Behind*. London: Overseas Development Institute, 2018. <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/3260/odireport.pdf>.
15. Shevtsova, Maryna. "Fighting 'Gayropa': Europeanization and Instrumentalization of LGBTI Rights in Ukrainian Public Debate." *Problems of Post-Communism* 67, no. 6 (2020): 500–510. <https://doi.org/10.1080/10758216.2020.1716807>.
16. "Social Tolerance: Towards LGBT." SCORE, 2021. <https://app.scoreforpeace.org/en/ukraine/2021/1/map?row=tn-49-42>.
17. "Thousands March for LGBTQ+ Rights in Ukraine despite Some Opposition." Reuters, September 19, 2021. <https://www.reuters.com/world/europe/thousands-march-lgbtq-rights-ukraine-despite-some-opposition-2021-09-19/>.
18. "Ukraine: Fatal Attack on Roma Settlement." Human Rights Watch, June 26, 2018. <https://www.hrw.org/news/2018/06/26/ukraine-fatal-attack-roma-settlement#>.

19. "Understanding the Fight to Protect LGBTQI+ Rights in Europe and Eurasia." Congress.gov, May 11, 2021. <https://www.congress.gov/117/meeting/house/112760/witnesses/HHRG-117-FA14-Wstate-EmsonL-20210611.pdf>.
20. UNDP. Community Security and Social Cohesion: Towards a UNDP Approach. New York, NY: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP, 2009. <https://www.undp.org/content/dam/thailand/docs/CommSecandSocialCohesion.pdf>.
21. UNDP. Human Development Report 1994. New York, NY: Oxford University Press, 1994. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.
22. Universal Declaration of Human Rights. United Nations, December 10, 1948. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
23. UNOCHA. Human Security in Theory and Practice. Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security. New York, NY: Human Security Unit, UNOCHA, 2009. <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>.
24. Zychowicz, Jessica. "Ukraine Hosts Most Successful LGBTQ Event in the Nation's History, but New Challenges Appear." Wilson Center, August 2, 2019. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraine-hosts-most-successful-lgbtq-event-the-nations-history-new-challenges-appear>.
25. «Близько половини зареєстрованих переселенців живе на окупованій території». ZMINA, 25 листопада 2020. <https://zmina.info/news/blyzko-polovyny-zareyestrovanyh-pereselencziv-zhyve-na-okupovani-j-terytoriji/>.
26. «Відомості щодо кількості опрацьованих звернень виборців за період з 01.07.2020 по 11.11.2021». Державний реєстр виборців, 2021. https://www.driv.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_num_voters&pdt=8&pmn_id=127.
27. «Волонтери заявляють про напад на ромів у Києві, поліція поки не коментує». Радіо Свобода, 2 травня 2020. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-napad-na-romiv/30589240.html>.

28. Гриценко, Ганна. «Лінзи ґендеру для українських праворадикалів: причини, прояви, наслідки». В Ґендер, релігія і націоналізм в Україні, ред. Галина Ярманова, 125–150. Київ: ТОВ «BTC ПРИНТ», 2012. <https://ua.boell.org/sites/default/files/gender-religion-nationalism-in-ukraine-www.pdf>.
29. Куренная, Дар'я. «Війна на Донбасі та мова ворожнечі. Чи винні 'донецькі'?» Радіо Свобода, 3 грудня 2020. <https://www.radiosvoboda.org/a/30982198.html>.
30. Монастирський, Євгеній Дмитрович. Дослідження участі представників ромських громад на місцевих виборах 2020 року в якості кандидатів в органи місцевого самоврядування. Міжнародний фонд «Відродження», 2021. https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2021/03/zvit_romski-kandydaty_final-1.pdf.
31. «Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Раунд 1 — Березень 2016, Україна». Міжнародна організація з міграції, 2016. https://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_r1_ukr.pdf.
32. «Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Раунд 2 — Квітень 2016». Міжнародна організація з міграції, 2016. https://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_r2_ua-v.pdf.
33. Нестерова, Марина, Олена Соколовська, Валерія Вершиніна, Надія Коношевич, та Євгеній Монастирський. Переселенці: життя до і під час COVID-19. Зовнішнє експертне онлайн дослідження потреб внутрішньо переміщених осіб у період карантину, запровадженого через пандемію COVID-19 та в умовах виходу з нього. Kyiv: Embassy of the United States, 2020. https://sss-ua.org/Library/report/IDPs-life-before-and-during-the-coronavirus_ukr.pdf.
34. «Обліковано 1 473 650 внутрішньо переміщених осіб». Міністерство соціальної політики України, 6 липня 2021. <https://www.msp.gov.ua/news/20309.html>.
35. Привалов Юрій, Олеся Трофименко, Оксана Рокицька, та Максим Касянчук. Звіт за результатами дослідження: "Опитування громадської думки для визначення суспільного сприйняття ЛГБТ та шляхів його поліпшення." Київ: Центр соціальних експертиз Інституту соціології Національної академії наук України, 2013.

36. «Про Порядок визначення виборчої адреси виборця, який не має зареєстрованого місця проживання». Постанова Центральної виборчої комісії, 11 червня 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103359-20#Text>.
37. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації. Верховна Рада України, 2021. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=71891.
38. Річний звіт 2020. Право на захист, 2021. https://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2021/08/richnyj_zvit_2020_ukr_web.pdf.
39. «У селі під Ізмаїлом місцеві жителі влаштували погром циганських будинків». LB.ua, 28 серпня 2016. https://lb.ua/society/2016/08/28/343735_sele_pod_izmailom_mestnie_zhiteli.html.
40. Уварова, Олена, та Марія Ясеновська. Гендерний вимір внутрішнього переміщення: світовий досвід і ситуація в Україні. Харків: Харківська обласна фундація «Громадська Альтернатива», 2020. <https://rm.coe.int/pub-alter-gender-vimir/16809f2b03>.
41. «Уповноважений ВРУ з прав людини презентувала спеціальну доповідь “Вплив пандемії COVID-19 на ромську громаду в Україні”». Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, 23 грудня 2020. <https://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/prezentovala-speczialnu-dopovid-vpliv-pandemii-covid-19-na-romsku-gromadu-v-ukraini/>.



СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ: не лише гроші, а й можливості, контекст і психологія

*Юлія Каздобіна, Голова Української фундації
безпекових студій, магістр політології (міжнародні відносини),
Університет міста Рочестера*

Анотація

Одним зі значних викликів перед українською державою та суспільством упродовж 30 років незалежності залишається соціально-економічний аспект безпеки людини. Бідність не лише позбавляє громадян і громадянок можливості жити гідно; серед її негативних наслідків, зокрема, вивчена безпорадність, яка стоїть на заваді позитивним змінам та робить українців та українок вразливішими до інформаційно-психологічних впливів.

У цій роботі обґрунтовано актуальність проблеми та описано підходи української держави до її розв'язання. Зазначено, що проблему слід вирішувати одночасно «згори вниз» і «знизу вгору», тобто, з одного боку, створюючи правила й можливості для кращого заробітку, а з іншого — підштовхуючи громадян і громадянок до активнішої участі в розв'язанні власних життєвих та фінансових проблем.

Вступ

Започаткований ООН підхід до національної безпеки, що враховує не лише необхідність захищати територію держави від можливого ворожого вторгнення, а й важливість побудови такої системи управління всередині держави, за якої людина почуватиметься в безпеці, набуває все більшого поширення у світі. Торкнувся цей тренд і України. Стратегія національної безпеки, затверджена Указом Президента України у вересні 2020 року, називається «Безпека людини — безпека країни», а програма дій уряду, затверджена Постановою Кабінету Міністрів у червні 2020 року, твердить, що ключове завдання уряду — аби кожен українець і кожна українка почувалися безпечно та захищено у своїй країні¹.

Соціально-економічний вимір є одним із семи компонентів, які фахівці й фахівчині ООН розглядають у контексті безпеки людини. В Україні він потребує пильної уваги держави та громадянського суспільства. Як за оцінками державних органів, так і за власними оцінками громадян і громадянок, від перших днів незалежності держави значна кількість українців та українок перебуває у скрутному економічному становищі й часто відчуває нестачу грошей навіть на те, щоб задовольнити базові потреби. Такий стан речей несе загрозу гідному життю громадян і громадянок та створює суспільні вразливості на індивідуальному та груповому рівнях, які можуть бути експлуатовані недружніми зовнішніми силами.

Короткий огляд контексту та формулювання проблеми

Концепція «безпеки людини» увійшла до академічного обігу наприкінці 1980-х. Тривала бідність і безробіття, недоступність кредитування та інших економічних можливостей вважаються основними загрозами соціально-економічній безпеці людини. Посилення цих загроз призводить до цілої низки наслідків. Згідно з дослідженням, проведеним Світовим банком у 1999 році серед громадян 23 країн, бідність супроводжується ізоляцією та стигматизацією місць проживання малозабезпечених, конфліктними й нерівними відносинами між статями, дискримінаційними та ізолюючими соціальними відносинами, відчуттям незахищеності та тривоги, ігноруванням та зловживаннями з боку сильніших, відчуттям відчуженості від суспільних інституцій, слабкою самоорганізацією та низьким рівнем розвитку через брак інформації, освіти, навичок та впевненості².

1 «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України», Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. №471, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.

2 Deepa Narayan et al., *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (New York: Oxford University Press for the World Bank, 2000).

Громадяни та громадянки України, які взяли участь у дослідженні Фонду ім. Гайнріха Бьолля, проведеному в 2020 році, розповіли про подібний досвід. Дослідники виявили, що фактори бідності змушують *«людину постійно жити в ситуації невизначеності, непередбачуваності, суттєво обмеженого горизонту планування, переживати через недостатність сімейних бюджетів та постійно жити у страху браку грошей на необхідне, про відсутність "подушки безпеки", яка б могла допомогти людині / родині пережити кризу чи втрату роботи»*³.

Бідність також має тенденцію до самовідтворення через низку об'єктивних та суб'єктивних причин. З одного боку, недостатність коштів призводить до **неможливості здобути освіту, отримувати відповідний рівень медичного забезпечення, обмежує можливості для саморозвитку** тощо, а це надалі погіршує перспективи знайти добре оплачувану роботу або започаткувати свій бізнес. З другого боку, вона тягне за собою **психологічні наслідки та формує певні моделі поведінки**, серед яких так звана вивчена (або набута) безпорадність — невіра в можливість досягти бажаного власними силами. В Україні, окрім відчуття економічної незахищеності, вивчена безпорадність підживлюється низкою **травматичних історичних досвідів**, таких як Голодомор, репресії та життя в авторитарній / тоталітарній державі.

Перелічені вище явища самі по собі є проблемою, адже вони позбавляють людину можливості жити гідно й бути вільною від нужди та страху; але така ситуація також є **підґрунтям для реалізації гібридних загроз національній безпеці**. Людина у стані непевності та емоційного напруження, породженого бідністю, втрачає здатність раціонально реагувати на виклики, що постають перед нею⁴, та стає дуже вразливою до маніпуляцій і радикалізації. Крім того, бідність є змінною, яка найточніше передбачає громадянський конфлікт⁵. Отже, з огляду на збройний конфлікт на сході України, спричинений агресією Російської Федерації, яка робить ставку на інформаційно-психологічний вплив із метою послабити свою жертву шляхом розпалювання внутрішніх конфліктів, дуже важливо дослідити корені цих проблем та вжити заходів для їх вирішення.

3 Оксана Міхєєва та ін., Безпека людини: оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської), Фонд ім. Гайнріха Бьолля, Бюро Київ — Україна, 2020, <https://ua.boell.org/sites/default/files/2021-06/Human%20Security%20Report%20-%20UKR.pdf>.

4 «Як бідність змінює мозок. Через стрес виникає "хибне коло", що підживлює себе. Але це можна змінити», Тексти, 12 листопада 2021, <https://texty.org.ua/articles/104876/yak-bidnist-minyaye-mozok/>.

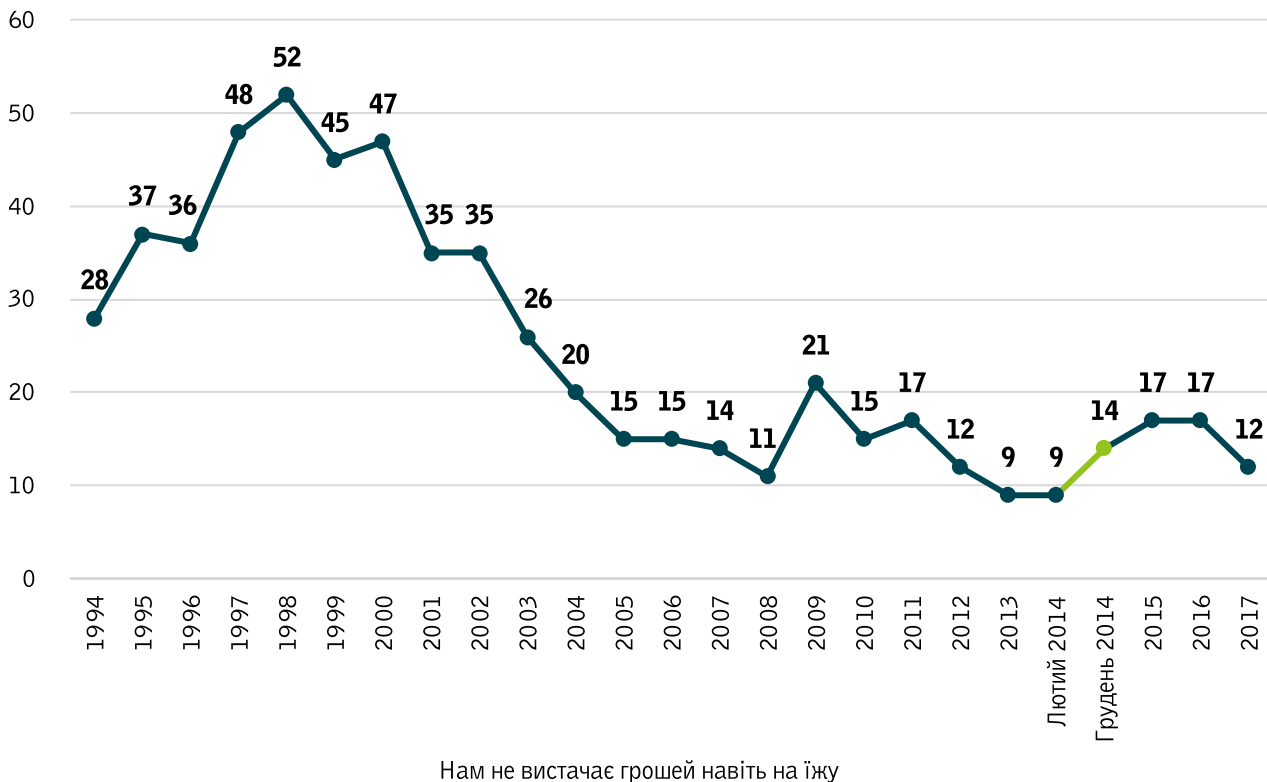
5 Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2003).

Аналіз даних та наявних доказів

Соціально-економічні проблеми різною мірою непокоїли українців та українок від перших днів здобуття незалежності й залишаються актуальними донині. Хоча, за суб'єктивною самооцінкою, вимірюваною Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) із 1991 року, рівень бідності суттєво знизився в порівнянні з першою декадою незалежності, все ж пандемія COVID-19 негативно вплинула на ситуацію.

Так, згідно зі зведеними даними КМІС, оприлюдненими у 2017 році, рівень абсолютної бідності за суб'єктивними самооцінками протягом десяти років, із 1998-го по 2008-й, знизився з 52 % до 11 %, дещо зріс після кризи 2008 року, а з початком російської агресії в Криму та на Донбасі майже подвоївся.

Рівень бідності 1994–2017 (суб'єктивна самооцінка)⁶



⁶ Джерело: «Українське суспільство за 25 років: динаміка деяких соціальних показників. До 25-річчя Київського міжнародного інституту соціології», прес-реліз, 2017, https://www.kjis.com.ua/materials/pr/20172012_25years/pressrel_VZ1.docx.

Втім, за словами генерального директора КМІС Володимира Паніотто, в 2018 році цей показник повернувся до довоєнного рівня⁷. Із початком пандемії він знову зріс до 12,1 % влітку 2020 року⁸. І станом на серпень 2021 року ця цифра сягає 14,1%⁹.

Хоча після 2014 року на деякий час війна на сході України посідала перше місце серед речей, які турбують українців та українок, економічна ситуація та складнощі, викликані падінням доходів у результаті пандемії COVID-19, знову вийшли на перший план. У липні 2020 року агенція Info Sapiens повідомила, що вперше за шість років спостережень лідирує проблема нестачі грошей. Дослідження виявило, що найчастіше українці та українки зазначали нестачу грошей, «щоб жити нормально й не впасти в борги», — 41,8 %. Це опитування показало, що ситуація погіршилася, адже в березні того самого року ця проблема «непокоїла значуще менше людей — 31,0 %»¹⁰. У жовтні 2020 року найважливішими питаннями для себе та своїх родин бідність вважали ще більше українців та українок (46,9 %). За даними Info Sapiens, їх також непокоїв доступ до медичного обслуговування (37,3 %) та безробіття (33,4 %). Отже, серед трьох основних проблем, дві мали економічну природу.

А втім об'єктивно оцінити масштаб проблеми бідності за результатами публічно доступних досліджень не так просто. Дослідження повсякденних практик бідності свідчить про значний суб'єктивізм в оцінці свого стану з боку респондентів та респонденток. Порівняння самовідчуття людини із середньомісячним доходом на одного члена /членкиню родини дозволяє говорити, що людина може зараховувати себе до «середніх» прошарків, незважаючи на дохід¹¹. Згідно з даними Держстату, 67,1 % українських домогосподарств, членів і членкинь яких попросили оцінити рівень своїх доходів за 2020 рік, віднесли себе до категорії бідних. Не вважають себе бідними, але ще й не зараховують себе до середнього класу 31,9 %

7 Дмитро Баркар, «Збройний конфлікт. Стало відомо, скільки українців відчули його особисто», Радіо Свобода, 17 березня 2021, <https://www.radiosvoboda.org/a/zbroynyy-konflikt-stalo-vidomo-skilky-ukrayintsiv-vidchuly-yoho-osobysto/31156301.html>.

8 Антон Грушецький, «Динаміка самооцінки матеріального становища родини, квітень — червень 2020 року», Київський міжнародний інститут соціології, 1 липня 2020 року, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=957>.

9 «Суспільно-політичні настрої населення України: результати опитування, проведеного 24 липня — 1 серпня 2021 року методом особистих («face-to-face») інтерв'ю», Київський міжнародний інститут соціології, 4 серпня 2021, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1055&page=1&t=6>.

10 «Проблема нестачі грошей вийшла на перше місце вперше за 6 років спостережень», InfoSapiens, 30 липня 2020, <https://sapiens.com.ua/ua/socpol-research-single-page?id=128>.

11 Ігор Семиволос та ін., Культура (субкультури) бідності в Україні, Український Католицький Університет, 2020, <https://sociology.ucu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/10/KULTURA-BIDNOSTI-V-UKRAYINI.pdf>, 8.

українських громадян і громадянок, середнім класом себе вважають лише 1 %¹². Ці цифри значно різняться з оприлюдненими КМІС. Отже, для запровадження державної політики, базованої на даних, необхідна єдина методологія оцінки, яка б дозволила враховувати і суб'єктивні, й об'єктивні фактори.

Українська держава приділяє доволі багато уваги питанням подолання бідності — як у контексті національної безпеки, так і в контексті людського розвитку. Разом із тим, існує певне розділення сфер відповідальності. Безпекові документи акцентують ризики, які несе в собі низький рівень добробуту, а от заходи, спрямовані на підвищення цього рівня, належать до економічної та регіональної політики держави. Стратегія національної безпеки підкреслює, що *«низький рівень добробуту породжує зневіру і невпевненість у майбутньому, провокує насильство, що гальмує розвиток та консервує відсталість. Особливо небезпечним є укорінення радикальних суспільних настроїв і середовищ, які є основою для політичного насильства й сепаратизму, діяльності незаконних збройних формувань, поширення тероризму»*¹³.

Безпеці людини присвячено 46-й пункт Стратегії національної безпеки. Він наголошує на верховенстві права, протидії спробам розпалювати ворожнечу в суспільстві, необхідності протистояти гуманітарній агресії, розвивати українську культуру, боротися з корупцією, забезпечувати прозорість, підзвітність державних органів, доброчесність посадових (службових) осіб, підвищувати ефективність державної політики у сферах захисту державного кордону України. Про фактори економічної безпеки людини не йдеться.

Ці фактори відображено у Програмі Кабінету Міністрів, яка акцентує як дії держави зі створення правил гри, так і дії, спрямовані на розвиток здатності громадян і громадянок самостійно забезпечувати собі певний рівень доходів. *«Створення сприятливих умов для розвитку та відновлення малого та середнього підприємництва, у тому числі шляхом зменшення регуляторного тиску та запровадження програм підтримки»* віднесено до відання Міністерства економіки. Серед заходів, яких вживатиме держава, — забезпечення зайнятості населення шляхом підтримки підприємницької ініціативи громадян і громадянок, удосконалення державного регулювання у сфері зайнятості населення для гнучкого впливу на ринок праці, підвищення рівня працевлаштування безробітних, їхньої

12 Держстат: 67% українців вважають себе бідними, середнім класом — лише 1%, Економічна правда, 9 серпня 2021, <https://www.epravda.com.ua/news/2021/08/9/676705/>.

13 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України, від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України"», Указ Президента України від 14 вересня 2020 року №392/2020, <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.

мобільності на ринку праці. Такий підхід загалом відповідає міжнародній практиці.

Проблемі бідності було присвячено й низку інших документів. Так, у 2016 році уряд Арсенія Яценюка (27 лютого 2014 року — 14 квітня 2016 року) схвалив Стратегію подолання бідності, яка визначила механізми запобігання бідності. Слід зауважити наголос саме на **запобіганні**, адже воно є важливим компонентом у сфері створення безпечного середовища для розвитку людини, згідно з методичними матеріалами Трастового фонду ООН. Стратегію було розраховано до 2020 року. *«Серед стратегічних напрямів зниження рівня бідності — сприяння зростанню доходів населення від зайнятості та виплат у системі державного соціального страхування. Також передбачено забезпечення доступу населення до послуг соціальної сфери незалежно від місця проживання, мінімізації ризиків соціального відчуження сільського населення. Посилена увага приділятиметься і питанню недопущення виникнення осередків хронічної бідності та соціального відчуження серед внутрішньо переміщених осіб»*. Окремо у Стратегії зазначено високий рівень бідності серед працюючих осіб — 18,8 % за дев'ять місяців 2015 року¹⁴.

Влітку 2021 року РНБО ухвалила Стратегію людського розвитку¹⁵, яка замінила Стратегію подолання бідності. Вона стала ще одним кроком у напрямі запровадження підходів, ближчих до міжнародних. За словами міністерки соціальної політики Марини Лазебної, Стратегія *«забезпечує системний підхід до розбудови сприятливого середовища для людського розвитку та реалізації потенціалу кожного, конкретні дії, які забезпечать гідний рівень життя, ефективну, адресну та стимулюючу до виходу з бідності соціальну допомогу, доступ до якісних соціальних послуг»*¹⁶. Отже в цьому документі йдеться не лише про турботу держави, а й про необхідність створити середовище для самореалізації, що свідчить про відхід від радянської практики. Серед конкретних заходів можна згадати, що Міністерство соціальної політики за сприяння Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР) втілює проєкт «Модернізація системи соціальної підтримки населення України»¹⁷. Також із 1 січня 2020 року в рамках реформи децентралізації набула чинності нова редакція закону «Про соціальні

14 «Про схвалення Стратегії подолання бідності», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. №161-р, <https://www.kmu.gov.ua/npas/248898080>.

15 «Прорішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року “Про Стратегію людського розвитку”», Указ Президента України від 2 червня 2021 р. №225/2021, <https://www.president.gov.ua/documents/2252021-39073>.

16 «Про схвалення Стратегії подолання бідності».

17 «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», Міністерство соціальної політики, 2021, <https://www.msp.gov.ua/timeline/Proekt-Modernizaciya-sistemi-socialnoi-pidtrimki-naselennya-Ukraini-.html>.

послуги», який передає повноваження з надання соціальних послуг населенню на рівень громади.

Оскільки місцеві громади є дуже важливими в створенні безпечного середовища для розвитку людини, адже заходи, що вживаються, мають враховувати й місцевий контекст, релевантною є і Стратегія регіонального розвитку, ухвалена Кабінетом Міністрів 5 серпня 2020 року¹⁸. Документ наголошує, що реформа децентралізації поки що не призвела до *«реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання»*. Як першочергове завдання нової регіональної політики автори документа розглядають прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їхньої конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу. Документ також наголошує, що регіональна політика *«включатиме побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку»*. Це відповідає розробленому ООН підходу, який наголошує на необхідності інклюзії та участі у прийнятті рішень.

Аналіз прикладів (кейсів) відповідно до згаданої проблематики

Україна 30 років тому здобула незалежність від Радянського Союзу — країни, де інтереси держави превалювали над правами та безпекою громадян і громадянок, а стосунки між державою та громадянами / громадянками можна було характеризувати як патерналістичні. Нині Україна поступово відходить від цієї спадщини. Але, як зазначають дослідники й дослідниці, це повільний процес: *«Ціннісно-культурне поле українського суспільства характеризується суперечливим та дуже повільним відходом від пострадянських орієнтацій у сферах розбудови державного та політичного устрою, економіки, формування міжособистісних стосунків, правовій системі тощо»*¹⁹.

Тенденція в оцінці ролі держави в забезпеченні громадян і громадянок усім необхідним вселяє надію. Під час опитування Центру Разумкова з нагоди 30-річчя незалежності України, 54 % опитаних визначилися, що держава має забезпечити

18 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки», Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. №695, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

19 Світове дослідження цінностей 2020 в Україні, Український центр європейської політики, 2020, https://ucerp.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/WVS_UA_2020_report_WEB.pdf.

людям однакові «правила гри» в житті, а далі сама людина несе відповідальність за те, як вона ці шанси використає. 37,7 % опитаних покладають на державу повну відповідальність за забезпечення кожної людини всім необхідним. Підтримка другої позиції більшою мірою притаманна респондентам і респонденткам старшого віку — серед тих, кому за 60 років, її поділяють 63 %, тоді як серед тих, кому від 18 до 29 років, — 43 %. Релевантним є рівень освіти — люди із загальною або неповною середньою освітою більшою мірою живуть очікуваннями від держави, ніж опитані з вищою освітою (відповідно 59 % і 43 %). Так само спостерігаємо різницю в очікуваннях допомоги від держави між тими, хто працює тимчасово, на противагу тим, хто працює на постійній основі (відповідно 56 % і 46 %, ще більшою мірою — тими, хто не працює, — 60 %)²⁰. З одного боку, бачимо доволі високу частку тих, хто готовий /готова брати відповідальність на себе, а з іншого — підтвердження, що ті змінні, які корелюють із бідністю (низький рівень освіти, вік, відсутність роботи), збільшують схильність покладатися на державу, як це було в радянський час.

З розмов авторки дослідження з мешканцями села Згурівка Київської області навесні 2016 року можна побачити приклад того, як традиційна радянська ментальність ускладнює вихід зі скрутної економічної ситуації. Неподалік від села було побудовано молокозавод, де місцевим мешканцям і мешканкам пропонували роботу, за яку платили би пристойну за тамтешніми мірками зарплатню. Але на виробництві був жорстокий контроль чистоти і якості, а також пропускна система, за якої неможливо було винести продукцію за межі виробництва. Переважна більшість селян і селянок, які не звикли працювати якісно й поважати приватну власність, відмовлялася працювати на таких умовах, хоча багато хто скаржився на брак фінансових ресурсів. Цей приклад демонструє, що для подолання бідності недостатньо просто створювати можливості для працевлаштування, й підтверджує необхідність враховувати культурні та історичні фактори.

Як зазначалося вище, люди, які живуть у бідності, розвивають певні характерні для них моделі поведінки, й у них формується феномен вивченої безпорадності. Його наявність стає зрозумілою в порівнянні з людьми з вищим рівнем доходів. Так, дослідження способу життя та фінансових поглядів представників середнього та вище середнього класів демонструє, що 37 % респондентів і респонденток, які належать до середнього класу, хотіли би розпочати свій власний бізнес; 24 %

20 «Оцінка громадянами України ролі держави та бізнесу в економічних процесах. Вимоги громадян до соціальної політики держави (травень 2021 р.)», Разумков Центр, 16 червня 2021, <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-rol-i-derzhavy-ta-biznesu-v-ekonomichnykh-protsesakh-vymogy-gromadian-do-sotsialnoi-polityky-derzhavy-traven-2021r>.

респондентів і респонденток вважають за краще працювати у складі глобальної приватної компанії, а 13 % обрали б недержавний сектор на міжнародному рівні. Приймати якомога більше рішень на роботі прагнуть 75 % українців та українок, які належать до цього класу²¹. Це свідчить про готовність ризикувати та наявність підприємницького духу.

Дослідження ж повсякденних досвідів бідності демонструє: в питаннях можливого працевлаштування представники і представниці прошарку бідних часто наголошують на тому, що не хотіли б мати роботу, пов'язану з ризиком та відповідальністю. *«Ключовим образом бажаного працевлаштування є образ працюючого підприємства та запит "дайте мені роботу та зарплату"»*²². Отже про бажання бути підприємцями й підприємцями не йдеться.

Крім небажання брати відповідальність на себе, людям, які живуть у бідності, також часто не вистачає знань. Вони демонструють низький рівень освіти, зокрема громадянської. Дослідження культури бідності продемонструвало, що люди не розуміють причин свого стану і, відповідно, не можуть запропонувати шляхів виходу з нього. *«Брак системного розуміння причин бідності віддзеркалюється у відсутності дієвих сценаріїв її подолання»*, — йдеться в дослідженні. Водночас, як продемонструвало дослідження, проведене Фондом ім. Гайнріха Бьоля в 2020 році, серед тих майже 40 % опитаних, які в той чи інший спосіб спробували розв'язати свої чи суспільні проблеми, більшість оцінює свої дії як результативні.

Політичні погляди й очікування бідних громадян і громадянок становлять вразливість, яку може експлуатувати або недоброчесні політичні лідер чи лідерка, або зовнішні недружні сили. Їхні відчуття дослідники й дослідниці повсякденних практик бідності описують так: *«Невдоволеність, замкнене коло, фрустрація, відсутність перспективи формує реваншистські настрої, бажання перевернути все, зламати існуючу систему»*²³. У поєднанні з низьким рівнем громадянської освіти й нерозумінням причин своєї бідності та невдоволеності, такі настрої стають плідним ґрунтом для маніпуляцій та радикалізації. І це ще більше актуалізує необхідність розв'язувати цю проблему.

21 «Особисті фінанси, сім'я та кар'єра — орієнтири українців в 2020», Info Sapiens, 31 липня 2021, <https://sapiens.com.ua/ua/publication-single-page?id=171>.

22 «Повсякденні досвіди бідності в Україні», Центр близькосхідних досліджень — AMES, 20 жовтня 2021, <https://uames.org.ua/povsiakdenni-dosvidy-bidnosti-v-ukraini/>.

23 Семиволос та ін., Культура (субкультури) бідності в Україні, 49.

В Україні триває реформа децентралізації, яка поки що не дала бажаних результатів, багато в чому через інституційну слабкість місцевого самоврядування²⁴. Водночас результати опитування громадян і громадянок стосовно довіри або недовіри до органів влади ще більше підкреслюють важливість місцевого рівня для безпеки людини. В опитуванні, проведеному Центром Разумкова в серпні 2021 року, найчастіше довіра висловлюється до голови міста (селища, села), в якому проживає респондент / респондентка (57 %), ради міста (селища, села), в якому проживає респондент / респондентка (51 %). Недовіру викликають державний апарат (чиновництво) (76 %), Верховна Рада України (75 %), суди (74 %), уряд України (72 %), місцеві суди (65 %), Президент України (58 %), РНБО (51 %), СБУ (50 %)²⁵. Очевидно, що центральним органам влади довіряють значно менше, ніж органам місцевого самоврядування, а довіра є дуже важливим чинником взаємодії, базованої на інклюзивності. Також саме участь громадян і громадянок у житті громади з найбільшою вірогідністю може бути результативною, що збільшуватиме як довіру, так і віру громадян і громадянок у свої сили.

Ще одним чинником, який може бути допоміжним у розв'язанні проблеми бідності на місцевому рівні, є розширення доступу до інтернету, над яким працює держава²⁶. Інтернет дозволяє віддалену роботу, а також продаж вироблених товарів через пошту.

Варіанти й рекомендації щодо впровадження політик для вирішення проблеми

Організація Об'єднаних націй наголошує, що розв'язання проблем безпеки людини потребує підходу, який складається з двох компонентів: компонент захисту («згори вниз», від держави до громадянина / громадянки) та компонент посилення спроможностей («знизу вгору», шляхом збільшення ролі самих громадян і громадянок у забезпеченні свого добробуту та економічної незалежності)²⁷. Він має

24 Децентралізація, дата перегляду 23 листопада 2020, <https://decentralization.gov.ua/>.

25 «Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень — серпень 2021 р.)», Разумков Центр, 10 серпня 2021, <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.

26 «17 тисяч населених пунктів не мають жодного оптичного провайдера — дослідження Мінцифри», Міністерство та Комітет цифрової трансформації України, 30 липня 2020, <https://thedigital.gov.ua/news/17-tisyach-naselenikh-punktiv-ne-mayut-zhodnogo-optichnogo-provaydera-doslidzhennya-mintsifri>.

27 Human Security on Theory and Practice. Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security (New York: Human Security Unit, UN, 2009), <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>.

враховувати як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори, а також бути розрахованим на місцевий контекст. У посиленні безпеки людини ООН просуває чотири таких основних принципи: відповідність конкретному контексту, участь місцевих мешканців і мешканок у розробці та прийнятті рішень, інклюзивність та залучення широкого кола зацікавлених сторін²⁸.

На сьогодні Українська держава визнає, що вона повинна турбуватися про безпеку людини, та застосовує підходи, які переважно відповідають міжнародній практиці. Разом із тим механізми «згори вниз» часто є радянськими та патерналістичними, а інфраструктура, яка б могла допомогти бідним громадянам і громадянкам розвинути спроможність самостійно долати свої труднощі, потребує розвитку. Реформування механізмів надання соціальних послуг уже відбувається, й ефективність нових механізмів можна буде оцінити через певний час.

Нині радянська централізована модель управління поступається децентралізованим, а громадяни і громадянки демонструють більше готовності брати на себе відповідальність. Той факт, що українці й українки схильні більше довіряти представникам місцевої влади, аніж центральній, дає надію, що місцева влада зможе впливати на ситуацію. Необхідність враховувати місцевий контекст і працювати з психологічними факторами (подолання синдрому вивченої безпорадності) робить місцевий рівень природним для роботи над проблемою.

Передача повноважень місцевій владі створить зацікавленість в отриманні прибутків від податків і змусить її стимулювати розвиток бізнесу. Крім необхідних рішень щодо створення умов для бізнесу, владі необхідно працювати із громадянами та громадянками. До можливих заходів належать:

- просвіта щодо того, які державні органи за що відповідають;
- комунікація від влади та місцевого самоврядування, популяризація місцевих вдалих ініціатив із метою заохочення. Як свідчать дані дослідження, історії успіху, пов'язані з місцевим українським контекстом, існують. Важливо, щоб це були історії саме з українського контексту, адже тоді людям легше асоціювати себе з їх героями;
- підготовка медіаторів / медіаторок та фасилітаторів / фасилітаторок — осіб, які зможуть на рівні громади працювати зі стейкхолдерами та стейкхолдерками з

28 "GPPAC ED at the UN High Level Event on Human Security," GPPAC, February 26, 2019, <https://www.gppac.net/news/gppac-ed-un-high-level-event-human-security>.

метою розробити спільні рішення щодо життя та справ громади. Спочатку такі рішення мають бути точковими й тактичними, а далі можуть ставати все більш стратегічними;

- стимулювання приватної ініціативи шляхом спільного з майбутніми власником чи власницею фінансування проєктів, спрямованих на започаткування власного бізнесу. Мета такого підходу — зробити людину учасницею розв’язання власної проблеми, змусити її вкластися, принаймні частково. Такі позики або гранти мають надаватися після того, як людина пройде курс навчання та розробить план розвитку власного бізнесу;
- освітні та заохочувальні заходи, під час яких місцевих мешканців та мешканок і представників / представниць місцевого самоврядування навчатимуть нових підходів до взаємодії, а також розроблятимуть спільні плани виходу із ситуації з бідністю;
- розвиток індивідуальної психологічної та групової терапії на місцевому рівні. Бідність дуже часто веде до соціальної ексклюзії, тому важливо залучати людей до участі у групах, де проговорювати проблеми та шляхи їх вирішення, ділитися досвідом;
- використовувати можливості, створені завдяки поширенню інтернету, а саме створювати зручні умови для роботи працівників ІТ або розумової сфери, які проживатимуть у громаді та сплачуватимуть там податки, а також витрачатимуть зароблене в місцевих магазинах;
- вчити місцевих мешканців та мешканок рекламувати і продавати вироби народного мистецтва або овочі та фрукти, вирощені органічним способом, через інтернет.

Література

1. Collier, Paul, V. L. Elliott, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2003.
2. "GPPAC ED at the UN High Level Event on Human Security." GPPAC, February 26, 2019. <https://www.gppac.net/news/gppac-ed-un-high-level-event-human-security>.
3. *Human Security in Theory and Practice. Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*. New York: Human Security Unit, UN, 2009. <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>.
4. Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah, and Patti Petesch. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York: Oxford University Press for the World Bank, 2000.
5. «17 тисяч населених пунктів не мають жодного оптичного провайдера — дослідження Мінцифри». Міністерство та Комітет цифрової трансформації України, 30 липня 2020. <https://thedigital.gov.ua/news/17-tisyach-naselenikh-punktiv-ne-mayut-zhodnogo-optichnogo-provaydera-doslidzhennya-mintsifri>.
6. Баркар, Дмитро. «Збройний конфлікт. Стало відомо, скільки українців відчували його особисто». Радіо Свобода, 17 березня 2021. <https://www.radiosvoboda.org/a/zbroynny-konflikt-stalo-vidomo-skilky-ukrayintsiv-vidchuly-yoho-osobysto/31156301.html>.
7. Грушецький, Антон. «Динаміка самооцінки матеріального становища родини, квітень — червень 2020 року». Київський міжнародний інститут соціології, 1 липня 2020 року. <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=957>.
8. «Держстат: 67% українців вважають себе бідними, середнім класом — лише 1%». Економічна правда, 9 серпня 2021. <https://www.epravda.com.ua/news/2021/08/9/676705/>.
9. Децентралізація. Дата перегляду 23 листопада 2020. <https://decentralization.gov.ua/>.

10. «Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень — серпень 2021 р.)». Разумков Центр, 10 серпня 2021. <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.
11. Міхеєва, Оксана, Євген Вілінський, Євген Глібовицький, та Софія Олійник. Безпека людини: оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської). Фонд ім. Гайнріха Бюлля, Бюро Київ — Україна, 2020. <https://ua.boell.org/sites/default/files/2021-06/Human%20Security%20Report%20-%20UKR.pdf>.
12. «Модернізація системи соціальної підтримки населення України». Міністерство соціальної політики, 2021. <https://www.msp.gov.ua/timeline/Proekt-Modernizaciya-sistemi-socialnoi-pidtrimki-naselennya-Ukraini-.html>.
13. «Особисті фінанси, сім'я та кар'єра — орієнтири українців в 2020». Info Sapiens, 31 липня 2021. <https://sapiens.com.ua/ua/publication-single-page?id=171>.
14. «Оцінка громадянами України ролі держави та бізнесу в економічних процесах. Вимоги громадян до соціальної політики держави (травень 2021 р.)». Разумков Центр, 16 червня 2021. <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-roliderzhavy-ta-biznesu-v-ekonomichnykh-protseakh-vymogy-gromadian-do-sotsialnoi-polityky-derzhavy-traven-2021r>.
15. «Повсякденні досвіди бідності в Україні». Центр близькосхідних досліджень — AMES, 20 жовтня 2021. <https://uames.org.ua/povsiakdenni-dosvidy-bidnosti-v-ukraini/>.
16. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки». Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. №695. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
17. «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України». Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. №471. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.
18. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року "Про Стратегію людського розвитку"». Указ Президента

- України від 2 червня 2021 р. №225/2021. <https://www.president.gov.ua/documents/2252021-39073>.
19. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України, від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України”». Указ Президента України від 14 вересня 2020 року №392/2020. <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
 20. «Про схвалення Стратегії подолання бідності». Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. №161-р. <https://www.kmu.gov.ua/nras/248898080>.
 21. «Проблема нестачі грошей вийшла на перше місце вперше за 6 років спостережень». InfoSapiens, 30 липня 2020. <https://sapiens.com.ua/ua/socpol-research-single-page?id=128>.
 22. Світове дослідження цінностей 2020 в Україні. Український центр європейської політики, 2020. https://ucep.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/WVS_UA_2020_report_WEB.pdf.
 23. Семиволос, Ігор, Сергій Данилов, Дмитро Звонок, Олександр Северин, та Оксана Міхеєва. Культура (субкультури) бідності в Україні. Український Католицький Університет, 2020. <https://sociology.ucu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/10/KULTURA-BIDNOSTI-V-UKRAYINI.pdf>.
 24. «Суспільно-політичні настрої населення України: результати опитування, проведеного 24 липня — 1 серпня 2021 року методом особистих («face-to-face») інтерв'ю». Київський міжнародний інститут соціології, 4 серпня 2021. <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1055&page=1&t=6>.
 25. «Українське суспільство за 25 років: динаміка деяких соціальних показників. До 25-річчя Київського міжнародного інституту соціології». Прес-реліз, 2017. https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20172012_25years/pressrel_VZ1.docx.
 26. «Як бідність змінює мозок. Через стрес виникає “хибне коло”, що підживлює себе. Але це можна змінити». Тексти, 12 листопада 2021. <https://texty.org.ua/articles/104876/yak-bidnist-minyaye-mozok/>.



БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ ТА ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ: кінець поліціювання чи безпечна поліція?

*Галина Герасим, PhD-студентка University College Dublin,
дослідниця Центру соціології права та кримінології*

*Сергій Баглай, координатор The Ukraine Public Security
in Transition Project, директор Центру соціології
права та кримінології*

Анотація

Коли йдеться про співвідношення поліціювання та безпеки, громадські активісти й реформаторки часто впадають у крайнощі, закликаючи або наснажувати поліцію обладнанням і владою застосовувати якнайжорсткіші тактики, або копіюючи лозунги на кшталт «розпустити поліцію» (abolish the police / disband the police). Наш аналіз пропонує обережніший та нюансований підхід до поліціювання й безпеки. Ми намагались відмовитися від погляду на неефективність поліціювання у створенні безпечніших міст як на моральну проблему. Натомість ми відштовхнулися від конкретних ситуацій, у які вплутана поліція, і розглядаємо українські випадки, що по-різному ілюструють як іманентну неспроможність поліціювання виправити комплексні соціальні проблеми, так і стриману дієвість відповідей на негайні безпекові виклики.

Вступ

Поліція є інституцією, до якої члени та членкині ширшої громадськості звертаються у випадках, коли відчувають порушення звичного стану речей і не впевнені, хто може їм допомогти чи проконсультувати. Соціолог та дослідник поліціювання Еґон Бітнер навіть визначав поліцію через ситуацію: «щось-що-не-повинно-було-трапитись-і-щодо-чого-хтось-повинен-щось-зробити»¹. Нерідко ці випадки конфліктні й найчастіше малоприємні. Історики зазначають, що за останні два століття патрулювання — звична робота поліції, змінилося технологічно (з'явилися телефонні лінії, автомобілі та інші цифрові гаджети), але водночас стало більш стресовим для самих поліцейських, оскільки тепер поліція як правило реагує на виклики, що вже мають у собі напругу².

Цікаво, що легітимність перших департаментів поліції часто забезпечувалася поверненням зниклих дітей їхнім батькам, розміщенням волоцюг у привокзальних будинках, контролем бродячих собак, примусом дотримуватися норм, пов'язаних із будівництвом та санітарією, вивозом мертвих коней і навіть наданням першої домедичної допомоги³. Поява та розвиток спеціалізованих міських служб, а також дедалі більша проблематизація та висвітлення брутальних дій поліції ознаменувалися широкою суспільною дискусією щодо ролі поліції в сучасному світі.

Безумовно, в деяких випадках втручання поліції для відновлення спокійного трибу життя необхідне. Однак багато проблем, із якими до поліції звертаються, поліцейські неспроможні розв'язати у принципі: через те, що корені лівової частки проблем із безпекою лежать далеко за межами компетенцій та функцій поліції й не вирішуються засобами поліціювання. В інших випадках засоби поліціювання можуть допомогти з наслідками, але не позбутися причин.

Щоби краще розуміти роль органів правопорядку у створенні безпечних спільнот, дослідники та дослідниці розрізняють **відчувану** (percieved) та **фактичну** (actual) безпеку⁴. Зокрема, до цього розрізнення звертається Йєн Гел у своїй книжці «Міста

1 Egon Bittner, *Aspects of Police Work* (Boston: Northeastern University Press, 1990), 249. (Фраза в оригіналі: «something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-now»).

2 Chris A. Williams, *Police Control Systems in Britain, 1775–1975: From Parish Constable to National Computer* (Manchester: Manchester University Press, 2014).

3 Sam Mitroni, *The Rise of the Chicago Police Department: Class and Conflict, 1850–1894* (Champaign, IL: University of Illinois Press, 2013), 279.

4 Див., наприклад: Thomas J. Mowen and Adrienne Freng, "Is More Necessarily Better? School Security and Perceptions of Safety Among Students and Parents in the United States," *American Journal of Criminal Justice* 44, no. 3 (2019): 376–94; Lening Zhang, Steven F. Messner, and Sheldon Zhang, "Neighborhood Social Control and Perceptions of Crime and Disorder in Contemporary Urban China," *Criminology* 55, no. 3 (2017): 631–63, <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12142>.

для людей». Архітектор за професією, він наводить приклад встановлення в містах огорож, парканів, попереджувальних знаків та камер як прояву відчуття небезпеки, натомість світло обабіч вулиці з вікон будинків у темний час доби є чинником відчуття захищеності⁵.

Короткий огляд контексту та формулювання проблеми

Виміряти **відчувану безпеку** не надто складно: для цього досить періодичних опитувань громадської думки. У таких дослідженнях респондентів та респонденток зазвичай запитують про те, чи безпечно вони почуваються, повертаючись додому пізніше десятої вечора, чи носять у цілях особистої безпеки знаряддя для самозахисту, яким дверям віддадуть перевагу (дерев'яним або металевим), які простори в місті радше воліли б оминати тощо.

Фактична безпека — значно складніше поняття. Його можна вимірювати (якщо взагалі можна), покладаючись хіба що на показники відсутності (чи наявності) безпосередніх загроз, але можна включити до рівняння також добробут і захищеність. Дослідження «Безпека людини: оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України»⁶, проведене за підтримки Фонду ім. Гайнріха Бьоля, підтвердило вже добре описану теоретичним концептом *human security* рамку⁷, яка розглядає людський вимір безпеки через цілу низку проявів, наприклад, економічний аспект, охорону здоров'я, захищеність навколишнього середовища тощо.

Фактичну безпеку можна розглядати в дуже вузькому розумінні (як відсутність чи мінімальний рівень злочинності та/або безпосередніх і негайних загроз). Як показує дослідження «Дані про безпеку в Україні: обмеження відомчих показників і наявних підходів»⁸, щоб розуміти реальний стан справ, потрібні складні

5 Йел Гел, *Міста для людей*, пер. з англ. Ольги Любарської (Київ: Основи, 2018), 106–8.

6 Оксана Міхеева та ін., *Безпека людини: оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської)*, Фонд ім. Гайнріха Бьоля, Бюро Київ — Україна, 2020, <https://ua.boell.org/sites/default/files/2021-06/Human%20Security%20Report%20-%20UKR.pdf>.

7 Див., наприклад: Mary Kaldor, Mary Martin, and Sabine Selchow, "Human Security: A New Strategic Narrative for Europe," *International Affairs* 83, no. 2 (2007): 273–88; Gary King and Christopher J.L. Murray, "Rethinking Human Security," *Political Science Quarterly* 116, no. 4 (2001): 585–610; Peter H. Liotta and Taylor Owen, "Why Human Security?" *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 7, no. 1 (2006): 37–54.

8 Сергій Баглай та ін., *Дані про безпеку в Україні: обмеження відомчих показників і наявних підходів* (Київ: Аналітичний центр Cedoss, Центр соціології права та кримінології, 2021), <https://cedoss.org.ua/wp-content/uploads/dosl-dani-pro-bezpeku-v-ukraini.pdf>.

віктимологічні опитування, адже відомчі дані органів правопорядку часто є вкрай недосконалими. Понад те, сучасна кримінологія все частіше розрізняє «злочини» і «шкоду». «Злочини», часто навіть без жертв (такі як розпивання алкоголю у громадських місцях чи володіння наркотиками, наприклад), суттєво впливають на відчувану безпеку, а велика частка «шкоди», скажімо, завданої мешканцям країни урядом чи корпораціями, не впливає на неї в принципі⁹.

Зрештою, дані щодо відомчих показників злочинності часто виносяться на суспільне обговорення без належного розрізнення важких насильницьких злочинів (насамперед убивств) та інших злочинів: до прикладу, дрібних крадіжок. Природа важких насильницьких злочинів докорінно відмінна від так званих злочинів без жертв, або злочинів, які завдають шкоди майну, тож політики в дусі «закону і порядку» (law and order), «нульової терпимості» (zero tolerance) чи «теорії розбитих вікон» (broken windows theory) від самого початку загрожують урівнюванню всіх проявів «безладу»: від стихійної вуличної торгівлі та графіті на стінах до бійок у публічному просторі і спонукають міряти їх тією самою міркою, а отже застосовувати до них одну й ту саму механіку дій зовнішнього агента. Цим агентом може виступати як поліція, так і споріднені з нею структури, як-от місцеві формування з охорони правопорядку (локальна поліція, муніципальна варта тощо), волонтерські об'єднання («Добровільні народні дружини» в СРСР, загони самооборони в період Євромайдану 2013-14 рр., сусідський нагляд — «neighborhood watch»), і приватні охоронні компанії.

Зазвичай механізм втілення абстрактної настанови-завдання з «охорони громадського порядку» зводиться до доволі типового алгоритму патрулювання, про яку би з вищезгаданих структур не йшлося. Саме тому точніше було б говорити, що поліціюванням в Україні займається не лише Національна поліція, а й новоутворені муніципальні варти, а також Національна гвардія, що, відповідно до чинного закону, є військовим формуванням із правоохоронними функціями. Дослідники поліції навіть уживають визначення «фрагментація поліціювання» або «множинне поліціювання» на позначення різних акторів, що здійснюють патрулювання та інші заходи охорони на визначеній території¹⁰. Цей процес — не виключно український феномен, а достатньо поширене явище, яке тепер трапляється у США,

9 Див., наприклад: Anne Alvesalo and Dave Whyte, "Eyes Wide Shut: The Police Investigation of Safety Crimes," *Crime, Law and Social Change* 48, no. 1 (2007): 57–72.

10 Див., наприклад: Trevor Jones and Tim Newburn, eds., *Plural Policing: A Comparative Perspective* (New York: Routledge, 2006); Ian Loader and Aogan Mulcahy, *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture* (Oxford: Oxford University Press, 2003); Samuel Walker and Charles M. Katz, *The Police in America. An Introduction*, 8th ed. (New York: McGraw-Hill, 2012).

Великій Британії та інших країнах. Зазвичай йому приписують такі проблеми: брак координації, фрагментування підзвітності, дублювання повноважень і непослідовні стандарти¹¹.

За таких обставин перед дослідницями /-ками, політикинями /-ками та співробітницями /-ками поліції постає питання: **як формувати інституцію поліції та політики, спрямовані на поліціювання, щоб воно було максимально ефективним і дозволяло зробити життя ширшої громади і самих поліцейських безпечнішим.**

Аналіз даних та наявних доказів

Заклики до жорсткішого поліціювання та проактивніших політик, а також перехід до мілітарних тактик можуть тільки погіршити ситуацію як із відчуваною, так і з фактичною безпекою.

У випадку з деякими квазіполіцейськими формуваннями йдеться про їхню спорідненість із військовими, а отже мілітаризацію органів правопорядку. Наприклад, службовці тієї ж Національної гвардії є солдатами, котрі живуть у казармах і приймають присягу. Це накладає певний відбиток на їхні уявлення про те, що таке соціальний порядок і якими методами його треба відновлювати¹². Пітер Краска пише, що кожна поліція певною мірою мілітаризована, питання лише — якою мірою, тож для нього мілітаризація поліції має також кількісний вимір¹³. Зазвичай мілітаризація поліції негативно впливає на належне дотримання її співробітниками прав людини (агресивніше втручання, вищий шанс ескалації конфлікту). Мілітаризація також часто означає гірший рівень підзвітності, менш помітну ідентифікацію (відсутність бейджів та персональних номерів, носіння шоломів та масок) і загалом не надто нюансовані підходи до розв'язання проблемних ситуацій, що, як згадувалося на початку статті, є квінтесенцією поліції¹⁴.

11 Walker and Katz, *The Police in America*.

12 Radley Balko, *Rise of the Warrior Cop: The Militarization of America's Police Forces* (New York: Public Affairs, 2021).

13 Peter B. Kraska, "Police Militarization 101," in *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings* by Roger G. Dunham, Geoffrey P. Alpert, and Kyle D. McLean, 445–58 (Long Grove, IL: Waveland Press, 2021).

14 Jonathan Mummolo, "Militarization Fails to Enhance Police Safety or Reduce Crime but May Harm Police Reputation," *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115, no. 37 (2018): 9181–86, <https://doi.org/10.1073/pnas.1805161115>; *War Comes Home: The Excessive Militarization of American Policing*, ACLU Foundation, 2014, <https://www.aclu.org/report/war-comes-home-excessive-militarization-american-police>.

Розширення мережі камер спостереження є одним із панівних пріоритетів програм «Безпечне місто» в багатьох українських містах¹⁵. Скажімо, в Києві камер спостереження натеper майже 6000¹⁶. Скидається, що їх кількість тільки зростатиме. Однак незважаючи на те, що камери відеонагляду можуть бути корисними для запобігання порушенням правил дорожнього руху та розслідування майнових злочинів (на зразок крадіжок автомобілів), вони не допомагають запобігти насильницьким злочинам¹⁷. Ба більше, камери спостереження несуть загрозу для приватності й можуть посилити відчуття тривоги в містян та містянок.

Така «механізація» процесу поліціювання, наголос на мілітаристських тактиках, покладання невинувинуваних сподівань на обладнання також може мати негативний вплив на становище самих співробітників та співробітниць поліції. Військові структури вже понад століття зазнають того, що Сініша Малесевич називає «кумулятивною бюрократизацією насилля»¹⁸: серед іншого, ситуацію, за якої до солдата ставляться як до стандартизованої одиниці. І тоді як у військових обставинах, які вимагають негайних і часто жорстких рішень, це може бути виправданим, робота поліцейських частіше вимагає навичок медіації та деескалації конфлікту. Понад те, слід розуміти, що за умов обмежених ресурсів надмірний наголос на обладнанні (від камер і до гелікоптерів) означає недофінансування соціальної підтримки поліцейських, особливо на нижчих ланках. Парадоксальним чином, через такий брак соціальної підтримки поліцейські стають найбільш незахищеними саме в небезпечних, близьких до мілітарних обставинах. Цьогорічне дослідження CEDOS та Центру соціології права та кримінології ідентифікувало¹⁹, що українським поліцейським може бракувати соціального страхування від нещасних випадків на роботі та юридичної підтримки, якщо такі випадки трапилися.

Таким чином, усі вищеперелічені підходи не тільки не сприяють значному убезпеченню ширшої громадськості, а й негативно позначаються на безпеці (в сенсі «наявності мережі соціальної підтримки») для співробітників та співробітниць поліції. Парадоксально, але заходи, спрямовані на покращення відчуваної

15 Баглай та ін., Дані про безпеку в Україні.

16 Olha Karpenko, "Kyiv's \$16 Million Video Surveillance System Uses Hikvision Cameras Banned in the US and Europe," Ain.ua, May 19, 2021, <https://ain.ua/en/2021/05/19/what-is-wrong-with-hikvision/>.

17 Brandon C. Welsh and David P. Farrington, "Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis," Justice Quarterly 26, no. 4 (2009): 716–45, <https://doi.org/10.1080/07418820802506206>.

18 Siniša Malešević, The Sociology of War and Violence (New York: Cambridge University Press, 2010).

19 Баглай та ін., Дані про безпеку в Україні.

безпеки (як-от встановлення камер, створення т. зв. «заґратованих спільнот»), не тільки не покращують ситуації з фактичною безпекою, а й погіршують ситуацію з відчуваною. Для того, щоби знайти вихід із цієї ситуації, слід змістити акценти в дискусії про поліцію й говорити в першу чергу не про поліцію та поліцейських, а про поліціювання, тобто не про інституцію та людей, а про процес. Таке переформатування змушує означити не якої поліції ми прагнемо, а які сфери суспільного (а подекуди і приватного) життя ми готові піддати контролю і нагляду з боку державної структури, яка має виключне легітимне право на застосування насильства всередині країни.

Аналіз прикладів відповідно до згаданої проблематики

Коли йдеться про вплив поліції на безпеку, слід чітко розуміти, про яку саме безпеку — фактичну чи відчувану, і про безпеку для кого ведеться мова. З одного боку, ще Девід Бейлі в книжці «Поліція для майбутнього» 1994 року демонструє, що кількість поліції слабо корелює з рівнем злочинності загалом²⁰. Слід пам'ятати: не все, що створює небезпеку, є злочинним. Так само не все, що є злочинним, створює небезпеку.

Вплив поліції на відчувану безпеку дуже залежить від того, про які групи людей ми говоримо. Скажімо, у Британії частину робітничого класу, який переймається занепадом соціального авторитету, можна назвати «захисниками віри». Вони вірять, що необхідне більше й жорсткіше поліціювання — й саме це дозволить їм почуватися безпечніше. Природно, інші соціальні групи теж мають свої уявлення про поліцію, зумовлені їхньою взаємодією з цією інституцією, уявленнями про державну владу тощо²¹. Бідні, маргіналізовані групи, чию поведінку, зовнішній вигляд чи стан здоров'я криміналізовано, або просто групи, які виключають із громадських просторів (скажімо, гучні компанії підлітків), при збільшенні кількості поліції й зусиль поліцейських із дотримання громадського порядку можуть відчувати загрозу²².

20 David H. Bayley, *Police for the Future* (Oxford: Oxford University Press, 1994), 3.

21 Loader and Mulcahy, *Policing and the Condition of England*, 201–19.

22 Див., наприклад: Jonathan Ilan, "Scumbags! An Ethnography of the Interactions Between Street-Based Youth and Police Officers," *Policing and Society* 28, no. 6 (2018): 684–96.

В Україні ми теж можемо спостерігати схожу ситуацію: скажімо, дослідження Експертного центру з прав людини у Вінниці продемонструвало²³, що частина респондентів почувається в небезпеці в темний час доби, коли у дворах збирається молодь, яка «порушує спокій», співаючи під гітару й поводячись гучно. Одна з респонденток навіть розповіла, що викликала би поліцію, аби правоохоронці спіяли лавки у дворі, щоб компанії не мали місця, де збиратися. Втім варто розуміти, що ситуації, які описували респонденти, не створюють їм прямої загрози, хоч можуть посилювати відчуття небезпеки і, безумовно, можуть створювати суттєвий дискомфорт. У той же час посилення поліціювання просторів, де підлітки збираються, створюватиме відчуття небезпеки вже в них.

Відповідно, конкретний патруль поліції часто опиняється в ситуації непростої дилеми: неможливо спіяти й не спіяти лавку водночас. Ситуація, зрештою, ілюстративно показує, що мобілізація права, тобто виклик поліції, часто відбувається в контекстах, що не належать до повноважень правоохоронців за визначенням. Нерідко одні й ті самі люди озвучують суперечливі вимоги: «не повинно бути надмірного втручання правоохоронців» і «поліція повинна вирішити мою проблему», де залучення поліції вітається лише в тих ситуаціях, що поліпшують становище скаржниці чи скаржника, але різко засуджується за аналогічних обставин щодо когось, із ким скаржниця чи скаржник перебуває в конфлікті.

Керівник поліції Далласа описав схожу ситуацію так: *«Ми занадто багато вимагаємо у копів (...). Занадто багато. Ми перекладаємо на них розв'язання кожного соціального провалу. Недостатнє фінансування охорони психічного здоров'я — хай розбирається поліція. (...) В нас є проблема бродячих собак. Хай копи подбають про собак. Провалилися школи — хай працює поліція. Цей тягар завеликий»*²⁴.

Хоч історично, а йдеться насамперед про ХІХ ст., поліцейські мали справу з бездомними повсякчас²⁵, натепер залучення правоохоронців до соціальних проблем проблематизується в дискусіях про роль поліції в сучасному суспільстві. Наприклад, Алекс Вітеле ґрунтовно описує обмеження органів правопорядку у вирішенні суспільних недуг і, спираючись на дослідження, закликає більше

23 Злата Швець, Віктор Семенюк, та Юрій Белоусов, Оцінка думки громади міста Вінниці щодо діяльності місцевої міліції. Звіт за результатами соціологічного дослідження, Міжнародний фонд «Відродження», 2016, https://www.irf.ua/content/files/zvit_1.pdf.

24 Alex S. Vitale, *The End of Policing* (New York: Verso, 2017), 28.

25 Див., наприклад: Mitrani, *The Rise of the Chicago Police Department*.

інвестувати в соціальні сервіси²⁶. На думку соціолога, посилений контроль із боку поліції — це часто те, що органи влади пропонують одразу й беззастережно, однак насправді йдеться про вразливі групи, яким у першу чергу потрібна допомога. В українському контексті таким прикладом є бездомні, що шукають прихистку, часто, на залізничних та автобусних станціях. Найбільше це помітно на найбільшому вокзалі України в Києві²⁷. Тоді як базова потреба в безпеці (житло, доступ до їжі та води, захист від насилля), безперечно, є пріоритетом для людей, які опинилися там, — влада розпоряджається «зробити щось» саме поліції та муніципальній варті.

Якщо попередній приклад виразно ілюструє, як поліція за своїм дизайном не може впоратися з проблемою, корені якої закладені зовсім іншими факторами, то щодо впливу поліції на насилля суперечки²⁸ в середовищі фахових кримінологів тривають досі. Тут іще раз варто обережно підійти до того, про що саме ми говоримо. Якщо йдеться про злочини загалом (crimes), то доречно згадати вже класичну цитату Девіда Бейлі:

«Поліція не запобігає злочинам. Це один із найбільш збережених секретів сучасності. Це знають експерти, поліція, але громадськість цього не знає. Проте поліція видає себе за найкращих захисників суспільства від злочинності й постійно стверджує, що якщо їй дадуть більше ресурсів, особливо персоналу, вона зможе захистити громади від злочинності. Це міф»²⁹.

Це, зокрема, теза, яку повторює й Алекс Вітеле у своїй книжці «Кінець поліціювання»: кореляція між числом злочинів і чисельністю поліції відсутня³⁰. Водночас можна критикувати, наприклад, брак уваги автора до тяжких насильницьких злочинів, а тим паче традиційної роботи поліції — розслідування вбивств³¹. Оскільки вбивство є найменш латентним злочином, кількість убивств на 100 тис. населення часто слугує індикатором фактичної безпеки в різних країнах³².

26 Vitale, The End of Policing.

27 Див., наприклад: Анастасія Боброва та ін., «Коронавірус і безпека бездомних людей: аналіз наслідків пандемії», Cedos, 15 вересня 2020, <https://cedos.org.ua/researches/koronavirus-i-bezpeka-bezdomnykh-liudei-analiz-naslidkiv-pandemii/>.

28 German Lopez, "Murders Are Spiking. Police Should Be Part of the Solution," Vox, September 27, 2021, <https://www.vox.com/22580710/defund-the-police-reform-murder-spike-research-evidence>.

29 Bayley, Police for the Future, 25–28.

30 Vitale, The End of Policing, 37.

31 Matthew Yglesias, "The End of Policing Left Me Convinced We Still Need Policing," Vox, June 18, 2020, <https://www.vox.com/2020/6/18/21293784/alex-vitale-end-of-policing-review>.

32 "Intentional Homicides (per 100,000 People)," The World Bank, 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5>.

Типове вбивство — це тема, що достатньо добре вивчена кримінологічними розвідками³³. І це типове вбивство виглядає приблизно так: ідеться про приватний, а не публічний простір, у якому перебувають двоє чоловіків, що розпивають алкоголь. Справді, 81 % убивств у світі — це так зване *male-to-male violence*³⁴, коли один чоловік (часто з необережності) вбиває іншого, знайомого йому чоловіка.

У цьому контексті поліція, на перший погляд, мало що може зробити. Нещодавнє історичне дослідження американських науковців на матеріалі з 1960 по 2010 роки, втім, демонструє, що кожен додатковий долар, витрачений на поліціювання, зміг зберегти близько 1,63 долара на соціальні бонуси якраз завдяки меншому числу вбивств³⁵. Інші нюансовані рекомендації³⁶ базуються на доволі відомому кримінологічному спостереженні: вбивства часто трапляються на свята³⁷, а тому «вітальний візит» дільничного може бути доречним, коли йдеться про типового вбивцю: раніше судимого та найчастіше безробітного чоловіка, на якого раніше було багато скарг сусідів або співмешканців щодо проявів агресії. Потенційно це може деескалувати конфлікт і врятувати десятки життів на рік.

Варто пам'ятати і про обмеження предиктивного поліціювання³⁸. Часто такі програми базовані на даних, що зібрані самою поліцією, де алгоритми упереджено вказують на потенційних злочинців. Група науковців навіть вирішила бойкотувати будь-яку допомогу поліції в розробці подібного обладнання через етичні міркування³⁹. Схоже, що дискусії про майбутні реформи у сфері органів правопорядку великою мірою стосуватимуться саме питання приватності, а безпека, зрештою, перестане ототожнюватися з посиленням контролю та спостереження. Як зазначає Патрік Шаркі, автор книжки «Непростий мир: велике зниження злочинності, відновлення міського життя і наступна війна

33 Див., наприклад: Global Study on Homicide — аналітичні дослідження вбивць та їх жертв за 2016–2019 рр.

34 UNODC, Global Study on Homicide, United Nations, 2019, <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>.

35 Aaron Chalfin and Justin McCrary, "Are US Cities Underpoliced? Theory and Evidence." *Review of Economics and Statistics* 100, no. 1 (2018): 167–86.

36 David Lester, "Temporal Variation in Suicide and Homicide," *American Journal of Epidemiology* 109, no. 5 (1979): 517–20.

37 Див., наприклад: Владимир Кудрявцев, «Когда праздники убивают», *Ведомости*, 9 января 2019, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/01/09/791039-kogda-prazdniki-ubivayut>.

38 Matthew Guariglia, "Technology Can't Predict Crime, It Can Only Weaponize Proximity to Policing," *Electronic Frontier Foundation*, September 3, 2020, <https://www EFF.org/deeplinks/2020/09/technology-cant-predict-crime-it-can-only-weaponize-proximity-policing/>.

39 Courtney Linder, "Why Hundreds of Mathematicians Are Boycotting Predictive Policing," *Popular Mechanics*, July 20, 2020, <https://www.popularmechanics.com/science/math/a32957375/mathematicians-boycott-predictive-policing/>.

з насильством»: слід міркувати у ключі того, як можна зберегти позитивні тенденції зменшення насилля, поширити ці зміни на місця, де досі поширені вбивства, й побороти нерівність, часто спричинену інтервенцією органів правопорядку⁴⁰.

Варіанти та рекомендації щодо впровадження політик для вирішення проблеми

Поліція за своєю природою не може впоратися з причинами більшості безпекових викликів, адже лєвова частка цих ситуацій сягає коренями соціальних проблем, а не індивідуальних хиб окремих людей. За таких умов слушно говорити про те, чого поліції не слід робити й від яких тактик варто відмовлятися.

Так, доцільно переглянути програми, покликані збільшувати військову складову правопорядку, а отже впроваджувати демілітаризацію. Понад те, такий підхід до поліціювання часто ігнорує потреби самих поліцейських: скажімо, потреби в соціальному страхуванні, дотриманні тривалості робочого часу, юридичних консультаціях та захисті тощо. Загалом поліція має становити якомога менше небезпеки, зберігаючи високі стандарти підзвітності. Самі ж співробітники та співробітниці поліції повинні мати належні умови праці, соціальні гарантії та збалансований графік роботи.

Іншим необхідним кроком задля більшої безпечності міст має стати нюансована дискусія щодо механізмів гарантування захисту. Безпека не має ототожнюватися зі збільшенням контролю, а розробка управлінських рішень має враховувати як фактичну, так і відчувану складову.

Найперша ж річ, яка може підвищити якість таких дискусій, — це надійні дані про безпеку в Україні. Ситуацію з інформацією могли би покращити регулярні віктимологічні опитування, що проводяться незалежними соціологічними центрами, а також локальні дослідження, опитування та фокус-групи щодо місцевих проблем, які залучають мешканців і мешканок до прийняття рішень.

40 Patrick Sharkey, *Uneasy Peace: The Great Crime Decline, the Renewal of City Life, and the Next War on Violence* (New York: WW Norton & Company, 2018).

Література

1. Alvesalo, Anne, and Dave Whyte. "Eyes Wide Shut: The Police Investigation of Safety Crimes." *Crime, Law and Social Change* 48, no. 1 (2007): 57–72.
2. Balko, Radley. *Rise of the Warrior Cop: The Militarization of America's Police Forces*. New York: Public Affairs, 2021.
3. Bayley, David H. *Police for the Future*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
4. Bittner, Egon. *Aspects of Police Work*. Boston: Northeastern University Press, 1990.
5. Chalfin, Aaron, and Justin McCrary. "Are US Cities Underpoliced? Theory and Evidence." *Review of Economics and Statistics* 100, no. 1 (2018): 167–86.
6. Guariglia, Matthew. "Technology Can't Predict Crime, It Can Only Weaponize Proximity to Policing." *Electronic Frontier Foundation*, September 3, 2020. <https://www.eff.org/deeplinks/2020/09/technology-cant-predict-crime-it-can-only-weaponize-proximity-policing>.
7. Ilan, Jonathan. "Scumbags! An Ethnography of the Interactions Between Street-Based Youth and Police Officers." *Policing and Society* 28, no. 6 (2018): 684–96.
8. "Intentional Homicides (per 100,000 People)." *The World Bank*, 2021. <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5>.
9. Jones, Trevor, and Tim Newburn, eds. *Plural Policing: A Comparative Perspective*. New York: Routledge, 2006.
10. Kaldor, Mary, Mary Martin, and Sabine Selchow. "Human Security: A New Strategic Narrative for Europe." *International Affairs* 83, no. 2 (2007): 273–88.
11. Karpenko, Olha. "Kyiv's \$16 Million Video Surveillance System Uses Hikvision Cameras Banned in the US and Europe." *Ain.ua*, May 19, 2021. <https://ain.ua/en/2021/05/19/what-is-wrong-with-hikvision/>.
12. King, Gary, and Christopher J.L. Murray. "Rethinking Human Security." *Political Science Quarterly* 116, no. 4 (2001): 585–610.

13. Kraska, Peter B. "Police Militarization 101." In *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings* by Roger G. Dunham, Geoffrey P. Alpert, and Kyle D. McLean, 445–58. Long Grove, IL: Waveland Press, 2021.
14. Lester, David. "Temporal Variation in Suicide and Homicide." *American Journal of Epidemiology* 109, no. 5 (1979): 517–20.
15. Linder, Courtney. "Why Hundreds of Mathematicians Are Boycotting Predictive Policing." *Popular Mechanics*, July 20, 2020. <https://www.popularmechanics.com/science/math/a32957375/mathematicians-boycott-predictive-policing/>.
16. Liotta, Peter H., and Taylor Owen. "Why Human Security?" *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 7, no. 1 (2006): 37–54.
17. Loader, Ian, and Aogan Mulcahy. *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
18. Lopez, German. "Murders Are Spiking. Police Should Be Part of the Solution." *Vox*, September 27, 2021. <https://www.vox.com/22580710/defund-the-police-reform-murder-spike-research-evidence>.
19. Malešević, Siniša. *The Sociology of War and Violence*. New York: Cambridge University Press, 2010.
20. Mitrani, Sam. *The Rise of the Chicago Police Department: Class and Conflict, 1850–1894*. Champaign, IL: University of Illinois Press, 2013.
21. Mowen, Thomas J., and Adrienne Freng. "Is More Necessarily Better? School Security and Perceptions of Safety Among Students and Parents in the United States." *American Journal of Criminal Justice* 44, no. 3 (2019): 376–94.
22. Mummolo, Jonathan. "Militarization Fails to Enhance Police Safety or Reduce Crime but May Harm Police Reputation." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115, no. 37 (2018): 9181–86. <https://doi.org/10.1073/pnas.1805161115>.
23. Sharkey, Patrick. *Uneasy Peace: The Great Crime Decline, the Renewal of City Life, and the Next War on Violence*. New York: WW Norton & Company, 2018.
24. UNODC. *Global Study on Homicide*. United Nations, 2019. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>.

25. Vitale, Alex S. *The End of Policing*. New York: Verso, 2017.
26. Walker, Samuel, and Charles M. Katz. *The Police in America. An Introduction*. 8th ed. New York: McGraw-Hill, 2012.
27. *War Comes Home: The Excessive Militarization of American Policing*. ACLU Foundation, 2014. <https://www.aclu.org/report/war-comes-home-excessive-militarization-american-police>.
28. Welsh, Brandon C., and David P. Farrington. "Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly* 26, no. 4 (2009): 716–45. <https://doi.org/10.1080/07418820802506206>.
29. Williams, Chris A. *Police Control Systems in Britain, 1775–1975: From Parish Constable to National Computer*. Manchester: Manchester University Press, 2014.
30. Yglesias, Matthew. "The End of Policing Left Me Convinced We Still Need Policing." *Vox*, June 18, 2020. <https://www.vox.com/2020/6/18/21293784/alex-vitale-end-of-policing-review>.
31. Zhang, Lening, Steven F. Messner, and Sheldon Zhang. "Neighborhood Social Control and Perceptions of Crime and Disorder in Contemporary Urban China." *Criminology* 55, no. 3 (2017): 631–63. <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12142>.
32. Баглай, Сергій, Марія Соколова, Галина Герасим, Анастасія Боброва, Катерина Бабич, та Роман Лексіков. Дані про безпеку в Україні: обмеження відомчих показників і наявних підходів. Київ: Аналітичний центр Cedos, Центр соціології права та кримінології, 2021. <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/dosl-dani-pro-bezpeku-v-ukraini.pdf>.
33. Боброва, Анастасія, Галина Герасим, Катерина Бабич, та Марія Сав'яненко. «Коронавірус і безпека бездомних людей: аналіз наслідків пандемії». Cedos, 15 вересня 2020. <https://cedos.org.ua/researches/koronavirus-i-bezpeka-bezdomnykh-liudei-analiz-naslidkiv-pandemii/>.
34. Гел, Йел. *Міста для людей*. Переклад з англійської Ольги Любарської. Київ: Основи, 2018.

35. Кудрявцев, Владимир. «Когда праздники убивают». Ведомости, 9 января 2019. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/01/09/791039-kogda-prazdniki-ubivayut>.
36. Міхеєва, Оксана, Євген Вілінський, Євген Глібовицький, та Софія Олійник. Безпека людини: оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської). Фонд ім. Гайнріха Бьоля, Бюро Київ — Україна, 2020. <https://ua.boell.org/sites/default/files/2021-06/Human%20Security%20Report%20-%20UKR.pdf>.
37. Швець, Злата, Віктор Семенюк, та Юрій Белоусов. Оцінка думки громади міста Вінниця щодо діяльності місцевої міліції. Звіт за результатами соціологічного дослідження. Міжнародний фонд «Відродження», 2016. https://www.irf.ua/content/files/zvit_1.pdf.



ЗМІНА КЛІМАТУ І МІСЬКИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ. Приклади зі сфер житлової політики і мобільності

Анастасія Боброва, аналітикиня ГО Cedos

*Рецензент: Андрій Андрусевич, старший аналітик,
Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля»*

Анотація

Екологічна безпека — це створення таких умов життя спільноти, за яких підтримуватиметься добробут різних соціальних груп, не створюватимуться загрози навколишньому середовищу, а також залишатиметься достатньо ресурсів для майбутніх поколінь. Цей підрозділ розглядає екологічну безпеку лише в одному з її аспектів — через її зв'язок зі зміною клімату. Крім того, ця частина описує фактори, від яких може залежати рівень екологічної безпеки у містах, і звертається до прикладів зі сфери житла і мобільності.

Вступ: зміна клімату в контексті екологічної безпеки

На глобальному рівні зміна клімату вже сприймається не як природна катастрофа, а як **антропогенне явище, пов'язане з політичними, економічними та соціальними процесами у світі**. Ба більше, з 1980-х зміна клімату стає частиною міжнародного дискурсу про безпеку¹. А в 1994 році Програма розвитку ООН додає безпеку навколишнього середовища (environmental security) до переліку складників поняття «безпека людини». Попри це, ні в Україні, ні в інших країнах не існує єдиного розуміння зв'язку зміни клімату і безпеки.

Зміну клімату розглядають на світовому рівні як загрозу **міжнародній безпеці**. Зміна клімату тут вважається **«помножувачем ризику»**, тобто фактором, який у поєднанні з іншими може пришвидшити настання чи поглибити наслідки воєнізованих конфліктів, спровокувати міжнародну гуманітарну кризу або масову міграцію². Агентами для подолання цієї загрози тут виступають міжнародні коаліції й організації. Адже вони можуть реагувати на конфлікти, що потенційно спричинятиме зміна клімату, або мінімізувати їхні наслідки³.

На рівні країни зміну клімату можуть розглядати як **загрозу національній безпеці**. У стратегічних безпекових документах різних країн (наприклад, США, Великої Британії, Австралії, Німеччини та інших) зміна клімату вже фігурує як один із факторів, який може загрожувати національній безпеці⁴. Адепти такого бачення фокусуються на тому, як зміна клімату впливає на внутрішній економічний добробут країни, на її промисловість, сільське господарство, інфраструктуру, а також на територіальну цілісність і суверенітет. У межах цього підходу органи державної влади та військові є основними агентами для встановлення і підтримки безпеки⁵.

1 Див., наприклад: Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security," *Foreign Affairs* 68, no. 2 (1989): 162–77, <https://doi.org/10.2307/20043906>; Norman Myers, "Environment and Security," *Foreign Policy*, no. 74 (1989): 23–41, <https://doi.org/10.2307/1148850>.

2 Див, наприклад: Joshua Busby, *Climate Change and National Security: An Agenda for Action* (New York: Council on Foreign Relations Press, 2007); Joshua Busby, "Who Cares about the Weather?: Climate Change and US National Security," *Security Studies* 17, no. 3 (2008): 468–504, <https://doi.org/10.1080/09636410802319529>; Kendra Sakaguchi, Anil Varughese, and Graeme Auld, "Climate Wars? A Systematic Review of Empirical Analyses on the Links Between Climate Change and Violent Conflict," *International Studies Review* 19, no. 4 (2017): 622–45, <https://doi.org/10.1093/isr/vix022>; Nina von Uexkull and Halvard Buhaug, "Security Implications of Climate Change: A Decade of Scientific Progress," *Journal of Peace Research* 58, no. 1 (2021): 3–17, <https://doi.org/10.1177/0022343320984210>.

3 Matt McDonald, "Climate Change and Security: Towards Ecological Security?" *International Theory* 10, no. 2 (2018): 160, <https://doi.org/10.1017/S1752971918000039>.

4 Catherine Foley and Andrew Holland, *Climate Security Report*, American Security Project, 2012, <https://www.americansecurityproject.org/climate-security-report/>.

5 McDonald, "Climate Change and Security," 160.

Наостанок, зміну клімату можна розглядати як **загрозу безпеці людини і безпеці довкілля**. Особливість цього підходу полягає в тому, що він фокусується на впливі, який зміна клімату справляє на різні групи людей, а також на цілі екосистеми⁶. У межах цього бачення зміна клімату є фактором, який уже шкодить безпеці, адже обмежує доступ людей до чистої води, комфортного житла, впливає на здоров'я й працездатність. Прихильники такого тлумачення наголошують, що особливо небезпечними є наслідки зміни клімату для **маргіналізованих соціальних груп**, які не мають достатньо грошей або інших ресурсів⁷. Важливість цього підходу полягає в тому, що він звертає увагу на те, як зміна клімату впливатиме на **майбутні покоління людей**, а також на **навколишнє середовище** (тварин, рослини тощо). Він також фокусується на стійкості екосистем і встановленні балансу задля підтримки різноманіття на планеті⁸. У межах цього підходу, держави, міждержавні групи, міжнародні організації, міста, а також глобальне громадянське суспільство стають акторами, які можуть впливати на формування порядку денного щодо кліматичних змін.

Сприйняття кліматичних проблем через призму поняття **безпеки людини**, а не з перспективи загрози національній або міжнародній безпеці має **декілька переваг**. **Передусім** це дозволяє включати проблематику кліматичних загроз у порядок денний різних міжнародних організацій, не лише тих, які безпосередньо опікуються проблемами довкілля. **По-друге**, такий підхід дає змогу побудувати цілісний зв'язок між зміною клімату, соціальними і економічними нерівностями, звернути увагу на питання прав людини і захисту вразливого населення. **По-третє**, таке бачення дозволяє уникати мілітаризації екологічної політики⁹, що може бути несумісним з ефективними й соціально чутливими заходами з адаптації до зміни клімату і мітигації її негативних наслідків.

Отже, екологічна безпека тут – це створення таких умов життя спільноти, за яких підтримуватиметься добробут різних соціальних груп, не створюватимуться загрози навколишньому середовищу, а також залишатиметься достатньо ресурсів для майбутніх поколінь.

6 Див., наприклад: Jon Barnett, Richard Matthew, and Karen O'Brien, eds., *Global Environmental Change and Human Security* (Cambridge: The MIT Press, 2010); McDonald, "Climate Change and Security," 161–2.

7 Neil W. Adger et al., "Human Security," in *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. C.B. Field et al., 755–91 (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

8 McDonald, "Climate Change and Security."

9 Deudney Daniel, "Environment and Security: Muddled Thinking," *The Bulletin of Atomic Scientists* 47, no. 3 (1991): 22–8.

Звісно, екологічна безпека не обмежується лише протидією зміні клімату. Сюди входять також питання якості повітря, ґрунтів, питної води, управління відходами тощо. Проте в межах цього підрозділу я розглядатиму переважно екологічну безпеку через її зв'язок зі зміною клімату. Крім того, я зверну увагу на соціальний вимір екологічної безпеки й наведу приклади того, як рівень екологічної безпеки залежить від політик у сфері житла і мобільності.

Короткий огляд контексту та формулювання проблеми

Концептуальні засади та стратегії екологічної безпеки в Україні

Насамперед в Україні екологічна безпека і доступ до чистого довкілля є одним із **прав людини**, що закріплене у статті 50 Конституції. Згідно з нею, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування збитків, завданих через порушення цього права. На рівні інших державних документів і стратегій екологічну безпеку іноді розглядають як з погляду національної безпеки, так і з точки зору безпеки людини. Наприклад, у **Стратегії національної безпеки України**¹⁰ зазначено, що «Екологічна безпека, зокрема безпека середовища життєдіяльності людини, – один із найвищих пріоритетів». Стратегія також наголошує, що **зміна клімату і зростання техногенного навантаження на навколишнє середовище** є одними із загроз національним інтересам і безпеці України. Документ звертає увагу на різні виміри екологічної безпеки, наприклад, на погіршення якості повітря, питної води і продуктів харчування в Україні, і зазначає, що це має негативні наслідки для людського здоров'я. Серед загроз національній безпеці й безпеці людини документ також виокремлює негативні наслідки зміни клімату, зокрема збільшення кількості і масштабів надзвичайних ситуацій, руйнування екосистем, поширення відомих і нових інфекційних хвороб. Стратегія зазначає, що на рівень екологічної безпеки в Україні також впливають бойові дії на території окремих районів Донецької і Луганської областей, а також наслідки Чорнобильської катастрофи¹¹. На основі цієї стратегії у 2021 році Рада національної безпеки і оборони ухвалила **рішення** «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації»¹².

10 Стратегія національної безпеки України, Указ Президента України №392/2020 від 14 вересня 2020 року, <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.

11 Там само.

12 «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації», Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text>.

У жовтні 2021 року Кабінет Міністрів України схвалив **Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року**¹³. Документ наголошує на важливості адаптації соціальних, економічних і екологічних систем до зміни клімату. Серед сфер, які найбільше страждають від наслідків зміни клімату, Стратегія виокремлює транспорт і громадське здоров'я¹⁴. Автори стратегії звертають окрему увагу на те, як зміна клімату впливає на міста і територіальні громади. Документ наголошує, що мешканці міст є вразливими до наслідків негативних погодних явищ.

Ще одним документом, який орієнтується на підвищення рівня екологічної безпеки, є **Стратегія державної екологічної політики України до 2030 року**¹⁵. Важливою складовою документу є те, що він визнає необхідність інтегрованого і збалансованого розвитку економічної, екологічної, соціальної сфер і наголошує на важливості екологічного підходу до галузевих політик. Зміна клімату тут фігурує як фактор, що несе загрозу міжнародній безпеці, оскільки може спричинити порушення ланцюгів продовольчого забезпечення, погіршувати якість питної води, загрожувати життю і здоров'ю людей. Третьою ціллю Стратегії проголошується забезпечення інтеграції екологічної політики у процес ухвалення рішень щодо соціально-економічного розвитку України. Серед завдань: покращення якості повітря, води, управління відходами і водними ресурсами, запобігання зміні клімату й адаптації до неї. Іншими цілями стратегії є скорочення викидів від пересувних джерел забруднення до 2030 року до 70% від рівня викидів у 2015 році.

В Україні також розроблені галузеві плани і стратегії, наприклад, у лютому 2020 року було затверджено **Національний план управління відходами до 2030 року**¹⁶. На перетині екологічної і регіональної політики існує Загальнодержавна цільова програма **«Питна вода»**¹⁷, яку розробили на замовлення Міністерства розвитку громад і територій і схвалили у 2021 році. Документ працює з проблемою охоп-

13 «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 №1363-р, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-ekologichno-a1363r>.

14 Іншими сферами, які страждають від наслідків зміни клімату і описані в Стратегії є біорізноманіття, водні ресурси, енергетика, рибне господарство, лісове господарство, сільське господарство і ґрунти, прибережні території, туризм.

15 Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року, Закон України №2697-VIII від 28.02.2019, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.

16 «Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 №117-р, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-planu-upravlinnya-vidhodami-do-2030-roku>.

17 Концепція загальнодержавної цільової соціальної програми «Питна вода України на 2022–2026 роки», Документ 388-2021-р від 28.04.2021, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-2021-%D1%80#Text>.

лення населення централізованим водопостачанням і водовідведенням, яке на сьогодні складає 69% і 47,8% відповідно. Автори програми також звертають увагу на незадовільну якість питної води із систем централізованого водопостачання. Вони пов'язують це, зокрема, із **застарілістю інфраструктури і зростанням кількості нового будівництва**, що збільшує навантаження на водогінну мережу.

Щодо протидії зміні клімату, то в Україні розроблена **Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату до 2030 року**¹⁸. В цьому документі йдеться про важливість включення питань, пов'язаних зі зміною клімату, в порядок денний різних державних політик, зокрема екологічної. Серед цілей Концепції: скорочення викидів парникових газів, зменшення антропогенного впливу на довкілля, підвищення спроможностей різних секторів економіки і сфер життєдіяльності людини адаптуватися до негативних наслідків клімату, розробка адаптаційної політики як на національному, так і на місцевому рівнях з особливою увагою до громад і секторів економіки, що є найбільш вразливими до наслідків зміни клімату.

Крім того, у 2021 році Україна оновила **національно визначений внесок до Паризької угоди**, яку держава ратифікувала у 2016 році. Новою кліматичною метою України до 2030 року є «Скорочення викидів парникових газів на 65% порівняно з 1990 роком». Однак цю мету вже критикують як не надто амбітну. Якщо встановлювати не 1990 рік, а 2019 як точку порівняння, то до 2030 року Україна планує скоротити викиди лише на 7%. Скорочення викидів також прогнозують не у всіх секторах економіки, наприклад у сфері транспорту прогнозують зростання викидів¹⁹. Серед основних заходів для досягнення цієї цілі загадуються: термомодернізація будівель, електрифікація і оновлення транспорту, запровадження ієрархії управління відходами. Під час останньої кліматичної конференції ООН зі зміни клімату також відомої COP26, Україна приєдналася до міжнародної ініціативи Global Methane Pledge. Метою об'єднання є скорочення викидів парникового газу метану на 30% до 2030 року, порівняно з 2020 роком²⁰.

Щодо місцевого рівня, то питання екологічної безпеки і зміни клімату відображаються у Стратегіях соціально-економічного розвитку міст і громад. Обласні

18 «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 №932-р, <https://www.kmu.gov.ua/npas/249573705>.

19 Анна Акерманн, «Що змінить нова кліматична мета України до 2030 року?» Спільне, 2 листопада 2021, <https://commons.com.ua/uk/sho-zminit-nova-klimatichna-meta-ukrayini-do-2030-roku/>.

20 Олег Савицький, «Міста і кліматична криза: як змінювати інфраструктуру та політики?» Mistosite, 26 листопада 2020, <https://mistosite.org.ua/articles/mista-i-klimatychna-kryza-iak-zminiuvaty-infrastrukturu-ta-polityky>.

ради повинні розробляти й затверджувати Регіональні плани поводження з відходами. Як на державному, так і на місцевому рівні усі²¹ галузеві, місцеві програми, зокрема генплани міст і містобудівна документація мають проходити Стратегічну екологічну оцінку, що визначає вплив запропонованих рішень на довкілля²². У новій Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 року зазначено, що однією з цілей є підвищення обізнаності представників місцевих органів влади щодо заходів для пом'якшення і адаптації наслідків зміни клімату²³.

Міський порядок денний екологічної безпеки

Для підвищення рівня екологічної безпеки важливими є місцеві рішення і політики, оскільки деякі **екологічні проблеми можуть бути більш відчутними на рівні населених пунктів**, аніж на рівні країни²⁴. За даними дослідження про «Безпеку людини» у чотирьох областях України²⁵, серед проблем, які є найважливішими для України, лише 7,1%²⁶ опитаних обрали варіант «екологічні проблеми». Водночас серед найважливіших проблем на місцевому рівні цю опцію позначили вже 14,4% опитаних²⁷. Дослідження також звертають увагу, що люди переважно негативно оцінюють екологічну ситуацію у своєму населеному пункті²⁸. Крім того, мешканці невеликих населених пунктів оцінюють екологічну ситуацію позитивніше, порівняно з тими, хто проживає в містах²⁹. Серед **важливих екологічних проблем** на рівні свого населеного пункту люди часто виокремлюють забруднення

21 Винятками є документи державного планування, що стосуються виключно національної оборони або дій у разі надзвичайних ситуацій; бюджети, бюджетні програми та фінансові плани.

22 Про стратегічну екологічну оцінку, Закон України №2354-VIII, редакція від 01.01.2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>.

23 «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року».

24 Оксана Міхеєва, Безпека людини: оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської), Фонд ім. Гайнріха Бьоля — Бюро Київ, 2020, <https://ua.boell.org/uk/2020/11/16/bezpeka-lyudini-ocinka-ta-ochikuvannya-meshkanciv-ta-meshkanok-chotirokh-oblastey>.

25 Дослідження проводили у Донецькій, Луганській, Запорізькій, Херсонській областях.

26 За даними іншого, загальнонаціонального дослідження, яке фокусувалося на сприйнятті екологічних проблем, в Україні близько 25,5% відсотків людей вважають екологічні проблеми одними з найбільш нагальних, див.: Світлана Балюк та ін., Екологічні тренди в Україні: погляд громадян. Звіт за результатами соціологічного дослідження (Київ: Фонд ім. Фрідріха Еберта, 2021), <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/17805.pdf>.

27 Балюк та ін., Екологічні тренди в Україні, 32–33.

28 Серед опитаних у дослідженні «Безпека людини» близько 55,1% зазначили, що вони скоріше незадоволені або зовсім незадоволені екологічною ситуацією у своїй місцевості, див.: Міхеєва, Безпека людини. За даними дослідження «Екологічні тренди в Україні: погляд громадян», близько 68,4% опитаних оцінили екологічну ситуацію у своєму населеному пункті як «точно погану» і «скоріше погану», див. Балюк та ін., Екологічні тренди в Україні.

29 Балюк та ін., Екологічні тренди в Україні, 9.

води, зростання кількості побутових і промислових відходів, забруднення повітря, пожежі, підпали, стихійні сміттєзвалища³⁰.

Щодо зміни клімату, то її вважають однією з найбільших проблем на світовому рівні 47,9% опитаних мешканців України. Водночас для України цю проблему вважають нагальною лише 22,1% опитаних, а для населеного пункту — лише 17,4%³¹. Попри відносно низьку занепокоєність наслідками зміни клімату на місцевому рівні серед населення, щорічно на території України зростає **кількість надзвичайних ситуацій**, які спричиняє зміна клімату і які матимуть відчутні негативні наслідки на місцевому рівні. Наприклад, найпоширенішою серед таких надзвичайних ситуацій є *дуже сильний дощ*³². У період 1986–2010 років зафіксовано 1355 таких дощів, що складає 44% від усіх стихійних метеорологічних явищ. Вони, в середньому, стаються близько 53 разів на рік³³ і спричиняють паводки, пошкодження і руйнування транспортної інфраструктури, житла³⁴. За шість місяців 2020 року кількість постраждалих від надзвичайних погодних ситуацій зросла (69423 людини) в 50 разів, порівняно з 2019 роком (1347 людей)³⁵.

Крім того, влітку 2021 року в Києві зафіксували одразу декілька температурних рекордів, а 25 червня стало найспекотнішим днем у столиці за останні 64 роки³⁶. Продовжує зростати не лише загальна середня температура на планеті, але й рівень Світового океану. Уже зараз від цього страждають невеликі острівні держави. Наприклад, уряд Фіджі розпочав програму переселення людей із сіл, що розташовані найближче до узбережжя і ризикують опинитися під водою³⁷.

30 Див, наприклад: Балюк та ін., Екологічні тренди в Україні, 8–10; Міхеєва, Безпека людини, 38.

31 Балюк та ін., Екологічні тренди в Україні, 11.

32 Ольга Шевченко та ін., Оцінка вразливості до зміни клімату: Україна, Кліматичний форум східного партнерства і Робоча група громадських організацій зі зміни клімату, 2014, https://necu.org.ua/wp-content/uploads/ukraine_cc_vulnerability.pdf, 3.

33 Там само.

34 Наприклад, у 2020 році на території Західної України стався найбільший за останній 60 років паводок. За даними Державної служби з надзвичайних ситуацій (далі ДСНС), постраждали 285 населених пунктів у чотирьох областях, близько 10 тисяч будинків було пошкоджено, а зруйновано 117 кілометрів автодоріг і 64 мости. Влітку 2021 року через негоду без електроенергії залишилися 529 населених пунктів, зокрема у Львові через буревій впало декілька десятків дерев і загинуло двоє людей, див.: Думанська, Марія, «Буревій у Львові забрав життя двох людей», Deutsche Welle, 2 серпня 2021, <https://www.dw.com/uk/burevii-u-lvovi-zabrav-zhyttia-dvokh-liudei/a-58727475>.

35 Анастасія Боброва та ін., Кліматична (не)справедливість: вплив зміни клімату на вразливі соціальні групи в містах України (Київ: Представництво Фонду ім. Г. Бюлля в Україні, 2020), [https://cedos.org.ua/pdf/Кліматична_\(не\)справедливість.pdf](https://cedos.org.ua/pdf/Кліматична_(не)справедливість.pdf), 16.

36 Вікторія Коломісць, «Спека у Києві б'є рекорди: температура повітря 25 червня була найвищою для цього дня за останні 64 роки», Hromadske, 29 червня 2021, <https://hromadske.ua/posts/speka-u-kyievi-bye-rekordi-temperatura-povitrya-25-cherhvnya-bula-najvishoyu-dlya-cogo-dnya-za-ostanni-64-roki>.

37 Justin Worland, "The Leaders of These Sinking Countries Are Fighting to Stop Climate Change. Here's What the Rest of the World Can Learn," Time, June 13, 2019, <https://time.com/longform/sinking-islands-climate-change/>.

Схожа проблема може торкнутися і України. Внаслідок підвищення рівня моря до 2100 року близько 590 поселень, 52 тисячі будівель можуть бути частково або повністю затоплені³⁸. Крім того, вже другий рік поспіль світ бореться з пандемією вірусу COVID-19, через яку безпека і життя мільйонів людей опинилися під загрозою. **Всі ці явища:** надзвичайні погодні умови, хвилі тепла, підвищення рівня Світового океану, виникнення нових інфекційних захворювань, а також зменшення кількості зелених зон, погіршення якості питної води — є наслідками зміни клімату.

Наслідки зміни клімату як загрозу екологічній безпеці можна розглядати на різних рівнях, однак у цьому підрозділі я сфокусуюся на міському вимірі цієї проблеми. **Передусім**, порівняно з іншими територіями, саме міста є **вразливішими** до негативних наслідків зміни клімату. На їхню вразливість впливає висотна забудова, велика площа заасфальтованих територій, розвинені мережі транспортної та комунальної інфраструктури, пошкодження яких негативно позначиться на житті містян³⁹.

По-друге, міста не лише страждають від негативних наслідків зміни клімату, вони є джерелом багатьох із цих проблем. У світі міста вже відповідальні за 80% усіх викидів парникових газів і за приблизно 75% усього споживання енергії⁴⁰. ООН прогнозує, що частка людей, які живуть у містах, зросте з 55% до 68% до 2050 року⁴¹, що потенційно збільшить кількість викидів.

Крім того, змінюється роль міст у глобальній і національній системах ухвалення рішень. Міста стають акторами не лише в процесах глобальної конкуренції за ресурси, капітал і людей, але й на рівні з країнами, беруть на себе відповідальність за зміну клімату і створюють мережі для протидії їй, як-от Угода мерів, C40 Cities Climate Leadership Group. Важливим внеском міст у подолання кліматичної кризи може стати скорочення енергоспоживання, викидів парникових газів і створення соціально-інклюзивних політик у сфері житла, житлово-комунальної інфраструктури і транспорт⁴².

38 Олександр Голубцов та ін., Вода близько: підвищення рівня моря в Україні внаслідок зміни клімату, Екодія, 2018, https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/voda_blyzko_report_full-c.pdf, 35, 39.

39 Шевченко та ін., Оцінка вразливості до зміни клімату, 5.

40 Mike Hodson and Simon Marvin, "Urban Ecological Security: A New Urban Paradigm?" International Journal of Urban and Regional Research 33, no. 1 (2009): 195, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00832.x>.

41 The Right to the City and Cities for All (New York: United Nations, 2017), <https://uploads.habitat3.org/hb3/Habitat%20III%20Policy%20Paper%201.pdf>.

42 Савицький, «Міста і кліматична криза: як змінювати інфраструктуру та політики?»

Наостанок, міста як «мотори» національних та регіональних активностей споживають ресурси нерівномірно⁴³. Відповідно, вони є просторами, де **концентруються не лише можливості, але й багато соціальних і економічних нерівностей**. Отже, зі збільшенням кількості міського населення, питання доступу різних груп людей до соціальних благ, зокрема до житла, транспорту, роботи, чистого повітря і води можуть загостритися. Водночас ці процеси посилять вплив наслідків зміни клімату на вразливі групи людей. Саме тому під час розробки рішень для посилення екологічної безпеки і протидії зміні клімату варто застосовувати підхід кліматичної справедливості.

Підхід кліматичної справедливості звертає увагу на те, що **люди, які найменше відповідальні за зміну клімату, часто є тими, хто найбільше страждає від її негативних наслідків**⁴⁴. Насамперед соціально-економічні нерівності роблять окремі групи людей **більш вразливими до негативних наслідків зміни клімату**. По-друге, малозахищеним групам людей складно пережити екстремальні погодні умови і **відновитися після них**⁴⁵.

Одним із наскрізних факторів, що підвищує вразливість людей до зміни клімату, є бідність. Зміна клімату може спричиняти або поглиблювати бідність як **безпосередньо** через руйнування житла, втрату врожаю, так і **опосередковано**, через підвищення цін на продовольчі товари⁴⁶. Фактори, які посилюють вразливість бідних людей до зміни клімату: недоступна і некомфортна міська інфраструктура, недоступність житла або його низька якість, прекарна зайнятість і неофіційне працевлаштування⁴⁷. Крім того, люди з низьким рівнем доходу не можуть самостійно адаптувати своє житло до зміни клімату, провести термомодернізацію або придбати кондиціонер. Особливо важко зміни клімату переживають люди, вразливі за кількома показниками, наприклад, бідні люди, які страждають від хронічних захворювань, літні люди з низьким рівнем доходу або люди, які не мають житла.

Зв'язок зміни клімату і соціальної справедливості можна описати як **замкнене коло**. Оскільки соціальні та економічні нерівності призводять до того, що деякі люди

43 Hodson and Marvin, "Urban Ecological Security," 195.

44 Timmons J. Roberts, "The International Dimension of Climate Justice and the Need for International Adaptation Funding," *Environmental Justice* 2, no. 4 (2009):185.

45 Nazrul Islam and John Winkel, *Climate Change and Social Inequality*, UN Department of Economic and Social Affairs Working papers, 2017, <https://doi.org/10.18356/2c62335d-en>.

46 Боброва та ін., Кліматична (не)справедливість, 38.

47 Там само, 38–9.

потерпають більше від наслідків зміни клімату і через це стають ще вразливішими⁴⁸. Для того, щоби розірвати це коло, потрібно розробляти соціально-чутливі екологічні та інші галузеві політики, базовані на ідеї кліматичної справедливості. Такі політики повинні не лише допомогти провести технічну адаптацію й модернізацію різних сфер економіки до наслідків зміни клімату, але й розширити **доступність соціальних благ для різних категорій населення**. І тим самим ці заходи сприятимуть підвищенню рівня екологічної безпеки людей і спільнот.

Аналіз даних прикладів і кейсів: доступ до житла і мобільності в контексті кліматичних змін

У цьому тексті я зосереджуся на двох взаємопов'язаних аспектах: доступі до житла і мобільності. Дім — це простір, у якому можна сховатися від надзвичайної спеки або холоду, стіни дому захищають людей від злив і буревіїв. Від того, наскільки інклюзивною є житлова політика країн і міст, залежить, наскільки різні групи людей будуть готові до зміни клімату. Якість житла і містопланування визначатиме те, який вплив будівлі справлятимуть на довкілля і скільки енергії витратимуть. А від того, де і як люди житимуть, залежатиме організація мобільності. Оскільки більшість щоденних поїздок люди здійснюють з дому на роботу⁴⁹, то житлова і транспортна політики — нерозривно взаємопов'язані⁵⁰.

Доступ до житла

Житло — базове право людини, зазначене у статті 6 Загальної декларації прав людини і закріплене в статті 47 Конституції України. Згідно з нею, держава повинна створювати умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або в оренду. Наявність або відсутність даху над головою визначає доступ людини до інших соціальних благ: роботи, освіти,

48 Див., наприклад: Islam and Winkel, *Climate Change and Social Inequality*; Боброва та ін., *Кліматична (не)справедливість*.

49 У Києві, за даними 2015 року, 49% — поїздки на роботу, 6% — поїздки для навчання. Це одні з найважливіших типів переміщень, оскільки мають найдовшу тривалість і є регулярними, див.: Артем Полюх, «Хто, Куди й Коли: несподівані результати першого великого дослідження рухомості киян», *VoxUkraine*, 23 березня 2017, <https://voxukraine.org/hto-kudi-j-koli-ua/>.

50 Daniel Aldana Cohen, *Climate Justice and the Right to the City*, Penn: Current Research on Sustainable Urban Development, 2018, <https://pennjur.upenn.edu/uploads/media/Cohen.pdf>, 5.

охорони здоров'я, дозвілля⁵¹. Дім — це місце, де люди почуваються захищено, де вони можуть відпочити і відновитися. Доступність і якість житла впливає на можливості людей **пережити і адаптуватися до негативних наслідків зміни клімату**. Через повені та інші надзвичайні погодні умови почастишають випадки **руйнування житла**, а через екстремально низькі або високі температури **знизиться якість наявного житла**. Внаслідок цих змін цінність дому як безпечного простору лише зростатиме.

Саме тому питання адаптації житла до зміни клімату, реновації застарілих будівель, створення соціально справедливої житлової політики вже відображаються у міжнародних кліматичних документах і дослідженнях. Передусім Міжурядова група експертів з питань клімату (далі МГЕЗК) включає до своїх пріоритетів потребу в адаптації житла до зміни клімату. Вони зазначають, що будь-які покращення самих будівель повинні спиратися на **інклюзивну політику із забезпечення доступного і комфортного житла** для різних, зокрема вразливих, груп людей⁵².

В Україні питання доступу до житла стоїть надзвичайно гостро через хибні пріоритети житлової політики. Після розпаду Радянського Союзу розпочався процес масової безкоштовної приватизації житла, який триває і досі. Внаслідок цього в Україні більшість домогосподарств мешкають у житлі, що перебуває у приватній власності⁵³. Сучасна житлова політика в Україні **заохочує купівлю житла у власність**. Наприклад, існують різні державні програми, які з стимулюють придбання житла⁵⁴, а податкове законодавство сприяє подальшій фінансіалізації житлового сектору і перетворює нерухомість на надійний інвестиційний актив⁵⁵.

51 Павло Федорів та Наталія Ломоносова, Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування, Cedoss, 2019, https://cedoss.org.ua/pdf/CEDOSS_Державна-житлова-політика_Звіт.pdf.

52 Aromar Revi et al. "Urban Areas," in Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, eds. C.B. Field et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 568.

53 Федорів та Ломоносова, Державна житлова політика в Україні, 56.

54 Наприклад, у 2002 році Кабінет міністрів ухвалив стратегічну програму «Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки», у 2003 було затверджено Порядок часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла. Детальний аналіз державної житлової політики та повний перелік державних програм із забезпечення житлом читайте у дослідженні Cedoss «Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування» (див. Федорів та Ломоносова, Державна житлова політика в Україні).

55 Податок на нерухомість в Україні (стаття 266 Податкового кодексу) складає 1,5% від мінімальної зарплатної плати і накладається не на вартість, а на площу нерухомості. Існує також податкова пільга для квартир до 60 м² і будинків до 120 м². Податок не є прогресивним, а отже, за кожен наступний об'єкт нерухомості власник платить стільки ж, скільки за попередній. Через такі стимули забезпечення права на житло стикається з дихотомією між житлом, як домом, та нерухомістю, як інвестиційним активом, див.: Федорів та Ломоносова, Державна житлова політика в Україні, 8.

Однак **потреба в житлі значно ширша, ніж платоспроможний попит**. Житлова політика, спрямована на субсидування власності, унеможлиблює розвиток сектору неприбуткової оренди, перешкоджає створенню соціального і тимчасового житла. Це поглиблює негативні наслідки зміни клімату, особливо для вразливих груп людей, які не можуть придбати житло або опиняються в складних життєвих обставинах. Врешті, така політика **стимулює нове будівництво**, особливо у великих містах. Це сприяє розповзанню меж міста, збільшує маятникову мобільність і тим самим підвищує рівень використання енергії та кількість шкідливих викидів. Крім того, нове будівництво є однією з причин перевантаження водопровідних мереж і погіршення якості питної води⁵⁶.

Ще однією проблемою, яка існує на перетині житлової та екологічної політики, є **застаріле житло**. Площа застарілого житла в Україні **зростає щороку**. За даними Державної служби статистики, порівняно з 1991 роком, у 2019 вона подвоїлася у Вінницькій (200 тисяч м²), Київській, Полтавській, Сумській, Черкаській та Чернігівській областях⁵⁷. У 2021 році площа застарілого житла в Україні складала 4,31 мільйона метрів квадратних, близько 0,43% від загальної площі житла⁵⁸. Ці будинки не є енергоефективними, оскільки мають зношені каркаси споруд та інженерні комунікації: мережі водо- і теплопостачання. **Застаріла комунальна інфраструктура** є одним із факторів, який підриває екологічну безпеку, оскільки **обмежує доступ людей до чистої питної води**, а також знижує якість їхнього житла через **надмірні втрати енергії**. В Україні енерговитрати на опалення 1 м² загальної площі становлять 250–400 кВт год на м² у рік, у Німеччині цей показник – 180, а у будинках, споруджених із застосуванням теплосберігаючих технологій — 60–80 кВт год на м² у рік⁵⁹. За результатами досліджень⁶⁰, втрати енергії в Україні можна значно скоротити під час впровадження теплоізоляції будівель⁶¹.

56 Концепція загальнодержавної цільової соціальної програми «Питна вода України на 2022–2026 роки».

57 Федорів та Ломоносова, Державна житлова політика в Україні, 53.

58 Олександр Колесніченко, «Знести "хрущовки" з обличчя міст: як це буде і хто від цього виграє», Українська правда, 12 серпня 2021, <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/08/12/676820/>.

59 Олександр Дячук та ін., Перехід України на відновлювану енергетику до 2050 року. Звіт за результатами моделювання базового та альтернативних сценаріїв розвитку енергетичного сектору (Київ: Видавництво ТОВ «АРТ КНИГА», 2017), https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/perehid_ukraini_na_vidnovlyuvanu_energetiku_do_2050_roku.pdf, 35.

60 Там само.

61 Варто зазначити, що над питанням оновлення застарілої комунальної інфраструктури працює Фонд енергоефективності, який надає для ОСББ гранти, що покривають частину витрат на капітальні ремонти і термомодернізацію. Діє державна програма «Тепла оселя», за якою з бюджету відшкодовують частину вартості кредитів на купівлю енергоефективного обладнання для ОСББ і фізичних осіб. Деякі міста також мають окремі програми зі співфінансування капітальних ремонтів і оновлення комунальної інфраструктури, зокрема в Києві діють програми «70/30» для енергоефективності та капітальних ремонтів. За умовами цієї програми, виконавці можуть отримати часткове відшкодування проведення робіт, наприклад, з утеплення фасаду, заміни вікон, технічного переоснащення інженерних мереж. Детальніше про програми можна дізнатися за посиланням: <https://teplo.org.ua/programs>.

Доступ до мобільності

Якісна і кліматично нейтральна мобільність — одна з ключових умов екологічної безпеки. Від того, як організована мобільність, залежить зручність життя в місті, здоров'я і добробут його мешканців. З одного боку, безперебійна і комфортна мобільність безпосередньо залежить від погодних умов. Стихійні метеорологічні явища, які почастишали внаслідок зміни клімату, можуть **шкодити** транспортній інфраструктурі, **затримувати** роботу транспорту і **знижувати його якість**⁶². З іншого боку, транспорт є одним із секторів, які продукують найбільше шкідливих викидів, особливо в містах. Саме тому міжнародні документи і стратегії підкреслюють важливість трансформації мобільності для протидії зміні клімату. Зокрема, частиною Європейського зеленого курсу є Стратегія сталої і розумної мобільності, головною метою якої є скорочення викидів від транспорту на 90% до 2050 року⁶³.

Оскільки транспорт є однією зі сфер, що продукують значну частку викидів парникових газів, **зміни потрібні і на рівні підходів до організації транспортної політики**. Наприклад, в Україні на транспортний сектор⁶⁴ припадає близько 19% від викидів у енергетиці⁶⁵ та 10–12% усіх викидів парникових газів⁶⁶. Водночас у 2019 році на автотранспорт припало близько 71% із цих викидів. Для порівняння, залізничний і авіатранспорт відповідальні лише за 1,5% та 0,5% викидів парникових газів у секторі транспорту⁶⁷. За даними Державної служби статистики, у 2015 році лише в Києві автомобілі продукували 78% викидів шкідливих речовин у повітря, тоді як енергетичні підприємства згенерували 11% викидів, а інші види транспорту лише 6%⁶⁸. Відповідно, зростання кількості приватних автомобілів у містах лише погіршить ситуацію із забрудненням повітря. Крім

62 Revi et al. "Urban Areas," 559.

63 Sustainable and Smart Mobility Strategy — Putting European Transport on Track for the Future, European Commission, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0789>.

64 Транспортний сектор тут включає автотранспорт: приватний, пасажирський, вантажний, комунальний; вантажний і пасажирський залізничний транспорт; газо- і нафтопровідний транспорт; авіаційний; морський; позашляховий транспорт: агротехніку, техніку будівельну, промислового видобутку. Детальний опис сектору можна подивитися тут: Звіт щодо визначення другого національного визначеного внеску України до Паризької кліматичної угоди, Центр економічного відновлення, 2021, https://ubta.com.ua/files/20210713/Annex_1.pdf.

65 Звіт щодо визначення другого національного визначеного внеску України до Паризької кліматичної угоди.

66 Ірина Бондаренко, Разом до сталої і розумної мобільності, Екодія, 2021, <https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/razom-do-staloi-mobilnosti.pdf>, 5.

67 Звіт щодо визначення другого національного визначеного внеску України до Паризької кліматичної угоди, 17.

68 Богдан Тишкевич та Іван Вербицький, «Обережно, автомобілі! Які ризики для здоров'я несе забруднення повітря у Києві», Mistosite, 31 липня 2018, <https://mistosite.org.ua/articles/oberezhno-avtomobili-yaki-ryzyky-dlia-zdorovia-nese-zabrudnennia-povitria-u-kyievi>.

того, збільшення площі заасфальтованих територій сприяє появі явища міського теплового острова⁶⁹.

Політика пріоритезування автомобільної інфраструктури над громадським транспортом, інфраструктурою для мікромобільності і піших поїздок є не лише екологічно несталою, але й економічно не вигідною. Оскільки автомобілям потрібно більше простору, ніж, наприклад, громадському транспорту, за ту саму кількість часу вони перевозять значно менше людей. Будівництво, утримання й оновлення такої інфраструктури є значно дорожчим. Непропорційно вища підтримка приватного автотранспорту, порівняно з іншими видами мобільності, призводить до поглиблення соціальних нерівностей. Оскільки дозволити купити і утримувати автомобіль може меншість містян, водночас громадський транспорт і пішохідна інфраструктура потрібна всім.

В українських містах **більшість населення користується саме громадським транспортом для щоденних поїздок**. У Києві, станом на 2015 рік, громадський транспорт перевозив близько 57% пасажирів⁷⁰. У Львові у 2019 році автомобілями зазвичай користувалися 23% мешканців, а 52% їздили громадським транспортом⁷¹. У Житомирі, за даними 2019 року, в місті громадським транспортом користувалися 46% мешканців, 37% ходили пішки і лише 15% пересувалися на приватному авто. Проте громадський транспорт у багатьох містах України залишається некомфортним і неадаптованим до зміни клімату, рухомого складу часто недостатньо, а маршрути різних видів громадського транспорту можуть бути незв'язані між собою.

Однак деякі міста вже почали впроваджувати трансформації для покращення транспортної інфраструктури. У 2020 році такі плани були у Львові, Житомирі, Миколаєві, Полтаві, а в Херсоні, Києві, Сумах розроблялися. У деяких містах існують схожі документи, наприклад, у Чернівцях частиною «Стратегії з інтегрованого розвитку» є «Концепція сталого розвитку транспорту та мобільності». Це документи, **серед пріоритетів** яких: розвиток громадського транспорту, створення велосипедної інфраструктури, підвищення безпеки руху, стимулювання пересування пішки, налагодження зв'язності міських і приміських маршрутів, упорядкування

69 Міський тепловий острів (МТО) — це метеорологічне явище, коли температура на певних ділянках міста вища, ніж у навколишніх сільських місцевостях. Найкраще цей феномен виражений влітку та взимку. Основним фактором, що сприяє цьому явищу є зміна поверхні землі з природного покриття та штучні поверхні, що швидко нагріваються від сонця та не випаровують вологу, див.: Боброва та ін., Кліматична (не)справедливість, 12.

70 Полух, «Хто, Куди й Коли».

71 Тетяна Приходько, «Мобільність львів'ян: результати дослідження», Мобільність Львова, 30 серпня 2019, <https://mobilitylviv.com/lviv-modal-split-survey-results-2019/>.

паркувального простору, розвиток мультимодальних перевезень. Рішеннями, які пропонують Плани, стають: організація виділених смуг для громадського транспорту, пріоритетний проїзд перехресть громадським транспортом, впровадження єдиного квитка на різні види транспорту, розвиток системи зелених коридорів.

Висновки

Поняття безпеки є соціально сконструйованим. Не завжди явища, які шкодять одним людям, сприймаються як загроза для інших. Однак зміна клімату є всесвітньо визнаним антропогенним феноменом, що впливає на життя і здоров'я людей, підриває баланс екосистем і добробут майбутніх поколінь. Саме тому з 1980-х років проблеми навколишнього середовища стають частиною дискурсу про безпеку.

Існує декілька підходів до тлумачення поняття екологічної безпеки. Її можна розглядати на міжнародному, національному або особистому рівнях. Розуміння екологічної безпеки з погляду безпеки людини має декілька важливих переваг. Передусім воно дозволяє включати питання протидії зміні клімату в порядок денний різних міжнародних організацій, не лише тих, які безпосередньо опікуються проблемами довкілля. По-друге, створює можливість звернути увагу на питання прав людини і захисту вразливого населення. По-третє, таке бачення дозволяє уникати мілітаризації кліматичної політики.

Екологічна безпека є важливою, зокрема на міському рівні, оскільки через висотну забудову, велику кількість мешканців і транспорту вразливість міст до негативних наслідків зміни клімату лише посилюється. З одного боку, міста споживають величезну кількість ресурсів і продукують колосальну кількість забруднення. З іншого боку, вони мають ресурси для того, щоби протидіяти зміні клімату через рішення для трансформації соціальних і кліматичних політик.

Оскільки міста — це не лише простори можливостей, але й території концентрації нерівностей, не варто забувати про **соціальний вимір екологічної безпеки**. У справедливих містах, з високим рівнем екологічної безпеки, важливо ставити запитання про те, для яких груп людей ми розроблятимемо політики міського розвитку і **чию безпеку захищатимемо**.

Підхід **кліматичної справедливості** дозволяє поглянути на екологічну безпеку в розрізі захисту вразливих популяцій. Адже кліматична справедливість наголошує, що ті люди, які найменше відповідальні за зміну клімату, найбільше страждають від її

негативних наслідків. Питання екологічної безпеки варто включати в різні галузеві політики, що допомагатиме здійснити технічну адаптацію і модернізацію різних сфер економіки до наслідків зміни клімату. Водночас ці політики повинні звертати увагу на проблеми доступності соціальних благ для різних категорій населення і тим самим сприяти підвищенню рівня особистої екологічної безпеки людей.

Рекомендації

Для того, щоби житлова політика допомагала підвищувати рівень екологічної безпеки варто звертати увагу на доступність і якість житла. З одного боку, дім є важливою умовою для адаптації до зміни клімату на особистому рівні. З іншого боку, те, як організоване забезпечення житлом, безпосередньо впливає на довкілля. В Україні однією з проблем є хибні пріоритети житлової політики, спрямовані на підтримку купівлі нерухомості, а отже, нового будівництва і забудовників. Врешті ті, хто не мають достатньо грошей для придбання квартири у власність, можуть залишитися за бортом і ризикують стати бездомними. В цій сфері важливо як проводити адаптацію, реновацію існуючих будівель і комунальної інфраструктури, так і реорганізовувати державні політики, аби підвищити рівень доступності житла.

Що можна зробити на місцевому рівні?

- Розширювати муніципальні фонди житла соціального призначення.
- Створювати мережі безкоштовних тимчасових притулків і центрів денного перебування для бездомних і людей, які перебувають у скрутних життєвих обставинах.
- Розширити мережі й провести оновлення водопроводів. Надавати пріоритет якійсь питній воді, яку місто постачатиме централізовано.
- Привести термомодернізацію щонайменше 30% багатоквартирного житлового фонду до 2030 року до класу енергоефективності «В» і зменшити питоме споживання будівель до 120 кВт.год/м² у 2030 році і до щонайменше 50 кВт.год/м² у 2050 році⁷².

72 Бачення Екодії щодо дорожньої карти участі України у ЄЗК, Екодія, 20 квітня 2021, <https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/ezk-ua-fin.pdf>, 5.

У сфері мобільності для підвищення рівня екологічної безпеки варто розбудовувати транспортну інфраструктуру з урахуванням фактору зміни клімату: використовувати матеріали, які будуть стійкими до екстремальних температур, облаштовувати зупинки так, аби вони захищали від спеки і злив. Необхідно також працювати над зниженням викидів від транспорту через стимулювання пішохідної, велосипедної мобільності і підвищення якості громадського транспорту. Важливим елементом є перехід до електромобільності як на рівні приватних авто, так і на рівні громадського транспорту. Врешті, потрібно враховувати соціальний аспект мобільності й пам'ятати, що саме вразливі групи людей є найбільш залежними від міської інфраструктури. Регулярний і надійний громадський транспорт, у якому легко дихається, з якого можна зручно пересісти на інший вид транспорту, може пом'якшувати наслідки зміни клімату для малозахищених груп і підвищувати рівень як особистої, так і загальноміської екологічної безпеки⁷³.

Що можна зробити на місцевому рівні?

- Розробляти й ухвалювати Плани сталої екологічної мобільності.
- Організовувати виділені смуги для громадського транспорту.
- Розробляти й ухвалювати Стратегії розвитку велосипедної інфраструктури.
- Надавати пріоритет громадському транспорту під час інвестицій у транспортну інфраструктуру міста.
- При оновленні інфраструктури і будівництві нової використовувати матеріали, стійкі до зміни клімату.
- Впроваджувати системи єдиного електронного квитка на різні види транспорту.
- Розвивати пішохідну та велосипедну інфраструктуру в містах, зокрема обладнати для пішоходів 100%, а для велосипедистів 50% від довжини магістральних доріг у містах (з урахуванням наземних переходів, безбар'єрної інфраструктури)⁷⁴.

⁷³ Боброва та ін., Кліматична (не)справедливість, 21.

⁷⁴ «Стала міська інфраструктура починається з пріоритету пішоходів», Екодія, 27 липня 2021, <https://ecoaction.org.ua/stala-miska-infra-pochynaetsia-z-priorytetu-pishokhodiv.html>.

Література

1. Adger, Neil W., Juan M. Pulhin, Jon Barnett, Geoffrey D. Dabelko, Grete K. Hovelsrud, Marc Levy, Ursula Oswald Spring, and Coleen H. Vogel. "Human Security." In *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Edited by C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White, 755–91. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
2. Barnett, Jon, Richard Matthew, and Karen O'Brien, eds. *Global Environmental Change and Human Security*. Cambridge: The MIT Press, 2010.
3. Busby, Joshua. "Who Cares about the Weather?: Climate Change and US National Security." *Security Studies* 17, no. 3 (2008): 468–504. <https://doi.org/10.1080/09636410802319529>.
4. Busby, Joshua. *Climate Change and National Security: An Agenda for Action*. New York: Council on Foreign Relations Press, 2007.
5. Cohen, Daniel Aldana. *Climate Justice and the Right to the City*. Penn: Current Research on Sustainable Urban Development, 2018. <https://pennur.upenn.edu/uploads/media/Cohen.pdf>.
6. Daniel, Deudney. "Environment and Security: Muddled Thinking." *The Bulletin of Atomic Scientists* 47, no. 3 (1991): 22–8.
7. Foley, Catherine, and Andrew Holland. *Climate Security Report*. American Security Project, 2012. <https://www.americansecurityproject.org/climate-security-report/>.
8. Hodson, Mike, and Simon Marvin. "'Urban Ecological Security': A New Urban Paradigm?" *International Journal of Urban and Regional Research* 33, no. 1 (2009): 193–215. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00832.x>.
9. Islam, Nazrul, and John Winkel. *Climate Change and Social Inequality*. UN Department of Economic and Social Affairs Working papers, 2017. <https://doi.org/10.18356/2c62335d-en>.

10. Mathews, Jessica Tuchman. "Redefining Security." *Foreign Affairs* 68, no. 2 (1989): 162–77. <https://doi.org/10.2307/20043906>.
11. McDonald, Matt. "Climate Change and Security: Towards Ecological Security?" *International Theory* 10, no. 2 (2018): 153–80. <https://doi.org/10.1017/S1752971918000039>.
12. Myers, Norman. "Environment and Security." *Foreign Policy*, no. 74 (1989): 23–41. <https://doi.org/10.2307/1148850>.
13. Revi, Aromar, David Satterthwaite, Fernando Aragón-Durand, Jan Corfee-Morlot, Robert Kiunsi, Mark Pelling, Debra Roberts, and William Solecki. "Urban Areas." In *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Edited by C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White, 535–612. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
14. Roberts, Timmons J. "The International Dimension of Climate Justice and the Need for International Adaptation Funding." *Environmental Justice* 2, no. 4 (2009): 185–90. <https://doi.org/10.1089/env.2009.0029>.
15. Sakaguchi, Kendra, Anil Varughese, and Graeme Auld. "Climate Wars? A Systematic Review of Empirical Analyses on the Links Between Climate Change and Violent Conflict." *International Studies Review* 19, no. 4 (2017): 622–45. <https://doi.org/10.1093/isr/vix022>.
16. Sustainable and Smart Mobility Strategy — Putting European Transport on Track for the Future. European Commission, 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0789>.
17. The Right to the City and Cities for All. New York: United Nations, 2017. <https://uploads.habitat3.org/hb3/Habitat%20III%20Policy%20Paper%201.pdf>.
18. von Uexkull, Nina, and Halvard Buhaug. "Security Implications of Climate Change: A Decade of Scientific Progress." *Journal of Peace Research* 58, no. 1 (2021): 3–17. <https://doi.org/10.1177/0022343320984210>.

19. Worland, Justin. "The Leaders of These Sinking Countries Are Fighting to Stop Climate Change. Here's What the Rest of the World Can Learn." Time, June 13, 2019. <https://time.com/longform/sinking-islands-climate-change/>.
20. Акерманн, Анна. «Що змінить нова кліматична мета України до 2030 року?» Спільне, 2 листопада 2021. <https://commons.com.ua/uk/sho-zminit-nova-klimatichna-meta-ukrayini-do-2030-roku/>.
21. Балюк, Світлана, Наталія Клаунінг, Людмила Четвертухіна, та Марія Коваль-Гончар. Екологічні тренди в Україні: погляд громадян. Звіт за результатами соціологічного дослідження. Київ: Фонд ім. Фрідріха Еберта, 2021. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/17805.pdf>.
22. Бачення Екодії щодо дорожньої карти участі України у ЄЗК. Екодія, 20 квітня 2021. <https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/ezk-ua-fin.pdf>.
23. Боброва, Анастасія, Єлизавета Хассай, Іван Вербицький, Максим Макуха, Маргарита Мостова, Марина Цигрик, Оксана Алієва, Олена Сирбу, та Юлія Назаренко. Кліматична (не)справедливість: вплив зміни клімату на вразливі соціальні групи в містах України. Київ: Представництво Фонду ім. Г. Бьоля в Україні, 2020. [https://cedos.org.ua/pdf/Кліматична_\(не\)справедливість.pdf](https://cedos.org.ua/pdf/Кліматична_(не)справедливість.pdf).
24. Бондаренко, Ірина. Разом до сталої і розумної мобільності. Екодія, 2021. <https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/razom-do-staloi-mobilnosti.pdf>.
25. Голубцов, Олександр, Антон Біатов, Олег Селівестров, і Соф'я Садогурська. Вода близько: підвищення рівня моря в Україні внаслідок зміни клімату. Екодія, 2018. https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/voda_blyzko_report_full-c.pdf.
26. Думанська, Марія. «Буревій у Львові забрав життя двох людей». Deutsche Welle, 2 серпня 2021. <https://www.dw.com/uk/burevii-u-lvovi-zabrav-zhyttia-dvokh-liudei/a-58727475>.
27. Дячук, Олександр, Максим Чепелєв, Роман Подолець, Галина Трипольська, Віталій Венгер, Тетяна Саприкіна, та Роман Юхимець. Перехід України на відновлювану енергетику до 2050 року. Звіт за результатами моделювання базового та альтернативних сценаріїв розвитку енергетичного сектору. Київ:

- Видавництво ТОВ «АПТ КНИГА», 2017. https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/perehid_ukraini_na_vidnovlyuvanu_energetiku_do_2050_roku.pdf.
28. Звіт щодо визначення другого національного визначеного внеску України до Паризької кліматичної угоди. Центр економічного відновлення, 2021. https://ubta.com.ua/files/20210713/Annex_1.pdf.
29. Колесніченко, Олександр. «Знести "хрущовки" з обличчя міст: як це буде і хто від цього виграє». Українська правда, 12 серпня 2021. <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/08/12/676820/>.
30. Коломієць, Вікторія. «Спека у Києві б'є рекорди: температура повітря 25 червня була найвищою для цього дня за останні 64 роки». Hromadske, 29 червня 2021. <https://hromadske.ua/posts/speka-u-kiyevi-bye-rekordi-temperatura-povitrya-25-chervnya-bula-najvishoyu-dlya-cogo-dnya-za-ostanni-64-roki>.
31. Концепція загальнодержавної цільової соціальної програми «Питна вода України на 2022–2026 роки». Документ 388-2021-р від 28.04.2021. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-2021-%D1%80#Text>.
32. Міхєєва, Оксана. Безпека людини: оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської). Фонд ім. Гайнріха Бьоля, Бюро Київ, 2020. <https://ua.boell.org/uk/2020/11/16/bezpeka-lyudini-ocinka-ta-ochikuvannya-meshkanciv-ta-meshkanok-chotirokh-oblastey>.
33. Полюх, Артем. «Хто, Куди й Коли: несподівані результати першого великого дослідження рухомості киян». VoxUkraine, 23 березня 2017. <https://voxukraine.org/hto-kudi-j-koli-ua/>.
34. Приходько, Тетяна. «Мобільність львів'ян: результати дослідження». Мобільність Львова, 30 серпня 2019. <https://mobilitylviv.com/lviv-modal-split-survey-results-2019/>.
35. «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації». Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text>.

36. «Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року». Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 р. №117 <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-planu-upravlinnya-vidhodami-do-2030-roku>.
37. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Закон України №2697-VIII від 28.02.2019. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.
38. Про стратегічну екологічну оцінку. Закон України №2354-VIII, редакція від 01.01.2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>.
39. «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року». Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 №932-р. <https://www.kmu.gov.ua/npas/249573705>.
40. «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року». Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 №1363-р. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-ekologichno-a1363r>.
41. «Програми». Teplo, 2021. <https://teplo.org.ua/programs>.
42. Савицький, Олег. «Міста і кліматична криза: як змінювати інфраструктуру та політики?» Mistosite, 26 листопада 2020. <https://mistosite.org.ua/articles/mista-i-klimatychna-kryza-ia-k-zminiuvaty-infrastrukturu-ta-polityky>.
43. «Стала міська інфраструктура починається з пріоритету пішоходів». Екодія, 27 липня 2021. <https://ecoaction.org.ua/stala-miska-infra-pochynaietsia-z-priorityetu-pishokhodiv.htm>.
44. Стратегія національної безпеки України. Указ Президента України №392/2020 від 14 вересня 2020 року. <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
45. Тишкевич, Богдан, та Вербицький, Іван. «Обережно, автомобілі! Які ризики для здоров'я несе забруднення повітря у Києві». Mistosite, 31 липня 2018. <https://mistosite.org.ua/articles/oberezhno-avtomobili-yaki-ryzyky-dlia-zdorovia-nese-zabrudnennia-povitria-u-kyievi>.

46. Федорів, Павло, та Наталія Ломоносова. Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування. Cedos, 2019. https://cedos.org.ua/pdf/CEDOS_Державна-житлова-політика_Звіт.pdf.
47. Шевченко, Ольга, Ольга Власюк, Ірина Ставчук, Мар'яна Ваколюк, Оксана Ілляш, і Алла Рожкова. Оцінка вразливості до зміни клімату: Україна. Кліматичний форум східного партнерства і Робоча група громадських організацій зі зміни клімату, 2014. https://necu.org.ua/wp-content/uploads/ukraine_cc_vulnerability.pdf.

