



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

ЦЕНТР РАЗУМКОВА



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



МАТЕРІАЛИ ПЕРШОЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
“МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ
В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СТАН І ПОТРЕБИ”

21-22 СІЧНЯ 2016р., КИЇВ, УКРАЇНА

КИЇВ-2016

1
КОНФЕРЕНЦІЯ



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Матеріали першої міжнародної конференції
“Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України:
стан і потреби”
21-22 січня 2016р., Київ, Україна**

Редактори:

Філіп Флурі, заступник директора, DCAF

Олексій Мельник, співдиректор програм зовнішньої політики
та міжнародної безпеки

Літературні редактори:

Річард Штайн, DCAF

Максим Бугрій, Центр Разумкова

Дизайн і макет: Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані результати Міжнародної конференції “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України: стан і потреби”, завданням якої було не лише визначити головні виклики сектору безпеки України, але й сприяти усвідомленню самих понять урядування та реформування сектору безпеки, в т.ч. розумінню прозорості, підзвітності, ефективного менеджменту та корупційних загроз безпеці.

Оцінки, висновки і пропозиції, висловлені учасниками дискусії та авторами наданих матеріалів, не обов’язково збігаються з офіційними позиціями Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF) та Центру Разумкова.

Публікація здійснена за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерландів.

З М І С Т

I. ВСТУП: ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	5
II. МОНІТОРИНГ ПРОБЛЕМ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СТАН І ПОТРЕБИ	
Головні тези та висновки	7
III. ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ	
Філіп ФЛУРІ	12
Андріан ВЕРСЛУЇС	13
IV. СЕСІЯ I. ПОТОЧНІ ПРОБЛЕМИ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	14
ВИКЛИКИ ВРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА НАЙКРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ	
Саймон ЛАНН	15
ГОЛОВНІ ПРІОРИТЕТИ, ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ РЕФОРМ: ОФІЦІЙНА ПОЗИЦІЯ	
Олександр ЛИТВИНЕНКО	21
УКРАЇНСЬКА НЕЗАЛЕЖНА ЕКСПЕРТНА ДУМКА	
Микола СУНГУРОВСЬКИЙ	25
V. СЕСІЯ II. НАГЛЯД І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМ	28
ЧАСТИНА I. ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ І НАЙКРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ	28
ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ НАГЛЯД НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ	
Ірина ФРІЗ	29
РЕФОРМА ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ: ПОЛІЦІЯ, ПРИКОРДОННА СЛУЖБА, НАЦІОНАЛЬНА ГВАРДІЯ, ДЕРЖАВНА СЛУЖБА З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ	
Зорян ШКІРЯК	31
УРЯДУВАННЯ ТА НАГЛЯД У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: НАЙКРАЩІ ПРАКТИКИ	
Манс ХАНССЕН	34
ЧАСТИНА II. НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА І ОБОРОНА УКРАЇНИ: ПРІОРИТЕТИ ПОТОЧНИХ І МАЙБУТНІХ РЕФОРМ	38
РЕФОРМИ ПОЛІЦІЇ І СУДОВОЇ ВЛАДИ: НЕЗАЛЕЖНА ЕКСПЕРТНА ДУМКА	
Євген ЗАХАРОВ	39
ПОКРАЩЕННЯ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ ОБОРОНИ ЗАВДЯКИ ЗАЛУЧЕННЮ ВОЛОНТЕРІВ-АКТИВІСТІВ	
Андрій ЗАГОРОДНЮК	42

РЕФОРМУВАННЯ РОЗВІДУВАЛЬНИХ І СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ: НЕЗАЛЕЖНА ЕКСПЕРТНА ДУМКА	
<i>Віктор ЯГУН</i>	44
VI. СЕСІЯ III. МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА РЕФОРМ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	50
ПРОЦЕС РЕФОРМ МАЮТЬ ОЧОЛИТИ НАЦІОНАЛЬНІ ЗАЦІКАВЛЕНІ СТОРОНИ	
<i>Посол Вайдотас ВЕРБА</i>	51
МИ МАЄМО СПРАВУ З РІЗНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ТА ПРОБЛЕМНИМИ ПИТАННЯМИ, І З НИМИ НЕ МОЖНА ПРАЦЮВАТИ ВІДОКРЕМЛЕНО	
<i>Сурва ЛАЇДІ</i>	52
ВАЖЛИВО ЗАБЕЗПЕЧИТИ ВІДПОВІДНІСТЬ МАНДАТА НАТО ТА ОЧІКУВАНЬ УКРАЇНИ ТА УКРАЇНЦІВ	
<i>Марк ОПГЕНОРЗ</i>	54
ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ Є ДІЙСНО НЕВІД'ЄМНОЮ СКЛАДОВОЮ БЕЗПЕКИ	
<i>Джефф ЕРПІХ</i>	58
VII. ОБГОВОРЕННЯ В РОБОЧИХ ГРУПАХ	60
РОБОЧА ГРУПА I. ДЕМОКРАТИЧНИЙ НАГЛЯД У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ	
<i>Модератор Манс ХАНССЕН, Академія Фольке Бернадотта, Швеція</i>	61
РОБОЧА ГРУПА II. РЕФОРМА НАЦІОНАЛЬНОЇ ОБОРОНИ ТА РОЗВІДКИ	
<i>Модератор Леонід ПОЛЯКОВ, незалежний експерт</i>	64
РОБОЧА ГРУПА III. РЕФОРМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ І СУДОВОЇ СИСТЕМИ	
<i>Модератор Олексій МЕЛЬНИК, Центр Разумкова</i>	69
VIII. СТАТТІ ТА ДОПОВІДІ, НАДАНІ УЧАСНИКАМИ КОНФЕРЕНЦІЇ	73
ДЕМОКРАТИЧНИЙ НАГЛЯД ТА УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОВИМИ ТА ОБОРОННИМИ ІНСТИТУТАМИ	
<i>Іден КОУЛ</i>	73
КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ І ПРОБЛЕМИ РЕФОРМИ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	
<i>Олександр БЕЛОВ</i>	87
ПРОПОЗИЦІЇ СТОСОВНО РЕФОРМУВАННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	
<i>Володимир ПАЛИВОДА</i>	91
IX. ПЕРЕБІГ РЕФОРМ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ ТА ГОЛОВНІ ПРОБЛЕМИ	
<i>Дискусійні матеріали</i>	94
X. ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ ПРО БЕЗПЕКУ: ОЦІНКА, ЗАГРОЗИ, ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ	106

ВСТУП: ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Проект “Моніторинг викликів урядуванню у секторі безпеки України” реалізується Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF), спільно з Центром Разумкова за фінансової підтримки Королівства Нідерландів. Завдяки зазначеному Проекту стала можливою ця публікація, яка, на нашу думку, сприятиме реалізації визначених цілей з підвищення обізнаності громадян, розширенню обговорень і налагодженню зв'язків з питань демократичного нагляду та кращих практик управління сектором безпеки України. Впродовж двох років Проект сприятиме широкому обговоренню та відкритому доступу до інформації з питань українського та міжнародного досвіду урядування в секторі безпеки, надаючи відповідну інформацію українською та англійською мовами у друкованих виданнях, на тематичному веб-сайті та завдяки активізації діяльності в регіонах України. З метою налагодження зворотного зв'язку, з'ясування рівня обізнаності громадян стосовно питань безпеки, демократичного урядування в секторі безпеки, заплановане проведення двох загальнонаціональних соціологічних опитувань.

Паралельно з публікаціями матеріалів цієї і наступних конференцій створюється сайт реформ сектору безпеки в Україні українською та англійською мовами, який доступний за посиланням www.ukrainesecuritysector.com.

Перша конференція, матеріали якої представлені в цьому виданні, мала на меті виявлення та документальне оформлення головних проблем та викликів у секторі безпеки України з одночасним розглядом і роз'ясненням ідей демократичного урядування і реформ у цьому секторі, таких понять як прозорість і підзвітність, раціональне та ефективне управління в секторі безпеки, а також загроз безпеці, які спричиняє корупція.

Українська держава доклала значних зусиль для своєчасного створення необхідних політичних інструментів і нормативно-правової бази. До цього процесу активно залучалася та була надана допомога міжнародній спільноті. Визначення та узгодження форматів співпраці вимагали часу та зусиль, і на момент написання цієї передмови потреба в удосконаленні існуючих форматів залишається достатньо актуальною. Не пройшов повз уваги міжнародної спільноти і той факт, що певні сектори української влади надто повільно, нерішуче почали здійснювати реформи і, здається, досі вважають, що наразі час не для реформ, а для певних покращень наявних структур. Таке ставлення до реформ і неспроможність або ж небажання задовольнити очікування української і міжнародної громадськості не може залишитися непоміченим для громадського моніторингу. В межах нового формату співпраці між українською владою і міжнародною спільнотою це позначиться й на фінансовій і політичній підтримці.

Для того, щоб реформ в секторі безпеки Україні стали успішними, недостатньо пристосовувати та перейняти лише технічні стандарти, норми і процедури (зокрема, стандарти, норми і процедури країн-членів НАТО та ЄС). Необхідно також запровадити цінності, на яких вони ґрунтуються. Це уможливить їх застосування та дасть упевненість, що ці норми та стандарти запрацюють. Таким чином, реформа сектору безпеки не буде успішною без загальної культурної реформи: переходу від пострадянського патерналізму до формування прозорості та підзвітності в суспільстві, поваги до верховенства права, бюрократії, яка служить народу – тобто до суспільства, яке є не просто пострадянським, а вперше за свою історію отримало свободу самостійно обирати свої цінності.

Україна розглядала та реалізовувала елементи реформи сектору безпеки від дня здобуття незалежності. Так, у 1990-х роках розпочалася співпраця з Парламентською асамблеєю НАТО, а з 2000р. – з DCAF. Зрозуміло, що реформування такої складної і фактично достатньо функціональної системи, як сектор безпеки і оборони України, вимагає часу та ресурсів. Проте, важливо, щоб політичні керівники перейшли від вироблення концепцій до створення координаційного органу, який діятиме стратегічно та буде демократично підзвітним. Як було зазначено на цій Конференції, існує гостра необхідність визначити єдиний координаційний “центр тяжіння” для реформ у секторі безпеки. Функціонально такий координаційний орган повинен належати до Ради національної безпеки і оборони України (РНБО), оскільки саме РНБО законодавчо уповноважена розробляти рекомендації для Президента України з питань державної політики безпеки і оборони, а також координувати діяльність органів виконавчої влади в цій сфері.

*Філіп ФЛУРІ,
заступник директора,
DCAF*

*Олексій МЕЛЬНИК,
співдиректор програм зовнішньої політики
та міжнародної безпеки, Центр Разумкова*

МОНІТОРИНГ ПРОБЛЕМ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СТАН І ПОТРЕБИ

ГОЛОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ

Ключеві завдання реформування сектору безпеки України охоплюють широке коло питань, включаючи гарантування безпеки як суспільного блага завдяки розширеним технічним можливостям реагування на конкретні загрози. Засаднича прозорість і підзвітність формування та реалізації політики безпеки залишається критичним пріоритетом. Реагування на конкретні загрози вимагає також більш розвинених спроможностей і, водночас, прозорості та підзвітності в ухваленні та впровадженні рішень.

Існує ризик застосування поспішних, недостатньо обґрунтованих підходів до реформування сектору безпеки в Україні, враховуючи брак чіткого узгодженого бачення стратегічних цілей реформ у виконавчій владі, парламенті, оборонному відомстві, правоохоронних і спеціальних службах.

Реформи не повинні підірвати дієздатність структур безпеки. Першочергову увагу слід приділяти реформуванню слабких сегментів за збереження ефективно діючих, а також поширенню вже існуючих кращих практик із одночасним зміцненням системи цивільного демократичного контролю.

Попри найвищий пріоритет завдань національної безпеки і оборони, важливе значення для забезпечення належного врядування має дотримання принципів демократичного нагляду. Демократичне керівництво сектором безпеки передбачає не лише стримування та противаги, але й часто необхідність узгодження вимог ефективності з вимогами підпорядкування демократичним інститутам та створення механізмів підзвітності.

Комплексний огляд сектору безпеки і оборони (2014-2015pp.) не повністю досяг своєї мети. Всі процеси та елементи сектору безпеки є взаємопов'язаними; тому реформу будь-якого його елементу слід розглядати в контексті всього сектору безпеки і оборони та в рамках комплексного підходу до реформування системи національної безпеки.

Наразі немає ефективної координації для забезпечення комплексного підходу до реформування сектору безпеки на національному рівні. Національна рада реформ так і не стала єдиним координуючим центром для президентської, законодавчої та виконавчої гілок влади. Неприйнятно високий рівень автономності у здійсненні реформ фактично делеговано керівникам оборонного

відомства, спецслужб і правоохоронних органів. Один із беззаперечних принципів оптимального підходу до реформування сектору безпеки виходить з того, що система не здатна сама себе реформувати.

Україна отримує вагому міжнародну підтримку реформи системи національної безпеки. Створення єдиної національної платформи для координації міжнародної технічної допомоги (на базі Міністерства закордонних справ чи іншого державного органу) залишається актуальним.

Окремі приклади успіху в реформуванні сектору безпеки в Україні є лише першими кроками. Зберігається розрив між “декоративними” (широко розрекламованими прикладами реформ на зразок створення патрульної поліції) та глибинними реформами. Можливо, мало б сенс на майбутнє визначати меншу кількість пріоритетів, які можна було б розділити на реалістичні проміжні цілі.

Нинішнє гальмування чи навіть зупинки реформ пов’язані не лише з ресурсними обмеженнями та організаційною слабкістю, але й, більшою мірою, з браком політичної волі здійснювати їх. Основні діячі втратили інтерес до подальшого просування реформ. Процес реформ значною мірою буксує через внутрішні конфлікти та боротьбу різних політичних сил і центрів влади за повноваження та ресурси.

Неясно, чи буде збережена політична воля до продовження реформ у відповідності до власних декларацій та зовнішніх рекомендацій після того, коли стануть повністю зрозумілі їх політичні наслідки. Реформування сектору безпеки має не лише технічну природу, але й передбачає зміну ментальності та “бізнес-культури” задіяних сторін.

Серед основних перешкод успіху реформ в Україні – бюджетні та ресурсні обмеження. З огляду на загальновизнану поширеність зловживань владою та корупції, прозоре й підзвітне використання ресурсів має бути пріоритетом. В той час як волонтери збирають мільйонні пожертви, Міністерство оборони неефективно витрачає мільярди урядових коштів.

Громадянське суспільство загалом та численні групи волонтерів виконують різноманітні функції і завдання в широкій галузі національної безпеки та оборони, не в останню чергу – у створенні нових, хоча й і недосконалих, органів нагляду. Але в довгостроковій перспективі волонтерський підхід не може замінити фаховий персонал уряду та сектору безпеки, що потребує професійних настанов, стратегічного менеджменту, ефективного командування та управління, демократичного врядування.

Питання недостатнього фінансування не вирішити без постановки обгрунтовано амбітних та ретельно систематизованих за пріоритетами цілей реформ, належного фінансування та планування для забезпечення виділення потрібних ресурсів, а також без ефективної взаємодії сектору безпеки та уряду через

парламентські комітети. У цьому зв'язку, пріоритетом має бути розвиток цивільного демократичного нагляду та створення організаційних засад.

Ефективність парламентського нагляду також потерпає від ресурсних обмежень, зокрема залучення фахівців для парламентських комітетів. Безперечно, структури парламенту потребують зовнішньої підтримки (як на національному, так і на міжнародному рівнях) для подальшого розвитку їх компетентності та експертних спроможностей.

Потрібна система жорстких критеріїв оцінки процесу здійснення реформ. План реформ без завдань, виконання яких можна оцінити, та конкретних термінів сам по собі є суттєвою проблемою. Необхідно скласти та впровадити дорожню карту (у форматі державної програми) з кінцевими термінами, досяжними цілями та гарантованим фінансуванням. Кожен президент чи прем'єр-міністр має власний погляд на реформи, але процес реформ не може бути безкінечним.

Інституційна слабкість полягає у структурній надмірності та функціональних недоліках. У сукупності вони формують головний виклик для ефективного реагування системи безпеки і оборони України на поточні загрози, а також на шляху подолання проблеми неефективності та надмірності багатьох законів і процедур.

Деякі слабкі місця є похідною недоліків системи, яка продукує довгі й незрозумілі документи. Для цивільного й парламентського контролю важливі ясність, простота й концентрація. Якщо нема прозорості, ясності завдань, описів, планів і пріоритетів, контролювати процес реформ неможливо.

Зараз регламент Парламенту допускає підводні течії, які дозволяють відхід від шляху реформ. Крім того, через брак професійних знань та (або) маніпуляції з парламентськими процедурами, депутати часто змушені голосувати за законопроекти, не знаючи предмета.

У Законі України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” (2003р.) є ряд застарілих положень, зокрема термін “воєнна організація”. Крім того, Парламент і його комітети досить часто виконують лише функцію затвердження, але не нагляду. Закон потребує змін. Більше уваги слід приділити демократичному нагляду та парламентському контролю за українськими спецслужбами та новоствореними антикорупційними органами, а також поширенню функцій Омбудсмена на правоохоронців, добровольців і ветеранів, визначенню повноважень Президента й Кабінету Міністрів і акцентах на важливості демократичного контролю як процесу, а не як комплексу структур.

Слід розширити повноваження депутатів з призначення керівників органів безпеки. Необхідно здійснити процедурні зміни, щоб дати високопосадовцям

можливість належним чином реагувати на законні запити інформації з боку депутатів та запрошення на слухання.

Попри всі свої вади, український Парламент – це інститут, який має величезний потенціал і є основою для подальшого нарощування спроможностей за рахунок знань і досвіду постійних експертів/аналітичних структур, інституалізації співпраці з громадянським суспільством, що, своєю чергою, підвищить здатність ефективніше виконувати законодавчі функції Парламентом.

Ефективному демократичному нагляду сприяють відносини на основі співпраці, а не суперництва. Попри майже неминучі тертя з окремих питань у відносинах між Урядом і Парламентом, в інтересах обох – працювати разом. Ключем до ефективного демократичного контролю та належного врядування у секторі безпеки є розбудова атмосфери співпраці, взаємної поваги, довіри та впевненості між різними гравцями.

Керівництво українських силових структур не завжди розуміє важливість парламентського нагляду. Військові та фахівці спецслужб схильні вважати, що справи безпеки та оборони краще залишити їм, і практикують дуже специфічний підхід до оцінки ситуації та вирішення проблем: прямий, простий, орієнтований на результат. Вони також часто нарікають на брак ресурсів, не усвідомлюючи, що шлях до вирішення ресурсних проблем пролягає через ефективну комунікацію своїх потреб до Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

Існуючі канали зв'язку між владою і громадянським суспільством потребують суттєвого покращення. Примітно, що на фоні широкої співпраці між цивільними та військовими бракує платформи для обговорення питань розвідки та спецслужб. Брак комунікації ускладнює проблеми спецслужб, у т.ч. ресурсні. Варто переглянути концепцію “розвідувальної спільноти” в Україні з тим, щоб вона відповідала європейському розумінню “спеціальних служб” – зокрема, прийнятому Радою Європи.

У Збройних Силах України служить чимало жінок – близько 10% усього особового складу. Але жінки переважно служать на посадах медиків, бухгалтерів, тиловиків та зв'язківців. Жінки та чоловіки різного віку, меншини мають бути захищені законом. Сектор безпеки, що нехтує безпекою окремих груп населення, не є ані ефективним, ані підзвітним.

Особливо важливо зміцнювати довіру до сектору безпеки. Мета полягає в тому, щоб просувати ширші реформи, допомогти владі подолати корупцію, розвивати можливості демократичних інститутів держави та громадянського суспільства, підвищити прозорість, створити міцну гілку судової влади та захистити права людини.

Міжнародна підтримка реформ в Україні ґрунтується не лише на гуманітарних підставах, але й, насамперед, на інтересах України у впровадженні міжнародних

стандартів, норм та процедур у сфері безпеки. Але ця проблема багатогранна. У деяких випадках міжнародні експерти не мають відповідного практичного досвіду та належного розуміння конкретних умов України. Іноді досвідченим міжнародним експертам доводиться працювати з місцевими колегами, не здатними сприймати консультативну допомогу через брак досвіду та знань. Міжнародним експертам також потрібні навички ефективної взаємодії та варіанти дій у разі недостатнього розуміння чи інтересу до реформ у реципієнта.

Українська ситуація є особливою і тому не допускає простого “копіювання” рішень. Міжнародні стандарти слід адаптувати до конкретних українських умов: ретельно пояснювати, поширювати, вивчати та впроваджувати. Хоча в оборонній сфері часто згадують про “стандарти НАТО”, Україна – все ще далеко від повної відповідності їм. Технічні стандарти часто вважають важливішими за соціальні та гуманітарні.

Кожна країна застосовує власні підходи, виходячи зі своєї конституції, історії та культури. Проте, основи демократичного керівництва сектором безпеки мають універсальні елементи: ясність відповідальності й повноважень; чіткі політичні та законодавчі вказівки; професійні збройні сили та служби безпеки, організовані так, щоб служити суспільству, а не політикам чи вузьким зацікавленим групам; належне співвідношення цивільного та військового персоналу; незалежний суд; ефективний цивільний демократичний контроль за всіма інститутами та структурами сектору безпеки.

Усі задіяні національні учасники та міжнародні партнери повинні об'єднати зусилля, виходячи не з принципів конкуренції, а з принципів співпраці для досягнення спільної мети.

ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ



Д-р Філіп Флурі, заступник директора, DCAF, Женева

Серія конференцій “DCAF-Центр Разумкова” є важливим елементом стратегічної комунікації з питань реформ у секторі безпеки і оборони в Україні. Реформи, можливо, мають місце, але наразі у нас немає чіткого розуміння логіки цих реформ, куди вони призведуть Україну, як Україна виглядатиме після їх реалізації та куди нас веде влада.

Що стосується міжнародної підтримки реформ, то іноземні платники податків і виборці мають відчувати, що в Україні реалізуються їх інтереси.

Дозвольте висловитися прямо: міжнародна підтримка реформ в Україні базується не на гуманітарних міркуваннях, а скоріше на зацікавленості в прийнятті Україною визнаних на міжнародному рівні стандартів, норм і процедур у секторі безпеки.

Існує думка, що Україна зробила політичний вибір у “західному напрямі”; таким чином, саме західні цінності, норми і процедури мають бути втілені в устрій українського суспільства та урядування. Однак, якими ж є цінності, що доведеться інтегрувати? Чи існують наразі юридично обов’язкові заходи, що можуть сприяти засвоєнню таких цінностей і відповідних процедур?

Завданням проекту “DCAF-Центр Разумкова” з питань реформи врядування в секторі безпеки є: проведення конференцій, які допоможуть ретельно розглянути найкращі практики в цій сфері, а також поточний стан відповідних українських реформ; створення веб-сайту, на якому можна знайти роз’яснення стосовно міжнародних найкращих практик; проведення загальнонаціональних соціологічних опитувань з відповідних питань. Академія Фольке Бернадотта нещодавно провела дослідження наявних проектів у секторі безпеки і оборони України. Таких проектів було виявлено близько 500 і абсолютно очевидно є потреба забезпечення доступу для всіх учасників до єдиної бази даних.

Що стосується України, то реформа сектору безпеки має не лише суто технічний характер (тобто покращення забезпечення озброєннями та їх якості, підготовки особового складу), але й передбачає зміну типу мислення всіх суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Маючи це на увазі, невідкладним завданням залишається підвищення прозорості та підзвітності – факторів, які є наріжним каменем теоретичних засад демократичного врядування. Практичним способом сприяння вирішенню цього завдання є організація публічних заходів з метою обговорення запланованих реформ і забезпечення широкого доступу до відповідних даних.

Опір таким зусиллям може призвести до дещо вищих витрат на оборону та ухвалення різних нових законів, але значно серйознішу загрозу становить збереження старого типу мислення. Якщо демократія є нашою головною метою, нам необхідно досягти більшої прозорості та підзвітності в українській системі врядування. Повноваження, раніше привласнені державною машиною, потрібно повернути демократичним інститутам. Створення функціональних структур апарату підтримки діяльності демократичних інститутів забезпечить можливість виконання ними своєї місії. Всі ці ідеї вже набули популярності – настав час їх реалізувати.

Андріан Верслус, перший секретар відділу з політичних питань Посольства Королівства Нідерландів в Україні

Мені надзвичайно приємно бачити таке число учасників першої із серії конференцій “DCAF-Центр Разумкова”, які, впевнений, сприятимуть покращенню атмосфери прозорості, формуванню нових ідей для надання українському Уряду допомоги в реформуванні сектору безпеки.

Ми спостерігаємо в Україні дефіцит довіри населення до сектору безпеки і загалом до державної політики. Нам потрібно продовжувати розбудовувати та зміцнювати довіру, транспарентність за допомогою НУО, журналістів і всіх зацікавлених гравців, особливо в сьгоднішніх умовах. Ця конференція – не про сусідню країну.

Зміцнення сектору безпеки “у сьгоднішніх умовах” є критично важливим. Сфера завдань цього проекту охоплює більш широкі реформи, не лише в секторі безпеки, і має за мету сприяння владі в боротьбі з корупцією, зміцнення спроможностей уряду та громадянського суспільства, підвищення прозорості, встановлення верховенства права та захист прав людини в Україні.

Увага проекту “DCAF-Центр Разумкова” зосереджена на довготривалих змінах. Дійсно, реформа сектору безпеки вимагає постійних зусиль. Україна обрала “західний” напрям, тож існує досить сильна надія, що вона робитиме так і надалі.

Я з великим інтересом очікую на рекомендації по завершенню зустрічі, а також уважно спостерігатиму за процесом їх впровадження. Ми всі сподіваємося на наближення єдиної цілі – створення потужного сектору безпеки.

СЕСІЯ І. ПОТОЧНІ ПРОБЛЕМИ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



Під час першого засідання були визначені стан реформування сектору безпеки України та масштабні завдання, що стоять перед системою безпекового врядування. Під час пленарних сесій та засідань Робочих груп були висловлені як спільні підходи, так і відмінності стосовно завдань реформування та їх пріоритетних напрямів.

Модератор: д-р Філіпп Флурі, DCAF

Доповідачі:

- Саймон Ланн, колишній Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО, позаштатний експерт DCAF
- Олександр Литвиненко, заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України
- Микола Сунгуровський, директор військових програм Центру Разумкова

ВИКЛИКИ ВРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА НАЙКРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ

Саймон Ланн, колишній Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО, позаштатний експерт DCAF



Уперше я відвідав Київ у 1993р. за дорученням Парламентської асамблеї НАТО. На той час ми започаткували ініціативу з надання допомоги країнам Центральної і Східної Європи, які розпочали складний і болісний перехід до незалежності та демократичного врядування. Ця ініціатива передбачала надання допомоги парламентам, по-перше, в розвитку інститутів і власного інтелектуального потенціалу, які, своєю чергою, нададуть їм змогу ефективно впливати на перехідні процеси, а, по-друге, ефективно здійснювати ретельну перевірку сектору безпеки і оборони та нагляд за ним. Після того першого візиту Верховна Рада стала активним учасником діяльності Асамблеї, а парламентська співпраця стала важливим компонентом взаємовідносин НАТО та України.

Сьогоднішнє питання – проблеми врядування в секторі безпеки, з якими зіштовхнулася Україна, – було центральним для майбутнього країни на той час і досі лишається таким. Проте, особлива увага, зосереджена на тому початковому періоді на обороні загалом і на Збройних Силах, наразі розширилася та охоплює всі аспекти безпеки нації – як внутрішні, так і зовнішні.

Змінився й контекст. Усім нам добре відомі обставини та численні проблеми, що постають сьогодні перед країною і продовжують перешкоджати прогресу реформ. Безпека є підґрунтям процесів розвитку та досягнення сталого добробуту країни. Тому важливо, щоб сектор безпеки в усіх своїх проявах функціонував ефективно, а також здійснив необхідні реформи для забезпечення довготривалої і сталої ефективності.

У чому ж полягають головні завдання для врядування в секторі безпеки України? Оскільки окремі складові сектору безпеки обговорюватимуться

докладніше під час наступних засідань, я надам загальні коментарі з приводу того, що я вважаю головними завданнями. Вони відображають мій досвід роботи з предметом обговорення за останні два десятиліття.

Осмислення досвіду є повчальним для виявлення та уможливлення реалізації загальних принципів і найкращих практик. Однак, важливо звернути увагу й на те, що такі принципи і практики виникли в досить різних соціально-політичних контекстах. Вони є не “абсолютами”, а, скоріше, орієнтирами, що спрямовують наш рух до бажаної мети. На їх застосування впливатимуть конкретні обставини – і ситуація в Україні є підтвердженням цього.

Попри те, що забезпечення безпеки є сьогодні головним об'єктом нашої уваги, не менш важливим для формування належного урядування є принцип демократичного нагляду.

Як вже зазначалося, безпека є необхідним чинником для розвитку суспільств та його захисту від зовнішніх і внутрішніх загроз. Як зазначив під час започаткування політики партнерства НАТО тодішній Генеральний секретар Манфред Ворнер (*Manfred Wörner*), “безпека – це кисень для демократії”.

Створення безпечного середовища вимагає розбудови системи зі збройними силами і службами безпеки в її основі, які б доповнювались ефективними інститутами та процедурами з метою гарантування підтримки закону та порядку. Демократичний контроль над сектором безпеки (для забезпечення прозорості та підзвітності) є важливою частиною такої системи.

У всіх країнах сектор оборони в різних своїх проявах представляє потужну спільноту і часто відіграє домінуючу роль. Так відбувається внаслідок наявності у збройних сил і служб безпеки спроможностей, які вони можуть застосувати, через ресурси та кошти, що на них витрачаються, завдяки їх потенційному впливу на урядування у країні та їх високому статусу в суспільстві.

З урахуванням важливості збройних сил і служби безпеки для функціонування держави, принциповими є: їх підпорядкування діючому Уряду; ухвалення рішень з питань безпеки і оборони країни демократично обраною владою; ретельна експертиза цих рішень законодавчою владою з метою забезпечення їх громадської підтримки та легітимності.

Кожна країна застосовує різні підходи для досягнення цієї мети – відповідно до конституції, історії і культури. Загалом, спільними елементами цих підходів є: чіткість відповідальності та компетенції у механізмах командування, організації та управління сектором безпеки і оборони, особливо на вищих рівнях; система права та оборонного планування, що забезпечує керівництво силовими структурами; професійні та аполітичні збройні сили і служби безпеки, які захищають суспільства і служать їм; поєднання цивільного та військового персоналу в секторі безпеки

і оборони; незалежна судова влада; ефективне залучення парламенту з метою забезпечення демократичного нагляду та ретельної експертизи, а також активні засоби масової інформації (разом з неурядовими організаціями та незалежними дослідницькими інститутами) для сприяння відкритості і прозорості.

Кожен з цих компонентів по-своєму сприяє ефективній діяльності сектору безпеки, іноді посилюючи один одного, але іноді – створюючи напруженість.

Належне врядування в секторі безпеки передбачає не лише проведення перевірок і підтримання рівноваги, але й часто необхідність шукати баланс між потребами ефективності та вимогами демократичного підпорядкування та підзвітності.

Мені відомо, що науково-дослідна корпорація США RAND подала на розгляд Президента ряд пропозицій з реформування сектору безпеки, які очікують на реалізацію.

Якщо існують загальні елементи, потрібні для сприяння ефективному врядуванню в секторі безпеки, то існують і загальні перешкоди.

Вони зумовлені, насамперед, характером оборони, безпеки та розвідки. Оборона відрізняється від інших сфер державного управління, і така відмінність здатна ускладнити завдання демократичного контролю. Головним чином це зумовлено протиріччями у відносинах між військовою і політичною сферами на виконавчому та парламентському рівнях. Іншими словами, відносини між військовими та їх цивільними політичними партнерами залишаються потенційним джерелом напруженості.

По суті, оборона та безпека пов'язані з безпекою нації і з рішенням платити життями та ресурсами заради цього. Поняття “національна оборона” має певну специфіку: воно передбачає таємність, а також ексклюзивність, з точки зору потрібних рівнів досвіду і професіоналізму, притаманних, як правило, виконавчій владі.

Серед військових професіоналів поширена думка, що вирішення військових питань краще залишити їм самим. Оскільки їх робота пов'язана з ризиком людських втрат, такий опір втручання сторонніх осіб або “непрофесіоналів” можна зрозуміти. Однак межу між військовою та політичною сферами компетенції і відповідальності не так вже й легко визначити, проте надто легко стерти. Неважко знайти сфери, де часто збігаються політичні та військові міркування; достатньо назвати хоча б дві: проведення операцій і закупівля озброєнь.

Необхідно також згадати дуже специфічний підхід військових до оцінки ситуації і розв'язання проблем, який можна визначити як прямий, без ускладнень та орієнтований на результат. Ці характеристики не завжди збігаються з більш

складним, брудним і часто невизначеним світом політики. Такі відмінності зумовлюють ще більшу важливість спільної роботи політичної і військової сторін.

Подібним чином, таємний характер безпекової діяльності також вносить напруженість до політико-військових відносин і є перешкодою для ефективного демократичного нагляду – таємність часто використовується для обмеження доступу до інформації, оскільки поняття державної або службової таємниці нерідко вважаються такими, на які не поширюються вимоги демократичної підзвітності. За певних обставин цього не уникнути, але цей факт і досі залишається постійним джерелом занепокоєння, зокрема, коли це використовується для відмови в наданні інформації про витрати на оборону. Проте, завжди треба пам'ятати, що в довготривалій перспективі за всі дії треба нести відповідальність. І парламент відіграє особливу роль у забезпеченні такої відповідальності.

У більшості країн в уряді та поза ним є цивільні представники, які обізнані у проблемах оборони та розуміють їх, а також мають досвід участі в операціях.

Залучення цивільних осіб до сектору безпеки і оборони має багато переваг з огляду на вміння, які вони можуть застосувати.

Особливо важливо, аби виконавча, військова та цивільна сторони співпрацювали і зміцнювали взаємну довіру.

Внесок цивільних часто доповнюється діяльністю мереж дослідницьких інститутів та аналітичних центрів, чий вплив відрізняється, залежно від конкретної країни, але які примножують наявний фонд доступних експертних знань. У цілому, їх діяльність сприяє розширенню соціальної бази безпеки і оборони в суспільстві.

Залучення парламентів вносить додаткові виміри політико-військової співпраці у формуванні безпекової політики. Уряди рідко відчувають ентузіазм щодо парламентської експертизи. Подібна стриманість значною мірою притаманна сфері безпеки і оборони, яка в багатьох країнах розглядається як прерогатива виконавчої влади.

Однак урядам потрібен демократичний внесок з боку парламентів власних країн. Парламенти відіграють різні ролі, залежно від специфічних умов і конституційних положень. Хоча всі вони відповідають за фінанси, головним питанням для більшості з них є рівень залучення до розробки політики та бюджету. Коли, на якому етапі та яким чином слід проводити консультації з парламентом? Кожен відповідає на це питання по-своєму. Окрім питання консультування з питань політики, парламенти відіграють головну роль у забезпеченні відповідальності уряду за допомогою нагляду та ретельної перевірки. Разом із засобами масової інформації та неурядовими організаціями, парламенти також сприяють залученню до цієї роботи громадянського суспільства.

Тертя у відносинах між урядом і парламентом є практично неминучими. Але працювати разом – це взаємний інтерес сторін: урядам потрібна парламентська підтримка, а ефективний демократичний нагляд виграє більше від партнерських, ніж змагальних відносин. З потребою усунення такої внутрішньої напруженості стикається влада у всіх країнах.

Ефективність парламенту залежить від рішучості окремих парламентарів взяти на себе зобов'язання та відповідальність, які виникають разом з набуттям статусу обраного представника суспільства. У справах безпеки і оборони це означає, що парламентарям, якщо вони збираються відігравати активнішу роль, потрібно оволодіти вміннями та досвідом, необхідними для того, щоб кинути виклик уряду та притягувати його до відповідальності. Отримати такий досвід непросто, передусім тому, що члени парламенту мають конкуруючі потреби та зобов'язання, більшість з яких виходять за межі національної безпеки. Однак, завдяки створенню допоміжної інфраструктури – радників, науково-дослідних відділів та альтернативних джерел інформації, наприклад, неурядових організацій, – депутати отримують здатність робити експертні висновки з питань внутрішньої безпеки та оборони.

Інша проблема для належного врядування в секторі безпеки криється у царині позиції і типу мислення. Розв'язання цієї проблеми вимагає стимулювання готовності до співпраці серед тих, хто робить внесок до сектору безпеки. Беручи до уваги багато випадків природньої напруженості та суперництва між інститутами та суб'єктами в секторі безпеки, це є не простим завданням. Для багатьох пострадянських країн (зокрема, України) це означає відмову від спадщини минулого, залишення позаду старих підходів до вирішення питань, прийняття на себе зобов'язань та обмежень, пов'язаних з демократичним урядуванням, включно з визнанням демократично обраного політичного керівництва.

Успіх нещодавніх ініціатив з реформування поліції в Україні, здається, свідчить про відхід від старих практик, демонструє позитивний розвиток і підтверджує можливість всебічної реформи в секторі безпеки.

Отже, головне рішення для ефективного демократичного контролю і врядування в секторі безпеки полягає у зміцненні поваги, відповідальності та довіри між різними суб'єктами, а саме: виконавчою владою, збройними силами, службою безпеки та парламентом, а також громадянським суспільством. Співпраця має базуватися на повазі до функцій і повноважень усіх суб'єктів.

До цього моменту я посилався на деякі загальні проблеми, що виникають у більшості країн у сфері реформування сектору безпеки і оборони. Одна з них

заслугує на особливу увагу – необхідність протистояти та протидіяти корупції. Метою реформ повинна стати протидія корупції та її викорінення, оскільки корупція залишається одним з найбільш всеохоплюючих чинників, шкідливих для ефективного функціонування будь-якої держави. Протидія зловживанню владою і розтраті коштів вимагає рішучості та наполегливості, але, понад усе, – сміливості робити правильні речі, і тут була б доречною Ініціатива НАТО з формування доброчесності.

Усі країни стикаються з цими проблемами, проте, є очевидним, що їх порівняння або копіювання засобів протидії зазнає значних труднощів саме в перехідному стані. Таку ситуацію можна порівняти з одночасним навчанням керувати літаком і, власне польотом, що досить зрозуміло характеризує стан справ. Нестабільність нинішньої ситуації дедалі більше ускладнює реформування сектору безпеки в Україні, але, як не парадоксально, робить реформи ще більш необхідними. Крім покращення результатів діяльності і професіоналізму Збройних Сил України, не менш важливим є супровід таких успіхів вдосконаленням механізмів демократичного нагляду.

Запровадження механізмів демократичного контролю над сектором безпеки і оборони, а також забезпечення їх дієвості потребують часу, терпіння та наполегливості. Це вимагає бажання і здатності працювати разом, усвідомлення зобов'язань і вмінь інших. Така співпраця не дається легко та часто страждає від згаданих вище розбіжностей і напруженості.

Цей процес охоплює також навчання та обмін досвідом. І, хоча проблеми, зазвичай, є подібними, стартові умови можуть бути різними. Це означає, що рушіями відповідних змін повинні бути власні сили. Під час формування та реалізації відповідних рішень мають бути враховані особливості національного контексту, а реформи мають базуватися на залученні всіх зацікавлених сторін. Саме особи, відповідальні за врядування в секторі безпеки України, повинні подивитися на досвід інших, визначити загальні принципи і практики та вирішити, що відповідає українським умовам. Сторонні особи можуть допомогти у цьому, але кінцеві результати залежать від зусиль саме на місцевому рівні.

ГОЛОВНІ ПРІОРИТЕТИ, ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ РЕФОРМ: ОФІЦІЙНА ПОЗИЦІЯ

**Д-р Олександр Литвиненко, заступник
Секретаря Ради національної
безпеки і оборони України**



Розв'язання проблем у секторі безпеки і оборони України слід починати з оцінки безпекового середовища, обставин, в яких існує Україна. Наразі ситуація характеризується російською агресією, активною підривною діяльністю та зусиллями ворогів України змалювати її у вигляді *failed state* (як “державу, що не відбулася”).

Останнім часом війна за незалежність зумовила суттєву трансформацію сектору безпеки і оборони. У 2014р., коли головною проблемою було виживання України та її сектора безпеки і оборони, застосовувалися ситуативні ініціативи та знайомий “радянський” стиль розв'язання проблем з метою відновлення, повторного створення функціонуючих Збройних Сил, органів розвідки та контррозвідки. Виклик цього періоду полягав не в ефективності, а саме у виживанні.

Щойно ці проблеми втратили свою гостроту, мета реформи змістилася на створення ефективного та раціонального сектору безпеки. Однак забезпеченню “ефективності” заважає стан України як держави зі слабкою економікою. Наскільки нам відомо, принаймні з XV століття трьома стовпами війни та безпеки були “гроші, гроші та ще раз гроші”. Тому на перший план виходить проблема ефективного та раціонального використання ресурсів – у цьому сенсі цивільний демократичний контроль слід розглядати як механізм забезпечення ефективності сектору безпеки і оборони.

Демократичний контроль над сектором безпеки і оборони є важливим для розвитку будь-якої держави, а для України, враховуючи нинішні обставини та обмежені ресурси, він є критично важливим.

Реформування сектору безпеки і оборони не є одноразовим стрибком від радянських або пострадянських організаційних схем до певної ідеальної форми належного врядування у західному стилі. Це, скоріше, – складний і поступовий процес трансформації складових системи безпеки і оборони з метою забезпечення її стійкості за умов політичної перебудови та в передбаченні майбутніх викликів. Нам не слід сподіватися на просте “переключення” старих структур та інструментів на нові. Процес реформ відбувається “тут і зараз”, за тої самої культури, з тими ж людьми, ресурсами і традиціями України. Водночас мінливість і невизначеність зовсім не ідеального світу, де ми живемо, не повинні бути виправданнями бездіяльності. Фактично, оскільки процес реформ і змін відбувається поступово, то, як правило, найважливішими є саме невеликі зміни.

Головною метою сектору безпеки і оборони України має бути, насамперед, протистояння будь-якій агресії в будь-якій її формі. Сьогодні вірогідність повномасштабної війни залишається низькою, але гібридна війна, імовірно, триватиме й далі. Тому іншою поточною метою є гарантування внутрішньої безпеки України, одночасно уможливаючи перехід від традиційного розуміння внутрішньої безпеки як “безпеки режиму” до її сучасного розуміння як “безпеки країни”. Другим пріоритетом у діяльності служб внутрішньої безпеки є захист прав, свобод і законних інтересів українських громадян. Третім пріоритетом є можливість відповідати на такі міжнародні загрози, як тероризм, розповсюдження ядерної зброї, міждержавна та організована злочинність, наркоторгівля та торгівля людьми.

Відповідно до вищезазначених пріоритетів, на 2015р. були оновлені документи стратегічного планування у секторі безпеки і оборони України. До них належать нова Стратегія національної безпеки, затверджена у травні, нова Воєнна доктрина, прийнята у вересні, – які закладають важливу основу для реформи сектору безпеки і оборони. Доктрина є важливим кроком уперед у стратегічному плануванні – її підготовка, вибір форми та написання відбувалися під впливом і за зразком західних оборонних стратегій, а не пострадянської традиційної воєнної доктрини, як це було раніше.

Важливим елементом реформи є перегляд і модернізація законів за безпосередньої участі партнерів з НАТО, країн ЄС та організацій громадянського суспільства. До законів, які необхідно змінити, належать, зокрема, закони про оборонне планування та демократичний контроль.

Новий Закон “Про правовий режим воєнного стану” дещо виправив ситуацію, що склалася на початку 2014р. Сектор безпеки та відповідні закони мали певний декоративний характер. У 2014-2015рр. відчувався тиск стосовно запровадження воєнного стану. Проте, ми зіштовхнулися з дуже непростю проблемою: на основі чинного на той час закону 2001р. оголосити воєнний стан було практично неможливо. Він був складений таким чином, що не передбачав його практичної реалізації.

Закон, який замінив його, не ідеальний, але його, принаймні, можна реалізувати. Подібне можна сказати і стосовно законів, наприклад, “Про військово-цивільні адміністрації” та “Про Національну гвардію України”. Усі ці нещодавно прийняті закони є не досконалими або дійсно незавершеними, вони мають розглядатися, скоріше, як тимчасові документи. Але вони враховують наявні проблеми в секторі безпеки і оборони України, які потрібно розв’язати. При цьому, ми свідомі того, що зміни в результаті реформ, трансформації внутрішньої і зовнішньополітичної ситуації зумовлюватимуть потребу подальшого вдосконалення законодавства, внесення змін до чинних і розробки нових законів. Але ми бачимо – яких саме, маємо час для їх якісного опрацювання із залученням як вітчизняних експертів і представників громадянського суспільства, так і зовнішньої експертної допомоги.

Надзвичайно важливо, щоб на найвищих рівнях розуміли потребу запровадження централізованого управління сектором безпеки і оборони України.

Наразі ми вдосконалюємо координацію діяльності суб’єктів у цьому секторі. І хоча ми не зробили відчутного прориву, але зростає розуміння важливості координації вже призвело до поступового підвищення її рівня. Наприклад, Україна довела здатність проводити масштабні міжвідомчі антитерористичні операції і, попри різноманітні проблеми, ця система більш-менш працює.

Ще одним прикладом посиленої співпраці та інтеграції стало створення Воєного кабінету РНБО, який відіграв значну роль під час подій 2015р., а також створення Головного ситуаційного центру України, який надає аналітичну інформацію та адміністративно-технічну підтримку для прийняття рішень у кризових ситуаціях. Триває розвиток мережі ситуаційних центрів у структурах національної безпеки і оборони та місцевих адміністраціях.

Також ми бачимо покращення законодавства про військову службу, мобілізацію і службу в резерві. Механізм призову на військову службу, система служби за контрактом і служби в резерві, які наразі впроваджуються, не є досконалими, але вони діють краще, ніж попередніми роками.

Серед інших нещодавніх інновацій – створення служби капеланів, розроблення військово-медичної доктрини. У цьому досягненні слід зазначити значну роль волонтерів (Ольги Богомолец, Оксани Корчинської) і громадських організацій (Першого добровольчого мобільного шпиталю ім.Пирогова).

Крім того, спостерігаються позитивні зрушення у сфері реформи правоохоронної системи. Був ухвалений Закон “Про Національну поліцію”, хоча він і зустрів певний опір, а формування поліцейських підрозділів і досі триває. Попри те, що Національній поліції ще далеко до “ідеалу”, справедливим буде зазначити, що вона має кращу якість роботи, порівняно з попередніми правоохоронними

органами. Теперішнє, фактично повністю цивільне Міністерство внутрішніх справ (МВС) є відповідальним за державну політику в цій сфері та об'єднує кілька служб. Процес реформи є комплексним і суперечливим, але, як би там не було, він триває. Реформи зі створення повністю цивільного МВС, які обговорювалися ще 10 років тому, зрештою, почали реалізовуватися.

Установи, відповідальні за кримінальні розслідування, продовжують реформуватися разом зі створенням антикорупційних агентств. Це є свідченням нашого розуміння того, що життя триває “без перерви на реформи”, до результатів яких є принаймні дві найважливіші вимоги: (а) забезпечувати просування до кінцевої мети – перспективної моделі сектору безпеки; (б) бути сумісними з наявними складовими системи та разом з ними забезпечувати потрібний поточний рівень безпеки. З метою уникнення неконструктивної критики з боку, зокрема, суб'єктів цивільного демократичного контролю, було б дуже бажаним усвідомлення ними цих та інших вимог.

Крім того, розпочалася реформа розвідки. Був створений Об'єднаний комітет з питань розвідувальної діяльності, а також розроблена Національна розвідувальна програма до 2020р. І хоча цей документ, як й інші, не є досконалим, це перший подібний документ з 1990-х років, який свідчить про поновлення інтересу до цієї сфери. Також проводяться багатопланові роботи з реформування військової розвідки. До того ж, ми вже близькі до завершення побудови системи видової розвідувальної інформації, у т.ч. космічної розвідки.

Говорячи про міжнародне співробітництво в секторі безпеки і оборони, слід відзначити, насамперед, практичну співпрацю з НАТО, включно з наближенням до стандартів Альянсу та підтримкою, яку Україна отримує від п'яти трастових фондів НАТО.

Радники з держав-членів НАТО сприяють концептуальному і змістовному насиченню реформ, беруть участь у процесі розробки законопроектів. Також існує велика кількість програм, навчань і спільних тренувань, які забезпечують інструктори НАТО. Започаткована співпраця з науково-дослідною корпорацією США RAND. У цілому, попри те, що процес співпраці не є досконалим, він дає змогу сформувати цілісне бачення сектору безпеки і оборони. Є успіхи в запровадженні процесів стратегічних комунікацій.

Уперше в історії незалежної України у стратегічних документах встановлено 5% поріг фінансування потреб національної безпеки в цілому та 3% – сектору оборони. Загалом, ці орієнтири були досягнуті. Водночас, потрібно переходити від розробки стратегічних документів до їх реалізації. Певні успіхи вже є. Ймовірно, вони будуть і в майбутньому. Проте, впродовж наступних кількох років ми навряд чи опинимось у “новому майбутньому”. Але ми продовжимо вдосконалювати процес реформування нашого сектору безпеки і оборони – значною мірою завдяки зусиллям українського громадянського суспільства та міжнародної спільноти.

УКРАЇНЬСКА НЕЗАЛЕЖНА ЕКСПЕРТНА ДУМКА

**Д-р Микола Сунгуровський, директор
військових програм Центру Разумкова**



Система безпекового врядування в Україні постала перед викликами двох типів: зовнішніми і внутрішніми. Зовнішні виклики є наслідком змін після холодної війни в міжнародному безпековому середовищі, міжнародному праві, глобальних і регіональних системах безпеки, поточною складною ситуацією, спричиненою агресією Росії проти України.

Сьогодні українська влада змушена в авральному порядку за умов жорстких ресурсних обмежень протистояти російській агресії, долати прогалини в безпековому будівництві та одночасно здійснювати реформи, що значно ускладнює процес визначення пріоритетів.

За весь час незалежності українську владу характеризує високий рівень економічної збитковості, нецільове та неефективне використання ресурсів, надмірний бюрократизм і корупція.

Брак фінансування не є найважливішим фактором гальмування реформ, оскільки він сам є наслідком недосконалого менеджменту. А через брак політичної волі кардинально змінювати систему врядування, а також відповідальності за досягнення цілей цей недолік ще тривалий час позначатиметься на результатах реформ.

Однією з ознак урядування, зокрема, в секторі безпеки України, є недостатня технологічність побудови управлінських процесів, їх зосередженість переважно на тактичних результатах замість управління переміщенням результатів – від початкових і проміжних до кінцевих (стратегічних). З цієї точки зору, створення безлічі недосконалих, частково вдосконалених або умовно корисних законів,

структур, механізмів може бути свідченням не реформ, а саме їх гальмування. Особливо неприйнятним є намагання нашвидкуруч ухвалити “недосконалі” закони, оскільки закладена в них “недосконалість” стає правовою базою діяльності, може сприяти створенню додаткових джерел корупції, значною мірою ускладнює демократичний контроль.

Негативно впливають на управлінські процеси та їх результати недостатня укомплектованість професійними, патріотично налаштованими кадрами чи укомплектованість в окремих випадках персоналом з багатим радянським чи “ранньо-українським” (в негативному сенсі) досвідом, з низькими менеджерськими та лідерськими якостями, ініціативністю, але з великими амбіціями та небажанням брати на себе відповідальність. Такий стан справ зумовлює небажання запроваджувати системні, стратегічні підходи до формування та реалізації державної політики (які передбачають жорсткий контроль і відповідальність), побоювання змін, бюрократичний саботаж і гальмування реформ.

Спостерігається професійний розрив між тактичною, оперативною і стратегічною ланками системи управління у сфері безпеки. Особливо це відчувається в Міністерстві оборони та Генеральному штабі.

Рівень непрофесіоналізму дуже сильно корелює з рівнями невинуватеного закріпачування інформації, з непрозорістю діяльності органів управління та з корупцією.

Попри надзвичайну важливість використання громадської активності та демократичного контролю, залучення до безпекового врядування активістів волонтерського руху ще не перетворилося на рушійний чинник реформ – переважно через брак у багатьох (не в усіх) волонтерів системних підходів до розв’язання проблем, досвіду роботи на державному рівні врядування, навичок у стосунках з глибоко корумпованим бюрократичним апаратом, а також внаслідок не завжди високих моральних якостей окремих активістів.

Головними напрямками реформування сектору безпеки та подолання згаданих недоліків можуть бути наступні:

- рішуче, але виважене оновлення кадрового складу органів управління – використовуючи допомогу західних партнерів у підготовці військових і цивільних фахівців; залучаючи звільнених фахівців з іноземною військовою освітою, досвідом командної та управлінської діяльності; користуючись патріотичними настроями в суспільстві; підвищуючи соціальні стандарти військової і державної служби, дотримуючись при цьому балансів в оплаті праці у структурах сектору безпеки та на загальноукраїнському ринку праці;

- врахування під час реформування органів управління сектором безпеки наявності нерозривно пов’язаних, але принципово відмінних процесів: з одного

боку, поточного функціонування, а з іншого – розвитку силових структур. Це є однією з головних передумов розподілу повноважень між цивільним і військовим керівництвом (зокрема, МО та ГШ ЗСУ);

- поглиблення та подовження реформування структури РНБО в напрямі створення повноцінної системи кризового менеджменту. Побудова власної моделі такої системи із запозиченням для цього іноземного досвіду має бути досить виваженим та аргументованим;
- упровадження в процес безпекового врядування засад стратегічного менеджменту. Для цього потрібно змінити акценти у проекті закону про оборонне планування. Такий закон має визначати засади організації стратегічного планування для всіх міністерств і відомств, забезпечуючи інформаційну, методичну, часову сумісність цих процесів у рамках бюджетного процесу. Процеси формування плануючих документів та їх реалізації в конкретних міністерствах і відомствах з урахуванням їх специфіки мають відповідати новому закону та організовуватися на основі відомчих підзаконних актів;
- удосконалення механізмів демократичного контролю над силовими структурами має передбачати охоплення ним не лише процесів реалізації державної політики, але й її формування, в т.ч. в галузі перебудови сектору безпеки. На мій погляд, основою цього механізму може стати закріплення в Конституції і запровадження практики створення під егідою Парламенту, Президента та Уряду цільових (профільних) комісій на чолі з компетентними політичними діячами, авторитетними у владному, експертному і громадському середовищі, з широкими повноваженнями, із залученням провідних державних і незалежних експертів. Одним із процесів під керівництвом таких комісій може бути періодичний комплексний огляд усього сектору безпеки;
- підвищення ефективності демократичного контролю шляхом утворення при органах державної влади громадських рад, але за умов вирішення дуже суперечливого питання – гарантованого збереження їх незалежності від впливів з боку влади і партій.

СЕСІЯ II. НАГЛЯД І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМ

ЧАСТИНА I: ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ І НАЙКРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ



Перша частина другої сесії була присвячена висвітленню поточних проблем демократичного нагляду за сектором безпеки з боку Парламенту, презентації найкращих міжнародних практик нагляду за сектором безпеки, в т.ч. ролі владних інститутів, незалежних інститутів демократичного нагляду і громадянського суспільства. У другій частині цього засідання в загальних рисах були презентовані різні точки зору стосовно перспектив поточних реформ і подальших пріоритетів реформування.

Модератор: Максим Бугрій, Центр Разумкова

Доповідачі:

- Ірина Фріз, заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони
- Зорян Шкіряк, радник Міністерства внутрішніх справ України
- Манс Хансен, Академія Фольке Бернадотта, Швеція

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ НАГЛЯД НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

**Ірина Фріз, заступник Голови Комітету
Верховної Ради України з питань
національної безпеки і оборони**



Питання цивільного демократичного контролю над сектором безпеки є особливо актуальним для України у ситуації, коли одночасно вирішуються завдання протидії збройній агресії та реформування сектору безпеки. Парламентський контроль є важливою передумовою не лише інтеграції України до євроатлантичного безпекового простору, але й ефективного врядування та реформування сектору безпеки. Згідно із законодавством, Верховна Рада України має широкі повноваження у сфері забезпечення національної безпеки. Верховна Рада, наприклад, має виключне право оголошення стану війни або укладання миру.

Парламент є важливим посередником між виконавчою владою і народом, а парламентський нагляд є неодмінною умовою демократії. Але рік моєї роботи дає підстави стверджувати, що парламентський контроль є недостатньо ефективним, а повноваження – обмеженими.

Незважаючи на наявність законодавчої бази, існують суттєві проблеми з реалізацією повноважень парламентського контролю над “силовиками”.

Наприклад, мені як представнику Комітету з питань національної безпеки і оборони відомо, що попри численні запрошення, ані Міністр оборони, ані начальник Генерального штабу жодного разу не брали участі навіть у закритих комітетських слуханнях. Контроль Парламенту над силовими відомствами сприймається ними як намагання цивільних втрутитися до вузькоспеціалізованої сфери військових. Водночас, у консервативній системі США, міністром оборони і міністрами видів збройних сил є цивільні особи. Аналогічний досвід мають такі західноєвропейські держави, як Німеччина, Франція, Велика Британія, що не заважає їм ефективно керувати міністерствами у тісній співпраці з військовими.

Цей досвід є надзвичайно важливим для України, оскільки ми потребуємо не лише сильного парламентського контролю, але й створення потужної системи національної безпеки в тісній координації між Парламентом і силовими структурами.

Забезпечення ефективного врядування та реформ у секторі безпеки вимагає щонайменше двох необхідних компонентів: своєчасного оновлення законодавчої бази та бюджетного забезпечення.

Фінансові важелі здатні кардинально впливати на формування та реалізацію політики безпеки, а будь-які політичні ініціативи можуть або блокуватися, або заохочуватися Парламентом через бюджетні рішення.

Збільшення бюджету, чисельності, розширення повноважень можуть бути виправданими лише за умови одночасного зміцнення цивільного демократичного контролю. Саме так формується довіра та підтримка з боку суспільства, що є необхідною передумовою ефективної діяльності та успіху реформ. Треба розуміти, що розвиток сектору безпеки це – реалізація державної політики, яка визначається політичним керівництвом держави і реалізується за рахунок платників податків.

Суттєвою проблемою є партійна та політична заангажованість, а також рівень компетентності парламентарів, недотримання ними вимог до захисту інформації, що створює певні ризики витоку таємної інформації. Слід визнати, що підстави для таких аргументів, дійсно, є. Але також існують елементарні і достатньо ефективні способи усунення цих проблем.

Окремі найкращі практики Україна могла б запозичити з досвіду діяльності Конгресу США – попри відмінності у правових системах і фінансових ресурсах. Корисними могли б бути зокрема: право відхиляти укладені Урядом сумнівні військові контракти; присвоєння вищих військових звань; щоквартальні обов'язкові звіти керівників силових структур перед Конгресом, – на відміну від Парламенту України з п'ятничною “годиною Уряду”. Міністри повинні відповідати на запитання стільки, скільки це потрібно парламентарям для з'ясування проблеми у функціонуванні силових структур.

Також, говорячи про реформи в секторі безпеки і оборони, варто зазначити, що система не здатна реформувати сама себе.

Саме тому, коли завдання реформування делегується керівникам сектору безпеки, вони або гальмують процеси, або не роблять зовсім нічого, оскільки зацікавлені, насамперед, у збереженні існуючої системи. Ми ініціюємо створення Експертної ради для надання парламентарям допомоги з моніторингу законодавства та реформування Збройних Сил. Це дозволить скоротити часові рамки проходження відповідних законопроектів від Міністерства оборони через Кабмін і Верховну Раду.

РЕФОРМА ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ: ПОЛІЦІЯ, ПРИКОРДОННА СЛУЖБА, НАЦІОНАЛЬНА ГВАРДІЯ, ДЕРЖАВНА СЛУЖБА З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

**Зорян Шкіряк, радник
Міністерства внутрішніх справ України**



Міністерство внутрішніх справ України (МВС) відіграє вирішальну роль у системі внутрішньої безпеки України. Воно також сприяє зовнішній безпеці, виконуючи важливі функції в антитерористичній операції (АТО). До процесу забезпечення національної оборони залучені підрозділи МВС, у т.ч. добровольчі батальйони.

Даючи оцінку тому, що вже зроблено за останні два роки, важливо наголосити, що навіть в умовах війни та катастрофічної економічної ситуації, Україна здійснила потужний прорив у зміцненні оборони і структур внутрішньої безпеки. Для прикладу, спеціальні підрозділи Національної поліції разом із СБУ за минулий рік попередили близько 250 терористичних актів на території України.

Міністр внутрішніх справ А.Аваков став головним ініціатором і лідером реформ. Очолена ним команда, до якої увійшли представники міністерства, Національної поліції, радники, незалежні експерти, зокрема відомий правозахисник Є.Захаров, залишається авангардом реформ в Україні.

МВС України сьогодні – це установа, яка здійснює політичне керівництво і координує діяльність структур внутрішньої безпеки, що входять до складу міністерства. Досягнення такого статусу було проривом, оскільки система правоохоронних органів десятиліттями страждала від корупції та політичної заангажованості.

Головний пріоритет полягав у деполітизації правоохоронних органів, і нам вдалося цього досягти.

Наразі реформа МВС перебуває на початковому етапі. У сфері законодавства Верховна Рада України прийняла важливі закони, які справедливо критикують. Але це є історичні і критично важливі закони про Національну поліцію, Державне бюро розслідувань та Національне антикорупційне бюро. Прийняття цих законів дає можливість реформам рухатися у правильному напрямі.

Реформа МВС має бути всеохоплюючою. У важливій складовій МВС – Національній гвардії – здійснюється реформа системи управління у тісній співпраці зі США, Ізраїлем та іншими країнами, які мають унікальний досвід. Під час нещодавньої зустрічі з представниками Посольства США, вони зазначили, що американські військові експерти, які працюють в Україні, приємно вражені рівнем підготовки підрозділів Національної гвардії України.

Важливим напрямом є реформа Державної служби з надзвичайних ситуацій – органу, який залишається одним з головних інститутів внутрішньої безпеки. Служба підлягає реформуванню в напрямі, насамперед, цивільного захисту населення в надзвичайних ситуаціях – потреба та обсяг завдань якого раніше применшувалися. Важливі особливості реформування Служби зумовлені паралельними процесами децентралізації урядування в Україні, оскільки ефективність їх роботи великою мірою залежить від співпраці з органами місцевої влади.

Невирішеним питанням залишається фінансування Державної служби з надзвичайних ситуацій як для закупівель спорядження і техніки, так і для підвищення зарплат. Остання закупівля лише кількох одиниць спецтранспорту відбулась у 2008р. Ми можемо багато говорити про реформи, але не буде ніяких змін до тих пір, поки військовослужбовець, поліцейський і рятувальник не буде соціально захищеним. Зарплати рятувальника, який щоденно ризикує життям, минулого року складала в середньому 2 100 грн. на місяць. На таку зарплату прожити неможливо.

Державну прикордонну службу довелося створювати фактично заново. Вона була практично знищена і на початку війни зіштовхнулася з величезними проблемами. Завдяки теперішньому голові Служби, Віктору Назаренку, покращилася ситуація із закупівлями та логістикою, тривають внутрішні заходи з протидії корупції.

Але жодна реформа органів державної влади не буде успішною, доки не буде реформована судова система та не вирішене питання протидії корупції.

Це основні перешкоди для успіху реформ в Україні. Над судовою реформою повинні працювати всі патріотично та демократично налаштовані депутати Верховної Ради. Зважаючи на доволі сумні результати минулої діяльності

українських судів, це має бути радикальна реформа. Навіть сьогодні я можу навести сотні прикладів надто “гуманних” рішень наших судів стосовно корупціонерів, зрадників, членів злочинних груп. Ефективність роботи правоохоронців, СБУ підірвана рішеннями судів, які випускають на волю арештованих злочинців. Я підтримую ідею повного оновлення суддівського корпусу, хоча й розумію складнощі реалізації такого кроку. Але Україна практично перебуває у стані війни. Тому має відбутися реальна реформа судів і прокуратури.

Необхідно вносити зміни до кримінального законодавства, дуже багато законів потребують негайного перегляду. Діяльність військових, СБУ, поліції може бути ефективною, якщо вона підкріплена ефективними базовими законами.

На завершення, хочу нагадати, що російські спецслужби продовжують активну підривну діяльність, здійснюються численні провокації, спрямовані на внутрішню дестабілізацію ситуації у країні. В це вкладаються величезні кошти і використовуються різноманітні засоби. Досить часто відверті провокації відбуваються під патріотичними та націоналістичними гаслами. У суспільстві повинно бути розуміння, що відверті злочинці використовують відзнаки патріотичних організацій, і навіть реальна участь в АТО або у Революції гідності не дає індульгенції, не звільняє від відповідальності за вчинення злочинів.

Тобто, я хотів би звернути увагу на проблему, пов'язану з іноді викривленою суспільною думкою. Але громадська думка свідчить про наявність багатьох незавершених справ, у т.ч. у сфері справедливого покарання справжніх злочинців, що викликає негативну реакцію громадян. До завершення реформ ще дуже далеко, але реформа триває, і ми розраховуємо на зусилля та підтримку Парламенту, громадянського суспільства та наших міжнародних партнерів. Без їх допомоги ми не зможемо реалізувати задумане.



УРЯДУВАННЯ ТА НАГЛЯД У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: НАЙКРАЩІ ПРАКТИКИ

**Манс Ханссен, Академія
Фольке Бернадотта, Швеція**



Для надання допомоги під час реформування сектору безпеки будуть корисними кілька інструментів та аспектів. Визначення реформи сектору безпеки, що пропонує Академія Фольке Бернадотта, поєднує в собі технічні реформи та політичний процес. Реформа сектору безпеки зосереджена на дуже технічних аспектах у межах воєнної доктрини, політики, судової системи та розвідки. Необхідно підтримувати послідовність окремих програм і процесів реформування для того, щоб вони мали сенс на рівні політичного керівництва.

Реформа сектору безпеки формує
технологічні реформи у рамках
політичного процесу



 **FOLKE
BERNADOTTE
ACADEMY**

У кожній окремій країні люди мають різне сприйняття безпеки і різні вимоги до безпеки. Під час розробки заходів безпеки необхідно визначити потреби людей

у безпеці та наданні відповідних послуг. Керівництву системи безпеки необхідні стратегії, які допоможуть задовольнити такі потреби населення.

Існують чотири керівні принципи реформи:

- ефективність;
- доступність;
- підзвітність;
- прозорість.

Реформа врядування повинна також враховувати відповідний контекст. Відповідальними за нагляд є не лише Парламент і громадянське суспільство, але й виконавча влада. Установи сектору безпеки також мають власні внутрішні обов'язки з нагляду.

Принцип ефективності припускає наявність відповідних тренувальних структур для виховання кваліфікованих, освічених і підготовлених професіоналів, а також забезпечення їх якісної праці на робочих місцях.

Для ефективності необхідно також мати правову базу, яка усуває можливість помилок в інтерпретації відповідних законів.

Доступність – це актуальна тема для України. Потрібен такий сектор безпеки, який ви здатні утримувати впродовж тривалого часу. Необхідно підібрати правильний масштаб сектору безпеки – відповідно до потреб у безпеці, а також наявних ресурсних можливостей. Для чіткого обмеження завдань і розподілу обов'язків між Парламентом, Міністерством фінансів та іншими причетними міністерствами надзвичайно важливою є координація їх дій.

Основу підзвітності, яка найчастіше пов'язується з питаннями врядування, складають політики, обрані в Парламент. Аналогічна основа зазначена в Кодексі поведінки ОБСЄ стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки, який є досить актуальним документом для парламентського контролю.

Наступний аспект – це репрезентативність: для забезпечення легітимності сектор безпеки повинен представляти інтереси всього населення. Це стосується не лише підрахунку “голів” або числа жінок у збройних силах, але й якості гендерної інклюзивності. Також дуже важливо працювати над комунікаціями і зв'язками з громадськістю.

Важливо виокремити два аспекти належної системи боротьби з порушеннями: превентивний і реактивний. На превентивному етапі працює система профілактики: здійснюються атестація, перевірка кадрів на благонадійність і доброчесність, їх підготовка, і за їх результатами – розстановка кадрів. Все це має запобігти порушенням і зловживанням. Але якщо вони трапилися (початок реактивного



етапу), то в дію вступає система реагування: кожна подія або вчинок розслідуються, аналізуються, застосовуються механізми відповідальності в досить прозорий і відкритий спосіб.

З точки зору прозорості та усього сказаного в попередніх виступах стосовно корупції та непотизму, за наявності вкоріненого протекціонізму в секторі безпеки та неефективної кадрової системи людей обирають не за необхідними якостями, а завдяки зв'язкам і мережі знайомств. У довгостроковій перспективі така практика виявляється досить шкідливою для врядування.

	Актори	Наглядова роль?
Виконавча влада	Глава держави, уряд (міністерства), дорадчі та координаційні органи	
Законодавча влада	Парламент	
Судова влада	Суди, трибунали (цивільні, військові)	
Незалежні органи	Служби Омбудсмена, служби аудиту, правозахисні організації, генеральний інспектор, органи оскарження	
Громадянське суспільство	ЗМІ, аналітичні центри, неурядові організації, окремі особи	
Органи сектору безпеки	Поліція, збройні сили, розвідувальні, органи тощо	
Міжнародні організації	Органи в рамках міжнародних договорів, Міжнародні організації (РБ ООН, Рада Європи, НАТО, ОБСЄ, ЄС, Міжпарламентська асамблея, суди (Європейський суд з прав людини, Міжнародний суд, Міжнародний кримінальний суд, міжнародні неурядові організації)	

Адаптовано з видань DCAF, 2013р. та комітету допомоги з розвитку DAC OECD 2007р.

FOLKE BERNADOTTE ACADEMY

Прозорість є важливою з точки зору фінансової звітності та використання коштів. У цьому сенсі в секторі безпеки забагато інформації, яка не повинна бути таємною, але її продовжують засекречувати. Що вище рівень прозорості, то краще врядування в секторі безпеки. Що більше прозорості використовується як інструмент урядування, то більш керованим стає сектор безпеки.



Підсумовуючи, зазначу, що безпека – це суспільне благо та послуга, яка надається громадянам. Згадані аспекти і принципи врядування необхідно однаковою мірою враховувати під час реформування. Оскільки у випадках, коли снайпери добре натреновані, а підзвітності бракує, з'являється велика проблема. І наостанок, втілення цих принципів у практику врядування не повинно бути турботою якогось одного відомства – вони мають бути прийняті всіма суб'єктами цього процесу.

СЕСІЯ II. НАГЛЯД І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМ

ЧАСТИНА II: НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА І ОБОРОНА УКРАЇНИ: ПРІОРИТЕТИ ПОТОЧНИХ І МАЙБУТНІХ РЕФОРМ



Під час другої частини першої сесії були розглянуті поточні проблеми та перспективи реформ у секторі безпеки України з акцентом на правоохоронних, оборонних структурах і спеціальних службах. Два панелісти, Євген Захаров і Андрій Загороднюк, доповіли про унікальний український досвід залучення активістів громадянського суспільства до вирішення “державних справ”. Третій панеліст, Віктор Ягун, зосередився переважно на недоліках наявної правоохоронної системи і внутрішніх проблемах реформування СБУ.

Модератор: Олексій Мельник, Центр Разумкова

Доповідачі:

- Євген Захаров, директор Харківської правозахисної групи
- Андрій Загороднюк, директор Офісу реформ Міністерства оборони України
- Віктор Ягун, колишній заступник Голови СБУ

РЕФОРМИ ПОЛІЦІЇ І СУДОВОЇ ВЛАДИ: НЕЗАЛЕЖНА ЕКСПЕРТНА ДУМКА

**Євген Захаров, директор
Харківської правозахисної групи**



Концепція розвитку органів внутрішніх справ була затверджена в жовтні 2015р. Відповідно до неї була спланована реформа Міністерства внутрішніх справ (МВС) і поліції. Окремі завдання були виконані повністю, робота над рештою – триває. Серед них – впровадження патрульної поліції в сільській місцевості та невеликих містах. Така практика не застосовувалася раніше та розпочалася з експерименту в Самбірському районі Львівської області.

Там замість місцевих піших поліцейських патрулів були запроваджені мобільні, з розрахунку один – на приблизно 25 тис. населення. Це фактично збільшило чисельність працівників правоохоронних органів вчетверо. Кожна машина працює на чотири зміни.

Після впровадження такого підрозділу “груп швидкого реагування” кількість дзвінків до поліції значно зросла, що свідчить про підвищення рівня довіри населення до поліції. Більша частина населення України – приблизно 24,4 млн. осіб – мешкають у сільській місцевості та невеличких містах, і лише 14 млн. – живуть у великих містах. Такі групи також звільнили дільничних інспекторів міліції від виконання деяких обов’язків. Вдалося скоротити чисельність дільничних інспекторів у розрахунку один – на 7-12 тис. населення.

На наступному етапі, внаслідок приєднання до експерименту кількох районів Харківської і Київської областей, кількість “експериментальних” районів збільшилася до 10. Водночас, приєднавши ще три райони Львівської області, ми провели експеримент із застосуванням “кущової” моделі, коли кущові відділки

реалізують нову модель територіальної структури поліції. Такі кущові відділки розслідуватимуть тяжкі злочини, а решта звичайних поліцейських відділків займатимуться злочинами середньої і невеликої тяжкості. Нам вдалося скоротити персонал у звичайних відділках і посилити кущові.

Як наступний етап з 1 липня 2016р. “кущова” модель буде запроваджена у трьох областях України: Київській, Львівській і Харківській. Заплановані ліквідація міських управлінь внутрішніх справ і передача багатьох функцій від обласних управлінь внутрішніх справ до кущових відділків.

Наступний напрям стосується реформи установ тимчасового тримання при МВС. Було вирішено покласти край практиці, коли кожен начальник районного відділку міліції мав власну “невеличку тюрму”. Кількість установ тимчасового тримання буде скорочена по всій країні з 380 до 147. Нові установи створюватимуться за тим само “кущовим” принципом, матимуть однакові санітарно-гігієнічні норми і стандарти, можливості надавати медичну допомогу. Також нам вдалося впровадити практику custody records (“дос’є тримання під вартою”), прийняту у Великій Британії, згідно з якою реєструється кожна дія стосовно затриманої особи та робить прозорим весь процес тримання під вартою.

Новою структурою в Національній поліції є Управління захисту прав людини. Воно буде представлене одним-двома представниками в кожній області та офісом у Києві.

Реформа також стосується відділів обслуговування та реагування на дзвінки на номер “102”. Донедавна вони підпорядковувалися територіальним органам. Віднині ж вони будуть частиною центральної керованої системи підрозділів реагування. Львів продемонстрував чудовий приклад співпраці між обласними поліцейськими управліннями і громадськими організаціями, які вносять до системи “102” записи бази даних. Крім того, “поліцейські помічники” (близько 200 осіб) вже мають можливість телефонувати зі своїх мобільних телефонів з автоматичною реєстрацією у базі повідомлень.

Цікавим є питання внутрішнього контролю. Ми вирішили, що скарги на поліцію будуть розглядатися не в поліції. Планується створення у структурі МВС Управління з моніторингу захисту прав людини. Це управління здійснюватиме нагляд за дотриманням прав у пенітенціарних установах не лише поліції, але й міграційної служби, розглядатиме скарги на дії працівників зазначених установ. До цієї роботи будуть залучені представники громадськості. Створення поза-відомчого органу моніторингу почасти нагадує британську Independent Complaints Commission (“комісія незалежного оскарження”) та буде більш дієвим механізмом незалежного контролю, ніж діючі управління внутрішньої безпеки.

На завершення, кілька слів про наступні плани реформ і проблемні моменти.

У 2016р. планується завершити передачу всіх активів міліції новій Національній поліції, а після здійснення законної передачі – завершити верифікацію (атестацію) персоналу, оскільки, станом на січень 2016р., процес був завершений лише у восьми областях. Буде завершений процес створення нової патрульної поліції у містах, запровадження “кущової” системи і відповідно зміняться підходи до роботи дільничних інспекторів.

Важливою потребою для реформи є прийняття нового закону про кримінальні проступки, проект якого розглядається вже приблизно два роки. Це могло б зменшити навантаження на слідчих, адже близько половини запротовальованих справ стосуються кримінальних проступків, а не як злочинів. Варто підтримати ідею надання дільничним інспекторам повноважень – не обов’язку – проводити розслідування за кримінальними проступками після прийняття зазначеного закону.

Також запроваджуватиметься система ювенальної юстиції у складі МВС на заміну кримінальної міліції у справах неповнолітніх. У кожному районному поліцейському відділку буде по два інспектори з цих питань, але обов’язки з попередження злочинів зберігається за дільничним інспектором.

Цього року очікується вирішення доволі складного питання – створення інституту детективів. Йдеться про поєднання певних оперативних і слідчих підрозділів. Як це реалізуватиметься на практиці – достеменно невідомо. Проблема виходить за межі реформування МВС, оскільки це стосується реформування системи кримінального слідства в цілому. А це є зайвим підтвердженням тези про неможливість ефективного реформування окремих елементів системи без реформи в комплексі. Є потреба запровадити службу фінансових розслідувань, до якої мають увійти всі підрозділи боротьби з економічними злочинами з різних відомств. Є ідея створення органу, який би займався проблемою незаконного виведення активів з України. Новий Закон “Про Державне бюро розслідувань” не визначає чіткого розмежування повноважень між державними органами, які наділені функціями слідства – поліцією, прокуратурою, СБУ та іншими новоствореними структурами.

ПОКРАЩЕННЯ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ ОБОРОНИ ЗАВДЯКИ ЗАЛУЧЕННЮ ВОЛОНТЕРІВ-АКТИВІСТІВ

**Андрій Загороднюк, директор Офісу
реформ Міністерства оборони України**



У волонтерському русі, особливо на його піку на початку АТО, активну участь брали понад 15 тис. осіб, які надавали допомогу у сфері логістики та медицини. Їх роль була особливо актуальною в перші місяці конфлікту, коли система логістики Збройних Сил не працювала.

Але до листопада 2014р. серед волонтерів виникло занепокоєння, що поки вони збирають пожертвування в розмірі мільйонів гривень, Міністерство оборони неефективно витрачає мільярди бюджетного фінансування.

Президент Порошенко тоді запропонував деяким волонтерам зайняти посади в Міністерстві оборони, щоб змінити Міністерство.

Ситуація з “волонтерськими групами” на той час була такою, що для отримання посад вимагалися лише мінімальні якості – патріотизм і бажання працювати без вихідних. Поряд з цим бюрократична система чинила опір змінам, тож багато волонтерів не змогли працювати. Наразі штат Збройних Сил складає близько 270 тис. осіб. З них майже 650 осіб працює в Міністерстві оборони і ще близько 650 – в Генеральному штабі. Сприйняття на досить високих посадах представників волонтерського руху було далеко не теплим.

Крім того, після перших складних місяців стало очевидним, що нам вдалося досягти певних результатів. Були реалізовані кілька дуже важливих проектів, що дозволили змінити спосіб, у який система діяла раніше. Завдяки лише одному проекту – Системі електронних закупівель ProZorro – вдалося заощадити на початку 2016р. близько 250 млн. грн.

Іншим важливим проектом стало створення Центру розвитку та супроводження матеріального забезпечення Збройних Сил, який розв'язав значні проблеми зі стандартами та технічними характеристиками, що створювали підґрунтя для корупції.

Проект “Здоров’я” допоміг впровадити в кількох лікарнях електронні медичні картки. Його подальша реалізація допоможе запобігти втраті медичної інформації військовослужбовців. Ще один експеримент був пов’язаний з послугами харчування та націлений на зміну поточних практик, коли армію обслуговували лише чотири компанії, при цьому якість їжі була дуже низькою. Цей експеримент, який базувався на новій системі поставки продуктів харчування, розробленій спільно радниками НАТО та волонтерами, нині реалізується у Львові та Одесі.

У сфері логістики ми працюємо над впровадженням автоматизованої системи обліку матеріальних засобів, оскільки майже всі склади досі використовують паперову систему звітування. Ми запровадили систему SAP, яку Міністерство оборони придбало ще шість років тому, але так й не почало використовувати. Ми сподіваємося на фінансову допомогу США, що дозволить і надалі реалізовувати зазначені заходи.

Оскільки працевлаштування волонтерів на повний робочий тиждень є дуже складним, ми проводимо міжнародні і двосторонні консультації, наприклад з донорами зі США, які надають допомогу для фінансування зарплати співробітників Проектного офісу реформ.

Наша діяльність зазнає критики через те, що вона є фрагментарною і не стосується системних реформ.

Але до моменту прийняття Воєнної доктрини та підготовки звіту і рекомендацій науково-дослідної корпорації США RAND (наприкінці вересня 2015р.) до такої системної реформи не було готовим само Міністерство оборони. Після отримання цих документів було розпочато серйозну роботу із системної реформи.

Завершується підготовка Стратегічного оборонного бюлетеня. У ньому будуть визначатися цілі та завдання системної реформи Міністерства оборони до 2020р., а також план реалізації переходу на стандарти НАТО до 2020р. Це – складні завдання. Наприклад, НАТО підготувало порівняльний аналіз про відмінності між логістичними стандартами НАТО та України – обсягом 260 сторінок.

Роль Офісу реформ Міністерства оборони полягає в тому, щоб бути незалежною діючою силою в цьому процесі. Міністерство оборони не може реформувати само себе зсередини.

У нього є чудовий досвід складання стратегічних документів і велике число людей, які пройшли західну підготовку, – можливо 200 осіб. Але для розблокування цього потенціалу потрібні впливи ззовні.

РЕФОРМУВАННЯ РОЗВІДУВАЛЬНИХ І СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ: НЕЗАЛЕЖНА ЕКСПЕРТНА ДУМКА

**Віктор Ягун, колишній
заступник Голови СБУ**



У даний історичний період ні в кого з переважної більшості українського політикуму та суспільства не виникає сумнівів стосовно зовнішньополітичного курсу України на інтеграцію в європейські та євроатлантичні структури.

Відповідно, для успішного просування в цьому напрямі, Україна повинна виконати ряд вимог, узгодити як законодавство, так і структурну організацію ряду державних органів з відповідними стандартами, які знайшли своє відображення у різноманітних рекомендаціях, зокрема, ПАРЄ, ЄС та НАТО. Правоохоронні органи в цьому контексті мають особливе значення, оскільки від їх роботи багато в чому залежить можливість нормального існування владних інститутів, забезпечення стабільності, в т.ч. і політичної.

Окреме місце в системі правоохоронних органів посідає Служба безпеки України (СБУ) внаслідок специфічного кола питань, що належать до її юрисдикції, та широких можливостей, які можуть бути використані як для утвердження права і забезпечення державної безпеки, так і для неправомірного захисту інтересів окремих політичних акторів.

Враховуючи таку специфіку діяльності, СБУ, за логікою речей, має виділятися з-поміж інших правоохоронних органів. Однак, у цьому питанні спостерігається ряд проблем. Саме поняття “правоохоронні органи” не має чіткого законодавчого визначення в Україні.

Закон України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” називає правоохоронними органами: “органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції”.

У Законі “Про основи національної безпеки України” подається надто загальне визначення правоохоронних органів: “органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій”. При цьому традиційно до правоохоронних функцій відносять оперативно-розшукову діяльність та здійснення досудового слідства. В цьому аспекті СБУ зараз дійсно є правоохоронним органом.

Однак завдання, що покладені на СБУ, значно відрізняють її від інших органів, які опікуються питаннями правоохоронної діяльності, забезпечення безпеки та правопорядку. Законодавчо визначений статус СБУ – “державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України”. У світовій практиці існує концептуальне розділення власне правоохоронних органів, до яких належить, приміром, поліція, і спеціальних служб, яке впливає, зокрема, з наявності принципових відмінностей – заходів забезпечення безпеки певною спеціальною структурою від форм організації правоохоронної діяльності держави в галузі виявлення, попередження і припинення різного роду протиправної та кримінальної діяльності. Якщо виходити з того, що СБУ все-таки є спеціальною службою, а не органом, який копіює функції та повноваження поліції, то відповідний статус повинен бути закріплений і в законодавстві.

Діяльність спеціальних служб зазвичай полягає у протидії розвідувальній діяльності, боротьбі з організованими з-за кордону антидержавними проявами, а також різного роду рухами, що мають антиконституційну спрямованість. Все це – специфічні функції, які значно відрізняються від функцій поліції. З цього випливає, що повноваження спеціальних служб також мають бути специфічними. Зокрема, їм не повинні надаватися такі поліцейські функції, як здійснення оперативно-розшукових заходів, можливість проводити затримання, допити та інші (котрі мають каральний характер), інакше це може призвести до надмірної концентрації повноважень в одному потужному органі, подібному до радянського КДБ або російської ФСБ.

Отже, саме питання статусу СБУ сповнене суперечностей і потребує окремого законодавчого врегулювання.

Питання реформування правоохоронних органів зараз є надзвичайно актуальним для України.

Українська система правоохоронних органів і досі, за окремим винятками, відтворює радянську модель за назвами, формою та змістом діяльності.

Численні спроби її реформування лише останнім часом почали набувати системного характеру і, можливо, знайдуть своє логічне завершення. При цьому, слід зауважити, що єдина структура, яка зовсім не піддалася структурному реформуванню, це – СБУ. Окремі косметичні декларації, які, як правило, стосуються внутрішніх організаційно-штатних переміщень, я волів би не враховувати.

Серед основних проблем, які стосуються реформування СБУ, можна назвати недоліки в структурно-функціональному аспекті її організації та невідповідність вимогам європейських і євроатлантичних стандартів, а також значний ризик проведення таких реформ, котрі в підсумку можуть не підвищити, а навіть знизити ефективність її діяльності.

Одним з головних функціональних недоліків організації діяльності СБУ є завдання та повноваження, що вважаються невластивими для спеціальних служб (боротьба з оргзлочинністю, контрабандою, злочинами в економічній сфері тощо).

Так, одним з її суто поліцейських повноважень є проведення оперативно-розшукової діяльності. Служба також включена до системи органів досудового слідства та, відповідно, має право на затримання підозрюваних, ізоляцію їх у місцях тимчасового тримання (фактично – аналогах СІЗО), проведення обшуків, допитів і т.п. Це суперечить Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи №1402.

Діяльність СБУ, особливо в умовах фактично військового стану, варто було б сконцентрувати на контррозвідувальній діяльності, в т.ч. у оборонній і науково-технічній сферах, захисту критичної інфраструктури держави, боротьбі з тероризмом, захисті державної таємниці, конституційного ладу і територіальної цілісності України.

У процесі реформування СБУ неодноразово розглядалося питання позбавлення її функції досудового слідства. Це питання часто піднімалося як незалежними експертами, так і суб'єктами політичного процесу. З одного боку висловлюються ідеї повного вилучення повноважень з проведення досудового слідства з компетенції як СБУ, так і інших силових структур, залишивши його лише в компетенції прокуратури. З іншого ж боку – думки про те, що розосередження слідчих підрозділів у структурі кількох правоохоронних органів відповідає вітчизняним процесуальним традиціям і перевірене часом, а встановлення їх

спеціалізації відповідно до профілю правоохоронного органу, в якому вони діють, підвищує ефективність їх роботи. Подібні протиріччя є характерними для всієї дискусії щодо реформування досудового слідства в Україні. У той же час відомо, що виведення досудового слідства з переліку функцій і повноважень СБУ відповідає європейським стандартам. На державному рівні спроби вилучити досудове слідство з кола функцій СБУ здійснювалися при створенні Національного бюро розслідувань у 1997р. та 2005р., однак не досягли успіху, оскільки зазначений орган ніколи так і не почав свою діяльність. Сподіваюся, що ситуація може змінитися на краще зі створенням Державного бюро розслідувань відповідно до прийнятого в листопаді 2015р. закону.

Ще одним суперечливим питанням щодо СБУ є її воєнізований статус. У процесі європейської та євроатлантичної інтеграції повинна бути проведена де-воєнізація СБУ. Вважається, що військова структура не відповідає вимогам сучасності, ускладнює процедуру контролю над нею і, фактично, є необов'язковою для виконання нею своїх завдань. Для прикладу, спеціальна служба у Чехії – на 80% цивільна, а у Німеччині – на 50%. При цьому, у Німеччині пішли ще далі, вони залучають на договірних умовах до співпраці позаштатних цивільних, галузевих спеціалістів. Таким людям відкривається на період виконання робіт “допуск до державної таємниці” (Б1/Б2/...Б9) і вони “ходять” під такою ж правовою відповідальністю, що і штатні співробітники.

Окремою проблемою є підзвітність і контроль за діяльністю СБУ.

Так, за Законом, Служба має подавати щорічний звіт про свою діяльність до профільного парламентського Комітету – з питань національної безпеки і оборони. Але ці звіти ніколи не були публічними, громадськості невідома реакція парламентарів на них.

На мою думку, матеріали обговорення діяльності СБУ у Верховній Раді та звіти повинні публікуватися, принаймні, їх відкрита частина, яка не становить державної таємниці.

СБУ, фактично, є органом прямого підпорядкування і всебічного контролю президентської вертикалі, а з цього випливає оптимальний саме для цієї вертикалі вузький спектр тактичних по своїй суті цілей.

Залежність співробітників від кон'юнктури гаранта Конституції, який із завидною регулярністю (від року до двох) і виключно на свій розсуд змінює керівництво Служби від Голови до начальників регіональних органів робить свою справу – вона виснажує та дезорганізує особовий склад спеціальної служби та унеможливорює стратегічне планування та його реалізацію.

Всі роки незалежності СБУ фактично обслуговує не стільки інтереси держави, скільки переважно працює у фарватері інтересів Президента та наближених до

нього осіб через прямі вказівки Адміністрації Президента. При цьому, Адміністрація Президента не є незалежним, відкритим, підконтрольним та не заангажованим органом. У країнах західної демократії нічого кращого, ніж всебічний парламентський контроль за спеціальними службами не створено. Можливо, у наших нестабільних умовах це не є оптимальним, але лише так можливо забезпечити охоплення Службою безпеки України широкого спектру пріоритетних для держави цілей, імунітет від кон'юнктурних компаній та рівно-велике віддалення від центрів прийняття суто політичних рішень, що, своєю чергою, забезпечить якісну постановку стратегічних завдань.

У процесі реформування СБУ, незалежно від того, яких функцій та завдань вона може бути позбавлена, має бути забезпечене підвищення ефективності її діяльності та можливість адекватно реагувати на ті загрози, для боротьби з якими вона створена. Розглядаючи реформування СБУ з точки зору моделі проблемно-орієнтованого аналізу політики, слід звернути увагу на зовнішні та внутрішні аспекти.

Зовнішню проблему можна позначити як “виклик інтеграції”. Україна, як член Ради Європи та держава, що взяла курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, має забезпечити трансформацію системи правоохоронних органів відповідно до європейських стандартів та виконання зобов'язань з реформування правоохоронних органів, закріплених у документах, що визначають напрями співробітництва України з Європейським Союзом, Радою Європи та НАТО.

Внутрішню проблему можна назвати “викликом ефективності”. Вкрай важливим є забезпечення успішного та ефективного функціонування правоохоронних органів України, аби гарантувати захист правопорядку, підтримку стабільності в державі, усунення будь-яких загроз державній безпеці, зокрема, в умовах військової агресії з боку Росії та окупації нею частини нашої території.

Зрозуміло, що без урахування українських реалій і специфіки функціонування правоохоронної системи України в цілому існує ризик зниження ефективності правоохоронних органів, що реформуються, або, що реформування взагалі може відбутися. Через відсутність комплексної концепції реформування всієї системи правоохоронних органів України, позбавлення СБУ повноважень з проведення оперативно-розшукової діяльності чи функції боротьби з корупцією без відповідного коригування функцій інших правоохоронних органів або лише з механічним перенесенням до їх повноважень колишніх повноважень СБУ призведе до загального зниження ефективності правоохоронної системи України.

З точки зору теорії інституційного ізоморфізму, інститути та організації схильні наслідувати структуру інших, більш ефективних. Однак на практиці

збільшення схожості між організаціями, тобто ізоморфізм, не призводить до підвищення ефективності тих, що наслідують. У випадку реформування правоохоронної системи України спостерігається модель “примусового ізоморфізму”, яка формується під тиском з боку міжнародних партнерів і суспільства. Під час такого процесу відбувається запозичення таких організаційних елементів, які швидше є широко визнаними, аніж реально збільшують ефективність роботи організацій, тоді як оцінка успішності такої політики здійснюється за формальними критеріями. Отже, Україні в процесі реформування правоохоронної системи відповідно до вимог ЄС слід уникати інституційного ізоморфізму та знайти оптимальний баланс між проведенням європейської інтеграції та забезпеченням ефективного функціонування всієї правоохоронної системи.

Ключовим чинником має бути запит громадян України на відкриту, чесну, прозору Службу безпеки України, що служить народу, захищає його права, і поважає його свободи, забезпечує верховенство закону.



СЕСІЯ III. МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА РЕФОРМ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



Сесія III була присвячена обговоренню ролі міжнародних і регіональних організацій в розвитку спроможностей для демократичного врядування та реформування сектору безпеки, визначенню нових можливостей для надання допомоги Україні в рамках багатостороннього та двостороннього партнерства.

***Модератор:** Посол Вайдотас Верба, Координатор проектів ОБСЄ в Україні*

Доповідачі:

- Сурва Лаїді, керівник консультативного відділу з питань належного врядування Консультативної місії Європейського Союзу в Україні
- Марк Опгенорз, заступник директора Офісу зв'язку НАТО в Україні
- Джефф Ерліх, старший співробітник програм ОБСЄ в Україні

ПРОЦЕС РЕФОРМ МАЮТЬ ОЧОЛИТИ НАЦІОНАЛЬНІ ЗАЦІКАВЛЕНІ СТОРОНИ

**Посол Вайдотас Верба,
Координатор проектів
ОБСЄ в Україні**



Мабуть, перше, про що я почув, очоливши Офіс Координатора ОБСЄ два роки тому, – це проект демократичного контролю над реформуванням сектору безпеки. Такий контроль є складним процесом, що вимагає значної координації дій. В Україні багато гравців у цій сфері. З точки зору міжнародних організацій, це одна з найбільш завантажених сфер, де працюють міжнародні учасники, пропонуючи свої послуги.

Українські партнери щиро зацікавлені в отриманні інформації стосовно наявних пропозицій з боку міжнародних організацій, їх поглядів на реформи та підходів до підтримки реформ в Україні. Ми постійно наголошуємо на важливості “місцевої відповідальності” на національному та локальному рівнях.

Лідуюча роль у процесі реформування повинна належати українцям, але, водночас, процес повинен залишатися відкритим для міжнародної допомоги, тобто бути транспарентним.

Україна значно зміцнила спроможності сприйняття міжнародної допомоги, а тому умови надання та використання допомоги також мають бути прозорими та недвозначними.

МИ МАЄМО СПРАВУ З РІЗНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ТА ПРОБЛЕМНИМИ ПИТАННЯМИ, І З НИМИ НЕ МОЖНА ПРАЦЮВАТИ ВІДОКРЕМЛЕНО

**Сурва Лаїді, керівник
консультативного відділу
з питань належного врядування
Консультативної місії ЄС в Україні**



Консультативна місія ЄС (European Union Advisory Mission, EUAM SSR) розрахована на посилення та підтримку реформи сектору цивільної безпеки, тобто правоохоронних органів, а також зміцнення верховенства права. Досягаємо ми цього завдяки консультуванню, наставництву та підтримці. Ми тут для того, щоб підтримувати планування реформ, а також їх реалізацію. Сектор безпеки традиційно є більш закритим і менш прозорим. Але, безпека є суспільним благом і як будь-яка інша послуга її надання має бути прозорим і підзвітним.

Ці теми обговорювалися в Україні й раніше, проте лишається простір для покращення механізмів державного та внутрішньо-відомчого врядування, а також парламентського нагляду. Наприклад, мають існувати досить чіткі механізми роботи з адміністративними скаргами як засоби вирішення суперечок, а також гарантії дотримання прав громадян. Органи влади повинні мати досить чіткі процедури ухвалення рішень, а ухвалені рішення повинні втілюватися в життя належним чином.

Ми маємо справи з різними суб'єктами та питаннями, що потребують вирішення, і з ними не можна працювати з кожним окремо. Потрібен цілісний підхід до нагляду і врядування в секторі безпеки України.

Громадський нагляд не є системою контролю або способом спостереження за діяльністю правоохоронних органів, оскільки він більше стосується зв'язків

і співпраці з різними гравцями, а не вжиття заходів суто з контролю діяльності. Це стосується не лише поліції цивільного сектору безпеки, але й оборонного сегменту.

Відповідно до громадського опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології восени 2015р., понад 50% респондентів, яким відомо про міжнародну допомогу Україні в секторі безпеки, висловили думку, що така допомога є корисною, але недостатньою. Залишається можливість подальшої співпраці та координації дій міжнародних організацій. Міжнародним організаціям, які працюють в Україні, необхідно бачити зв'язки між їх діяльністю, що повинні базуватися на загальних цінностях.

Консультативна місія ЄС в Україні надає дорадчу допомогу та здійснює навчання персоналу поліції відповідно до узгоджених з українськими колегами пріоритетів. Першочергова увага приділяється менеджменту людських ресурсів для розвитку потенціалу здійснення реформ і щоденної діяльності. Іншим пріоритетом є community policing – залучення громад до охорони порядку. Ми надаємо допомогу системі охорони громадського порядку, в т.ч. у врегулюванні ситуацій масових заворушень. Ще одним пріоритетом нашої діяльності є система кримінальних розслідувань.

Під час переходу від консультативної до проектної діяльності за участі українських і міжнародних партнерів слід враховувати певні обмеження у спроможностях українських колег у сприйняття порад і послуг з підготовки. Тому важливо координувати міжнародну підтримку в Україні, аби не перевантажити партнерів. Тож ми зосередилися на розвитку спроможностей, за яких можна бути впевненим, що представники сектору безпеки України матимуть бажання і змоги сприймати наші поради.

Таким чином, принцип “місцевої відповідальності” означає, що міжнародні учасники готові надавати підтримку та консультування, але ми не можемо виконати роботу за українців, до того ж сама зацікавленість має походити від української сторони. Міжнародні організації можуть запропонувати досвід, поради та підтримку, і ми відкриті для співпраці.

ВАЖЛИВО ЗАБЕЗПЕЧИТИ ВІДПОВІДНІСТЬ МАНДАТА НАТО ТА ОЧІКУВАНЬ УКРАЇНИ ТА УКРАЇНЦІВ

**Марк Опгенорз, заступник директора
Офісу зв'язку НАТО в Україні**



Після Уельського саміту НАТО 2014р., Офіс зв'язку НАТО в Україні (ОЗН) отримав дещо оновлений мандат, згідно якого ОЗН запроваджує програмний менеджмент і принципи прозорості, відповідальності та зумовленості.

Згідно з новим мандатом, наданим за результатами Уельського саміту, НАТО підтримуватиме здатність України забезпечити власну оборону. Це стосується розбудови відповідних спроможностей. На виконання згаданого рішення, був суттєво посилений Офіс зв'язку НАТО в Києві. Якщо раніше тут працювали два постійні міжнародні військові представники, то наразі ми маємо двох співголів Представництва НАТО в Україні плюс 10-12 професійних радників з питань оборони, які співпрацюють пліч-о-пліч з українськими колегами з Міністерства оборони з питань щоденної оперативної діяльності.

У такому посиленому форматі ми працюємо два роки. Озираючись назад, важливо порівняти формулювання завдань НАТО з очікуваннями України та українців стосовно дій Альянсу. Громадяни очікують від НАТО допомоги Україні в обороні.

Дійсно, країни Альянсу здійснюють на двосторонній основі певні заходи, зокрема забезпечення обладнанням і підготовку особового складу, що безпосередньо допомагає підтримувати здатність України оборонятися від російської агресії.

Навіть серед наших професійних колег у Міністерстві оборони, Збройних Силах і структурах безпеки існує певне розчарування з приводу того, що НАТО розповідає про реформування, довгострокове планування та надає консультації,

які піднімуть відповідні спроможності на вищий рівень, але, на жаль, лише в перспективі, тоді як військові мають нагальні потреби, наприклад, у захищеному зв'язку: “Дайте нам радіостанції для засекреченого зв'язку, а про реформу ми подбаємо пізніше”. З цими проблемами ми добре знайомі та працюємо в рамках нещодавно створених п'яти трастових фондів НАТО: логістики; командування, управління, зв'язку та комп'ютеризації (C4); кіберзахисту; перепідготовки груп військових фахівців з питань кадрового менеджменту; фізичної реабілітації поранених військовослужбовців. Окремі союзники надали певне фінансування кожного з цих фондів.

У рамках трастових фондів були обговорені пріоритети проектів, розрахованих як на “швидку перемогу”, так і на структурні реформи.

Для трастового фонду з питань логістики було запропоноване проведення довгострокового аналізу недоліків у структурі логістики, на основі якого планується перейти до створення дуже важливого формату, в рамках якого упродовж наступних п'яти років в Україні будуть здійснюватися реформи логістичної системи. Але крім того, трастовий фонд взяв участь у розробці зразкового військового сховища в Одесі, на прикладі якого продемонстровано принципи довгострокової реформи.

Ми виконуємо також важливе завдання з консультування українських державних установ щодо способів розробки планувальних документів. Робота в цьому напрямі розпочалася з консультацій з приводу розробки Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини – як найбільш загальних – до більш конкретної Концепції розвитку сектору безпеки з окресленням реформ у кожній сфері. У цьому процесі ми брали участь упродовж останнього року.

Спочатку прогрес був дуже повільним. У нас не було безпосереднього доступу до відповідних документів. З часом ситуація змінювалася і під час роботи над Стратегічним оборонним бюлетенем (Білою книгою з питань оборони) вона вже була значно кращою. Це був перший досвід, коли ми співпрацювали з нашими колегами з Генерального штабу та Міністерства оборони над написанням документа – до того нам надавалися для роботи вже завершені проекти документів.

Приблизно півроку тому ми започаткували публічні дебати на підтримку запровадження нового, дуже ділового підходу до кожної реформи, замість розпорошення сил і засобів на всі реформи одночасно. Для цього потрібно змінити тип мислення, зумовлений повсякденною діяльністю кожного окремого департаменту. Старий підхід ґрунтується на жорстко визначеному розподілі обов'язків кожного департаменту.

Необхідно розробити таку програму, принципи врядування і структура менеджменту, які б дозволяли оминути конфлікти інтересів. Навряд чи якісь департаменти сприймуть процес реформування як корисний, якщо його наслідком має стати припинення їх існування.

У доповідях Офісу реформ МО та Корпорації RAND викладені деякі відносно радикальні рекомендації щодо реформи, з яких випливає, що Міністерство оборони та Генеральний штаб через кілька років можуть виглядати інакше – з іншими функціями та обов'язками. Причому зміни мали б розпочинатися не з начальників департаментів, а керівництва Міністерства оборони та Генерального штабу, їх відносин з Президентом тощо. Ставки досить високі.

До моменту, коли будуть повністю зрозумілими політичні наслідки, немає 100% впевненості, що ми маємо політичне зобов'язання просуватися далі з цими реформами в рекомендованому масштабі.

Цивільний контроль над Збройними Силами є досить актуальним питанням, і його принципи, дійсно, значно відрізняються від наявної системи. Бракує чіткого розуміння того, що це саме той спосіб, у який потрібно діяти. Зворотний аргумент полягає в тому, що “ми воюємо і не можемо саме зараз реалізувати такі принципи”.

Ми наполягали, щоб у Стратегічному оборонному бюлетені були чітко сформульовані п'ять стратегічних пріоритетів:

- Реформування командування та системи управління військами, у т.ч. відносини з міністром оборони.
- Створення необхідних оборонно-військових спроможностей.
- Реформування логістики.
- Досягнення високого професійного рівня армії.
- Реформування системи військової освіти.

Упродовж останніх кількох років парламентарям було важко бути в курсі реформ, оскільки стратегічні документи є досить об'ємними. В початковому чорновому варіанті Стратегічний оборонний бюлетень складався зі 100 сторінок.

Це недолік системи, яка створює надто об'ємні, незрозумілі документи. Чіткість, простота та цільова спрямованість є важливими чинниками для громадянського та парламентського контролю над Збройними Силами.

Реалізація п'яти пріоритетів зумовить потребу перевірки відповідних державних програм на їх відповідність цим пріоритетами. Наразі такої системи, в якій військові витрати пов'язані з пріоритетами, не існує. За наявності належної системи цивільного контролю, парламентарям необхідно задавати питання, чому витрачається так багато коштів на певні цілі. Якщо рішення не піддавати сумніву, то вони, вочевидь, не будуть найбільш раціональними. Наприклад, існують дискусії щодо того, чому Україна витрачає так багато коштів на мобілізацію і не пришвидшує рух у напрямі переведення армії на професійну основу. Саме тут має проявитися потреба в моніторингу, цивільному контролі над Збройними Силами та їх ефективністю.

Дивує те, як мало спілкуються в Генеральному штабі України між собою, а осіб, залучених до розробки важливих програм, можна перелічити по пальцях.

Наразі відбувається лише “щеплення” засад програмного менеджменту.

За умов браку прозорості, зрозумілості текстів, планів і пріоритетів контролювати процес неможливо. НАТО отримала доступ до закритої інформації, але ми відмовилися коментувати Державну програму оптимізації Збройних Сил на 2015-2017рр., оскільки вона була занадто короткостроковою і сфокусованою на способах оборони України.



ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ Є ДІЙСНО НЕВІД'ЄМНОЮ СКЛАДОВОЮ БЕЗПЕКИ

Джефф Ерліх, старший співробітник програм ОБСЄ в Україні



У Кодексі поведінки ОБСЄ стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки демократичний контроль над збройними силами і службами безпеки розглядається, фактично, як невід'ємний елемент безпеки. Для того, щоб мати ефективний сектор безпеки, прозорість і демократичний контроль повинні не обмежувати його діяльність, а бути його складовими. Мені хотілося б приділити більше уваги трьом проектам, започаткованим у 2016р. у київському офісі ОБСЄ.

Перший проект є дуже своєчасним – посилення демократичного контролю над сектором безпеки та Збройними Силами України. Поки що він перебуває на етапі узгодження з МО та Верховною Радою. Проект містить три елементи. Перший елемент (2016р.) – підвищення обізнаності парламентарів з питань демократичного контролю, що передбачає вивчення міжнародного досвіду на прикладах інших країн. Другий елемент передбачає надання підтримки Громадській раді при МО та посилення наглядових органів. Крім Офісу реформ, сотні й тисячі українців допомагають Міністерству оборони. Активні громадяни прагнуть певної прозорості та контролю над діяльністю цього відомства. І третій елемент – допомога у формуванні перерозподілу повноважень між МО та іншими силовими структурами. Існує потреба у розмежуванні функцій цивільного і військового персоналу, і ми готові надавати підтримку.

Планується проведення конференції до кінця цього року. Ми також маємо наміри підтримувати веб-сайти, що підвищують поінформованість громадськості, організувати навчальні візити для членів Парламенту, надати допомогу в розробці положень з питань реструктуризації цивільного та військового персоналу.

Другий проект, який містить елементи реформи сектору безпеки, представлений питаннями розмінування. На Сході країни існує значна проблема, пов'язана

із мінами та іншими вибухонебезпечними предметами, що вимагає реагування кількох органів, у т.ч. МО. Служби з надзвичайних ситуацій, Міністерства інфраструктури і трохи менше – поліції і СБУ.

Ми надаємо допомогу і досягли певних успіхів у налагодженні координації дій, і подальша співпраця повинна призвести до створення єдиного координаційного органу.

Женевський міжнародний центр гуманітарного розмінування (GICHD) та DCAF відчутно підтримували нас упродовж усього цього процесу.

Третій проект підтримує нові структури поліції. Разом з реформами МО та сектору безпеки досить швидко просувається реформа поліції і ми активно їм допомагаємо, підтримуючи створення нових підрозділів. Головними державами-партнерами у проекті мають бути США, Канада та Японія.

Крім того, ми також працюємо в кількох інших сферах, а саме: протидія торгівлі людьми та кіберзагрозам, протидія домашньому насильству, створення спеціалізованих підрозділів і підготовки дільничних інспекторів.



ОБГОВОРЕННЯ В РОБОЧИХ ГРУПАХ



Цілями обговорень у робочих групах було окреслення:

- викликів безпековому врядуванню у предметних галузях;
- пріоритетів відповідних реформ.

Окресливши пріоритети вдосконалення нагляду та реформування сектору безпеки, кожна група запропонувала попередні рекомендації.

У рекомендаціях наведені потреби в розвитку можливостей, пов'язаних з наглядом, реформуванням та урядуванням у секторі безпеки в цілому.

Обговорення в робочих групах здійснювалися з дотриманням правил конфіденційності Chatham House.

РОБОЧА ГРУПА І. ДЕМОКРАТИЧНИЙ НАГЛЯД У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

Модератор: Манс Ханссен, Академія Фольке Бернадотта

Питання для обговорення

- Як Верховна Рада / Уповноважений з прав людини / неурядові організації-громадянське суспільство можуть посилити свою роль у нагляді за сектором безпеки?
- Яким чином установи сектору безпеки можуть покращити взаємодію з Радою / Уповноваженим з прав людини / неурядовими організаціями?
- Яким чином можна підвищити транспарентність і підзвітність політики і практики забезпечення безпеки?
- У чому полягають потреби Ради/ Уповноваженим з питань прав людини / неурядових організацій у навчанні з питань покращення нагляду?
- Чому треба навчитися установам у секторі безпеки для покращення нагляду і взаємодії з демократичними інститутами?
- Що може сприяти повній і рівноправній участі жінок?
- Якими повинні бути пріоритети реформ, аби їх планування прискорилося?
- Яким має бути планування міжнародної підтримки зі сприяння реформам у певній сфері?
- Як можна покращити координацію планування міжнародної підтримки?
- Хто може бути відповідальним за координацію зовнішньої підтримки?
- Як можна гарантувати стійкість процесу відповідних реформ?

Стислий огляд основних виступів учасників

• **Створити посаду парламентського генерального інспектора або повноважного представника, який би здійснював нагляд і контроль над сектором безпеки і оборони.** Його функції та повноваження мають бути ширшими, ніж Омбудсмена.

• Існує особлива потреба підвищити роль парламентського контролю відповідно до статусу України як парламентсько-президентської республіки. Це стосується обов'язкових слухань у Парламенті вищого керівництва, а також **уточнення повноважень Президента та Кабінету Міністрів.**

• **Важливо розглядати демократичний контроль як процес, а не сукупність структур** – саме таким було розуміння, закладене в основу програми Партнерство України з НАТО заради миру. Згідно з цим аргументом інституційні рішення, наприклад, створення посади генерального інспектора може виявитися непотрібним. Принципи демократичного контролю вже відображені в законі; необхідно лише зосередити увагу на способах посилення повноважень Парламенту.

• **Парламент та його комітети доволі часто виконують винятково функцію ухвалення:** від міністрів вимагається лише подавати щорічні звіти, СБУ звітує Президенту, а не Парламенту. І хоча деякі члени Верховної Ради бачають бачити міністрів на засіданнях, їм бракує засобів і ресурсів для здійснення своїх повноважень.

• Міністр оборони та начальник Генерального штабу ніколи не відвідували засідання Робочої групи. Міністерство оборони представляли лише заступники Міністра оборони Петро Мехед і Юрій Гусєв. Начальник Генерального штабу Віктор Муженко не з'являвся на засідання, а натомість запрошував членів Ради відвідати його "головний офіс". **Керівники Генерального штабу та Міністерства оборони ще, можливо, не зрозуміли важливості парламентського нагляду.**

• **Українська ситуація особлива й тому не допускає стилю прийняття рішень "копіювати-вставити".** Особливості починаються з конституційної проблеми розподілу повноважень між Президентом та Прем'єр-міністром. Розбіжності між Президентом та Прем'єр-міністром означають, що стосовно відповідних проблем необхідні збалансовані позиції.

• **Головною вимогою для досягнення відповідної укомплектованості штатів у парламентських комітетах з питань нагляду є наймання компетентного персоналу.** Потрібно невідкладно підвищити стандарти для працівників секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони. Повноваження незалежних радників у Комітеті з питань національної безпеки і оборони також можна підвищити.

• Доцільно запропонувати створити Науково-дослідний відділ, який би обслуговував Парламент. **Враховуючи обмежене фінансування, очевидно, що парламентська експертиза потребує сторонньої допомоги для подальшого розвитку своєї компетенції.** Можливі форми допомоги могли б передбачати програми підготовки парламентського персоналу, організовані за підтримки зовнішніх донорів.

- Однією з багатьох проблем у сфері цивільного врядування збройними силами є те, що **в Україні бракує гідних цивільних кандидатів на посаду Міністра оборони**. У минулому лише двоє цивільних обіймали цю посаду і плідно співпрацювали з Верховною Радою.

- Представництво інтересів у складі Громадської ради при Міністерстві оборони не було збалансованим. Наприклад, до її складу зі 120 організацій, що заявили своїх представників, пройшли представники лише 90 організацій. Рада проводить щоквартальні засідання та щомісячні наради правління. Один з учасників висловив припущення, що Громадським радам необхідно поліпшити свою роботу з метою ефективної взаємодії з державними структурами. У цілому рівень експертизи Громадської ради можна назвати низьким. Проте навіть на теперішньому рівні такі ради є чудовою вихідною точкою.

- **Комунікація – як важливий механізм взаємодії громадськості і влади в секторі безпеки і оборони – є слабкою**. Необхідно посилити комунікацію, щоб створити довіру між різними органами, залученими до процесу реформ. Рівень довіри до Уряду, а також окремих установ у секторі безпеки і оборони є дуже низьким. У зв'язку з цим Президенту та Уряду необхідно ефективніше ділитися інформацією. Можливим рішенням є польська модель, згідно з якою заступник міністра оборони відповідає за роботу з цивільним сектором.

Головні питання, пріоритети та рекомендації Робочої групи І:

- Недостатність бюджету та ресурсів була визначена як головна проблема, що обмежує ефективний і дієвий парламентський нагляд в Україні. Учасники рекомендували розглянути можливі варіанти допомоги Парламенту з боку міжнародних донорів.
- Необхідно створити у Верховній Раді України постійні структури експертів/аналітиків і дослідні структури.
- Необхідно підвищити роль Парламенту в призначеннях керівництва в секторі безпеки.
- Необхідно посилити роботу комітетів, а також внести процедурні зміни з метою зобов'язати керівництво Міністерства оборони та інших установ відвідувати засідання Комітету.
- Необхідно інституціоналізувати участь громадянського суспільства, що, своєю чергою, покращить здатність Парламенту ефективно виконувати законодавчі функції.
- Попри всі згадані недоліки, Парламент є інститутом з великим потенціалом. Однак відсутня чітка концепція реформ, немає єдиної методології роботи різних політичних партій над цим питанням. Крім того, досі існує багато різних розумінь та інтерпретацій реформ у секторі безпеки. Але Парламент намагається вдосконалювати загальні знання та експертний потенціал, що свідчить про наявність фундаменту для його подальшого розвитку.

РОБОЧА ГРУПА II. РЕФОРМА НАЦІОНАЛЬНОЇ ОБОРОНИ ТА РОЗВІДКИ

Модератор: Леонід Поляков, незалежний експерт

Питання для обговорення

- Якими є довгострокові цілі реформи оборони та розвідки?
- Які компоненти реформи оборони та розвідки мають найвищий пріоритет?
- У чому суть поточних прогалин реформ оборони та розвідки?
- Чому треба навчитися установам у секторі безпеки для покращення нагляду і взаємодії з демократичними інститутами?
- Яким чином можна підвищити прозорість і підзвітність політики і практики забезпечення безпеки?
- Що може сприяти повній і рівноправній участі жінок?
- Якими повинні бути пріоритети реформ, аби їх планування прискорилося?
- Яким має бути планування міжнародної підтримки зі сприяння реформам у певній сфері?
- Чи можна покращити координацію планування міжнародної підтримки?
- Хто може бути відповідальним за координацію зовнішньої підтримки?
- Як можна гарантувати стійкість процесу відповідних реформ?

Стислий огляд основних виступів учасників

• **Між виконавчою владою, військовими та Парламентом немає спільного бачення стратегічних цілей реформ у секторі безпеки України.** Україні слід рухатись у напрямі сприйняття стандартів і цінностей ЄС. Парламент уже ухвалив певні закони, що наближаються до таких стандартів і цінностей. Проте досі діють застарілі закони, отже, залишаються і застарілі шляхи розв'язання проблем.

• Важливо мати критерії, за якими можна оцінити прогрес реформ у секторі безпеки України. **Хоча у зв'язку з цим широко використовуються стандарти НАТО, наразі Україна зовсім не відповідає їм.** Можливо, було б корисніше визначити невелику кількість чітких стратегічних цілей, які можна деталізувати на менші підцілі. Стратегічні цілі повинні визначати, в т.ч. функції і відповідальність цивільного та військового персоналу в межах МО.

- Наприклад, в Україні немає гідного кандидата на цивільного Міністра оборони, який за допомогою команди цивільного персоналу міг би підтримувати ефективні канали зв'язку з політичними лідерами. **Навіть попри численні заяви МО про те, що усунення такої цивільно-військової невідповідності є пріоритетним, насправді, дій у цьому напрямі не спостерігається.** МО вважає технічні реформи важливішими за соціальні та гуманітарні. Необхідно розмежувати функції ГШ та МО, оскільки наразі їх функції та повноваження багато в чому збігаються.

- Наразі в МО волонтери відіграють багато різних ролей і можуть виконувати різні завдання. Однак **у довготривалій перспективі волонтери не зможуть посісти посади, що потребують професійного керівництва, стратегічного менеджменту, ефективного командування та управління силами, демократичного врядування. Рано чи пізно ці ролі повинні взяти на себе професіонали.**

- Ще одним пріоритетом є прозоре та підзвітне забезпечення ресурсами: **зловживання владою і корупція** у цій сфері є загально визнаними.

- Практика роботи МО з питань міжвідомчої комунікації є недосконалою, особливо що стосується зв'язків зі спецслужбами. Українські спецслужби часто скаржаться на дефіцит ресурсів, проте **без ефективного доведення інформації про їх потреби до відома Верховної Ради та Кабінету Міністрів вони їх навряд чи отримають.**

- **Через відсутність загальної концепції та єдиного координаційного центру, будь-які поспільні реформи у сфері управління спецслужбами України є небезпечним.** Здається, що в Україні немає будь-якої платформи для обговорення проблем розвідувальних і спеціальних служб, у т.ч. бюджетних проблем та оперативного планування. Це посилює проблеми цих служб з точки зору недостатньої комунікації і ресурсів.

• Що стосується парламентського нагляду, **було запропоновано створити комітет з питань спецслужб та розвідки**. В такому випадку варто переглянути розуміння концепції “розвідувальної спільноти” в Україні, щоб воно відповідало розумінню “спецслужб”, прийнятому в ЄС.

• Під час обговорення питання, **яка спеціалізація – військова чи цивільна – має бути у персоналу спецслужб**, деякі учасники надали перевагу військовій, оскільки цивільних осіб не тренують і не готують до бойових дій. Однак **не всі учасники погодилися з цим**, а один з експертів зауважив, що навіть для призначення на посаду у військах цивільні особи після проходження підготовки демонструють чудові професійні результати.

• **Кадрова реформа виявилася нелегкою темою для спецслужб**. Саме ця реформа, в т.ч. розробка відповідної законодавчої бази, **має стати предметом обговорення парламентського комітету з питань розвідки та спеціальних служб, який пропонується створити**. Однак було зазначено, що через загальний дефіцит професійного та тренованого персоналу з відповідним досвідом створити такий комітет буде важко.

• Знадобиться час, аби визначити пріоритети реформування спецслужб і як краще розподілити ресурси. **У цьому сенсі надання фінансових ресурсів не повинно бути головним пріоритетом – ним має стати створення організаційної структури**.

• **Реформу спецслужб слід розглядати в межах ширшої структури правових реформ, реформи кадрового та ресурсного менеджменту**. Усі ці процеси та елементи сектору безпеки є взаємопов’язаними; таким чином, будь-яку реформу служб безпеки слід розглядати, враховуючи весь сектор безпеки і оборони, а готувати і здійснювати – з використанням системного підходу до реформування сектору безпеки.

• **Запропоновано реформування елементів спецслужб, які не функціонують належним чином, без зміни при цьому елементів, які працюють ефективно**. Реформи слід проводити стратегічно, відповідно до наявних потреб та з наміром досягти бажаних результатів: ефективності, надійності, адаптивності та демократичного контролю.

- **Україні потрібні лідери, які можуть і бажають взяти на себе відповідальність** за реальні реформи в секторі безпеки та здійснення відповідних змін.

- Головними проблемами в секторі безпеки є визначення статусу служб безпеки, **поширена корупція і порушення прав людини**. Вже існує низка стандартів і юридичних документів з цінними рекомендаціями та керівними вказівками для вирішення таких питань. Однак вони не використовуються та не реалізуються не лише у спецслужбах, але й у секторі безпеки в цілому.

- Також згадувалося, що наразі Служба безпеки України (СБУ) є найнеефективнішим органом серед інших спецслужб. Тому, **перш ніж забирати певні функції в СБУ, бажано створити інші спеціалізовані правоохоронні органи, які зможуть ефективно взяти на себе такі обов'язки**. До появи таких нових органів усі функції необхідно залишити за СБУ.

- На цьому етапі **інститути Омбудсмена** є не настільки активними, наскільки б вони могли бути; дещо відрізняється в цьому військова прокуратура, яка досягла певних успіхів у покращенні комунікації. Ці типи органів повинні бути максимально незалежними. Але відносно України наразі такого сказати не можна. Крім того, **зміна статусу таких органів мала зворотний ефект, зробивши їх більш залежними, а тому – менш ефективними**.

- Конфлікти інтересів в українській владі, пов'язані з бізнесом, все ще зберігаються. Парламентарі продовжують підтримувати тісні зв'язки зі світом бізнесу; тому **приватний сектор продовжує сильно впливати на Уряд**.

- Необхідно **порушити питання соціальної реінтеграції ветеранів військової служби**. Було зазначено, що для вирішення цього завдання потрібні всебічний підхід з урахуванням усіх основних аспектах соціального життя, а також надання їм соціальних пільг і психологічної підтримки.

- **Потрібна більша кількість професіоналів у Парламенті. Щоб закони могли забезпечувати здійснення реформ, необхідно переглянути всю нормативну базу**. Людям “знизу” потрібно дати більше влади, а культуру прийняття рішень слід змінювати із залученням молоді.

Головні питання, пріоритети та рекомендації Робочої групи II:

- Сприяти спільному розумінню потреб, цілей і засобів, необхідних для досягнення ефективної реформи. Необхідно узгодити поняття, зокрема “сектор безпеки”, “спеціальні служби” тощо. Потрібно покращити та пристосувати до реформ чинну нормативну базу. Зрештою, може знадобитися створення нової організаційної, інституційної і методологічної бази.
- Слід розширити базу досліджень реформ сектору безпеки, залучивши до них більшу кількість науково-дослідних установ. Необхідно заснувати єдиний Координаційний центр реформ. Необхідно також покращити координацію дій між агентствами міжнародної допомоги та неурядовими організаціями.
- Розглянути та обговорити в майбутньому можливість створення парламентського комітету з питань розвідки і спецслужб, що дозволить забезпечити ефективніший зв'язок з членами Верховної Ради та громадськістю щодо потреб спецслужб. На фоні потреби у вирішенні організаційних питань, існує дефіцит стратегічного керівництва. Необхідно чітко визначити ролі та обов'язки всіх, залучених до реформ.
- Позбутися дефіциту цивільного керівництва в МО та ГШ. Залучити громадянське суспільство та належним чином урівноважити співвідношення цивільного та військового персоналу у міністерствах і відомствах. Збільшити кількість кваліфікованого персоналу, керівників проектів і здібних лідерів. Сприяти участі в реформуванні громадянського суспільства та молодих професіоналів.
- З метою ліквідації дефіциту стратегічної комунікації потрібно запровадити ефективні канали зв'язку, стимулювати та полегшувати конструктивний зв'язок між усіма суб'єктами сектору безпеки.
- Дуже важливим питанням є також брак фінансування реформ спецслужб. Потрібні належні бюджетування і розробка програм, ефективний зв'язок між сектором безпеки та Урядом через парламентські комітети.
- Реформи не повинні підривати оперативні спроможності органів безпеки. Слід зосередити увагу на реформуванні недосконалих елементів сектору безпеки та збереженні тих, що функціонують належним чином. Робота із впровадження таких найкращих практик вже ведеться.
- Розробити та реалізувати програми соціальної підтримки для ветеранів військової служби, розраховані на соціальну реінтеграцію таких осіб.
- Міжнародні стандарти слід пристосувати до конкретних умов України. Необхідно пояснювати, поширювати та вивчати стандарти НАТО.
- Слід реформувати та (або) створити інститути Омбудсмена та незалежні наглядові органи.
- Мають бути подолані корупція і втручання особистих інтересів у сектор безпеки.

РОБОЧА ГРУПА III.

РЕФОРМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ І СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Модератор: Олексій Мельник, Центр Разумкова

Питання для обговорення

- У чому полягають довгострокові цілі реформи сектору правоохоронних органів і системи правосуддя (у т.ч. прокуратури)?
- Які компоненти реформи секторів правоохоронних органів і системи правосуддя мають найвищий пріоритет?
- У чому полягають недоліки поточних реформ правоохоронних органів і системи правосуддя?
- Чому треба навчитися установам у секторі безпеки для покращення нагляду і взаємодії з демократичними інститутами?
- Яким чином можна підвищити прозорість і підзвітність політики і практики забезпечення безпеки?
- Що може сприяти повній і рівноправній участі жінок?
- Якими повинні бути пріоритети реформ, аби їх планування прискорилося?
- Яким має бути планування міжнародної підтримки зі сприяння реформам у певній сфері?
- Чи можна покращити координацію планування міжнародної підтримки?
- Хто може бути відповідальним за координацію зовнішньої підтримки?
- Як можна гарантувати стійкість процесу відповідних реформ?

Стислий огляд основних виступів учасників

- В українському законодавстві немає єдиного загального визначення правоохоронних органів. Численні правоохоронні органи підпорядковуються різним міністерствам без єдиного центру координації їх діяльності на рівні держави. Тому **багато сфер дублюють одна одну, існує багато недоліків у наданні правоохоронних послуг державі та суспільству.**

• Наразі немає єдиного координаційного центру реформ, а також координації дій між президентською, законодавчою та виконавчою гілками влади. Крім того, бракує загальної стратегії довгострокової реформи. Попри створення Національної ради реформ, **повна автономія дій щодо правоохоронної реформи і досі належить МВС.**

• **Залишається протиріччя між “декораціями”** (належним чином підтриманими “точками” успішних реформ, наприклад, патрульної поліції) та системними реформами.

• Бракує політичної волі у проведенні реформ. Поточні зупинки в реформах пов’язані не з відомчою некомпетентністю, а скоріше з браком політичної волі здійснювати їх. **Головні партнери втратили зацікавленість у подальшому проведенні реформ.** По суті, процес реформування пробуксовує через політичні сутички між різними центрами влади.

• Реформа не повинна завершитись створенням **нової патрульної поліції**. Цей приклад реформи є успішним, але **це лише перший крок**. Робота патрульної поліції є помітною, поліцейські певною мірою здатні попереджати дрібні злочини, проте спостерігається значне зростання насильницьких злочинів, з якими патрульну поліцію не вчили працювати. Правоохоронна реформа повинна бути всебічною і просуватись уперед крок за кроком.

• **Необхідно звернути особливу увагу на визначення правоохоронних органів у новому законодавстві**, особливо для забезпечення зв’язку їх функцій з правами людини та відповідності міжнародним стандартам. Потрібно чітко визначити у законодавстві поняття правоохоронної діяльності, з наголосом на розмежуванні воєнної і внутрішньої безпеки.

• Ми повинні **чітко розуміти, чого саме очікуємо** від правоохоронних органів і процесу реформування.

• Усі зацікавлені сторони, в т.ч. Уряд і представники громадянського суспільства, повинні об’єднатися навколо спільної мети. **Потрібно замінити принцип конкуренції на принцип співпраці.**

• Потрібно **розробити чіткі критерії реалізації реформи**. У кожного президента є своя власна програма реформ; але реформа не може бути нескінченною. Тому необхідно скласти сценарій дій з досяжними кінцевими термінами та цілями.

• **Покращення умов у пенітенціарних установах і захист прав затриманих осіб** належать до найважливіших питань, що потребують розгляду в межах реформи правоохоронних органів України.

• **Захист прав чоловіків- і жінок-військовослужбовців має бути першочерговим завданням**. Чоловіків- і жінок-військовослужбовців необхідно забезпечити соціальними пакетами та пільгами на рівній основі, не дивлячись на те, якому міністерству або державному органу вони підпорядковані.

• **Поточні обставини в Україні є унікальними, тому неможливо “скопіювати” найкращі практики, особливо практики розвинутих і стабільних країн**. Їх необхідно використовувати, звертаючи увагу на місцевий контекст.

• Потрібен ефективніший парламентський нагляд. **Наразі чинний регламент дозволяє наявність прихованих намірів**. Крім того, деякі члени Парламенту часто голосують, навіть не знаючи теми голосування через брак професійних знань та/або внаслідок маніпуляцій у парламентських процедурах.

• Триває створення Державного бюро розслідувань: загальна чисельність персоналу передбачається приблизно на рівні 1 500 осіб. Було створено обласні підрозділи, але їх діяльність поки що не регулюється на законодавчому рівні.

• Державна прикордонна служба України отримала значну міжнародну підтримку, включно із забезпеченням обладнанням та уніформою. В цілому, міжнародна технічна допомога склала близько 1 млрд. грн. З колегами з сусідніх країн ЄС були проведені кілька спільних проектів із забезпечення нерозповсюдження ядерної зброї, експортного контролю та спільних патрулів.

• **Однією з головних проблем реформи прикордонної служби є створення воєнізованої структури під керівництвом поліції або правоохоронного органу.**

Головні питання, пріоритети та рекомендації Робочої групи III:

- **РНБО слід взяти на себе роль Координаційного центру реформ.**
- Процес реформ, який не має вимірюваних цілей і точних строків, породжує проблеми. Реформа правоохоронної системи повинна мати чіткі цілі та кінцеві терміни.
- **Потреби змін у законодавстві:** немає юридичного визначення правоохоронних структур, а також вичерпного визначення самої правоохоронної діяльності. Повноваження різних правоохоронних органів часто дублюються. Тому потрібні конституційні і правові зміни.
- Разом з припущенням, що МВС повинне відповідати за правоохоронну діяльність, правоохоронні органи України підпорядковуються кільком відомствам. Це питання вимагає ретельного обговорення та вирішення належним чином на законодавчому рівні.
- **Реформа кримінального судочинства:** слід чітко визначити обов'язки слідчих і прокурорів, а також уточнити повноваження, що перебувають у юрисдикції слідчих.
- Потрібно забезпечити належний захист соціально-економічних прав правоохоронців, надати їм соціальні гарантії і пільги, що має позитивно вплинути на їх поведінку.
- **Комплексний огляд сектору безпеки не досяг поставленої мети,** тому його необхідно повторити, керуючись міжнародними найкращими практиками.
- **Громадський нагляд:** Громадська рада при МВС не повинна втручатись у роботу поліції. Інакше вона може підірвати ефективність поліцейських розслідувань.
- Треба розглянути питання створення платформи **для координації міжнародної технічної допомоги** (можливо, з цим завданням краще впорається Міністерство закордонних справ, ніж МВС).
- Міжнародним донорам і постачальникам допомоги слід звернути увагу на рівень досвіду своїх фахівців. У деяких випадках міжнародні експерти не мають практичного досвіду у сфері правоохоронної діяльності або належного розуміння конкретних обставин України. Хоча це взаємна проблема: іноді досвідчені міжнародні експерти змушені працювати з національними партнерами, яким не вистачає необхідного досвіду і знань.

ДЕМОКРАТИЧНИЙ НАГЛЯД ТА УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОВИМИ ТА ОБОРОННИМИ ІНСТИТУТАМИ¹

**Іден Коул, Голова програм
Нових незалежних держав, DCAF**



ВСТУП

Демократичне врядування в секторі безпеки нині є визнаним у світі принципом². Крім того, в європейських демократіях політика і практика забезпечення національної безпеки – від рівня громади до стратегічного рівня – визначаються Європейською Конвенцією з прав людини, яка залишається обов'язковою для всіх її учасників³. Венеціанська комісія Ради Європи також регулярно надає висновки стосовно законодавчих вимог до об'єднання юридичних та інституційних структур з питань демократії, дотримання прав людини та верховенства права. Особливу увагу Комісія зосередила на нормах і стандартах, актуальних для демократичного врядування в секторі безпеки⁴. Зазначене вище підкреслює гостру потребу у прозорих і підзвітних політиці і практиці безпеки. Водночас необхідно забезпечити підпорядкування політики і практики цілям забезпечення громадської безпеки.

¹ Цей матеріал є перекладом розділу II Збірника DCAF: Eden Cole, Philipp Fluri, Simon Lunn (eds.), *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance*, (Geneva: 2015), <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-Parliaments-and-Security-Sector-Governance>; друкується з дозволу DCAF.

² Про розвиток підходу ООН див. Врізку 1 нижче; для ознайомлення з останньою резолюцією див.: UN Resolution 2151 (2014), 'The Maintenance of Peace and Security: Security Sector Reform – challenges and opportunities', Resolution 2151 (2014) 28 April 2014, S/RES/2151 (2014), [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151(2014)).

³ Для ознайомлення з довідниковим матеріалом з питань впливу Європейської Конвенції з прав людини на національну безпеку див., наприклад: Iain Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights*, Uppsala University, 2000; Iain Cameron, 'National Security and the European Convention on Human Rights – Trends and Patterns', in *Stockholm International Symposium on National Security and the European Convention on Human Rights*, Stockholm: Commission on Security and Integrity Protection, 2008.

⁴ Див., наприклад: Venice Commission Study no.388/2006 'Report on the Democratic Oversight of Security Services', схвалено на 71 сесії в червні 2007р., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)016-e); Study no.389/2006 'Report on the Democratic Control of the Armed Forces' схвалено на 74 сесії в березні 2008р., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2008\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2008)004-e).

У 1990-х роках обговорення партнерства з НАТО у демократичних державних установах, секторі безпеки, громадянському суспільстві та засобах масової інформації зосереджувалися здебільшого на захисті демократії та цивільно-військових питаннях. Відтоді ефективний нагляд над правоохоронними органами та розвідкою був визнаний як однаково важливий для довготривалого демократичного розвитку та закріплення верховенства права в усьому світі – як у країнах, що розвиваються, перехідних країнах і країнах з усталеною демократією. У планах врядування в секторі безпеки дедалі більше уваги приділяється поєднанню судової реформи з реформою правоохоронних органів. Окремі програми партнерства НАТО об'єдналися винятково навколо аспектів додаткового нагляду над розвідкою або зосереджують увагу на обороні, тоді як інші регіональні або міжнародні партнери спільно займаються питаннями контролю над розвідкою та правоохоронною системою паралельно з програмами партнерства з НАТО.

Однаково актуальними для сектору безпеки та врядування є п'ять головних ознак належного врядування, як воно визначається Комісією ООН з прав людини: (1) прозорість; (2) відповідальність; (3) підзвітність; (4) участь; (5) чутливість (до потреб людей), (Резолюція 2000/64 Комісії ООН з прав людини)⁵. Отже, в цьому розділі стверджується, що метою для кожного суб'єкта нагляду (індивідуального чи групового) над урядуванням у секторі безпеки є забезпечення прозорості та підзвітності, а також чутливості безпекових політики і практики до потреб громадян.

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: КЛЮЧОВІ ПРИНЦИПИ

Надійний нагляд та управління в секторі безпеки залишаються життєво важливими для забезпечення демократичного та економічного розвитку. Загальними мотивами забезпечення незалежного демократичного врядування в секторі безпеки є:

- підвищення безпеки громадян і громадської безпеки;
- посилення заходів безпеки;
- надання демократичним установам можливості здійснювати моніторинг і вносити зміни до політики і практики в секторі безпеки, а також забезпечувати відповідність міжнародним стандартам;
- впровадження механізмів прозорості та підзвітності в усьому секторі безпеки;
- сприяння розвитку та підтриманню демократичної культури, яка ґрунтується на повазі до верховенства права та дотриманні прав людини в інститутах безпеки;
- впровадження ефективної системи стримування і протидії з метою унеможливлення зловживань повноваженнями або порушень прав людини з боку суб'єктів сектору безпеки;

⁵ 'The role of good governance in the promotion of human rights', UNCHR Res. 2000/64, UN Doc. E/CN.4/RES/2000/64, p.277, <http://www.un.org/en/terrorism/pdfs/2/G0014048.pdf>.

- економічно ефективне управління сектором безпеки з метою усунення його фінансової обтяжливості;
- обмеження можливостей для корупції;
- ефективне управління людськими та фінансовими ресурсами, включно з дієвими дисциплінарними заходами і впровадженням систем кар'єрного менеджменту, заохоченням підвищення професіоналізму та повагою до влади серед посадовців у секторі безпеки;
- виховання сприйняття сектору безпеки як системи представницьких інститутів усього суспільства, забезпечуючи рівноправну участь жінок і меншин.

Демократичне врядування в секторі безпеки повинне забезпечувати дотримання органами безпеки та їх персоналом бажаних стандартів діяльності та поведінки, визначених законами, політикою, процедурами та відповідними соціокультурними нормами. Такі принципи застосовуються на рівні не лише керівництва, але й кожного окремого службовця. Зокрема, інститути безпеки повинні:

- запобігати зловживанням владою і повноваженнями (самими суб'єктами сектору безпеки або іншими зацікавленими групами);
- раціонально та ефективно використовувати ресурси за допомогою належного бюджетного менеджменту;
- бути наскільки можливо прозорими, надаючи іншим органам влади, органам контролю і громадськості доступ до відповідної інформації;
- захищати права людини шляхом як запобігання зловживанням у самому секторі безпеки, так і запобігання та розслідування випадків зловживань у суспільстві в цілому;
- реалізовувати потреби в безпеці всіх людей, за яких вони відповідають, незалежно від статі, расової належності, релігії, віку та рівня прибутку.

Ефективне врядування в секторі безпеки ґрунтується на підтримці інститутів безпеки, які:

- на внутрішньому та зовнішньому рівнях керуються правовими та інституціональними рамками;
- підзвітні органам влади та населенню;
- прозоро контролюються відповідно до систематизованих стандартів і практик;
- базуються на потребах людей і є чутливими до них;
- базуються на справедливому та рівноправному представництві.

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ВИКЛИКИ ТА НАЦІОНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Реформування безпекових служб створює особливі виклики для нагляду та управління: для правоохоронних, оборонних і розвідувальних органів потрібні специфічні, але взаємодоповнюючі структури врядування. Кожному з них

потрібна відповідна законодавча база, що охоплює повноваження, функції та відповідальність, правила та норми. Але законодавство повинне завжди поважати фундаментальні свободи і права людини.

Врізка 1. Підхід ООН до урядування в секторі безпеки

У Доповіді про розвиток людського потенціалу (Human Development Report) від 2002р. Програма розвитку ООН (ПРООН, UNDP) визначила порядок денний, пов'язуючи прозоре та відповідальне забезпечення безпеки з розвитком людського потенціалу. Див.: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf.

Відтоді результатами активнішого залучення ООН до розгляду проблем урядування в секторі безпеки стали дві доповіді Генерального секретаря :

1) Захищаючи мир і розвиток: роль ООН у підтримці реформи сектору безпеки, від 23 січня 2008р., A/62/659-S/2008/39, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/39;

2) Захищаючи держави та суспільства: посилення комплексної підтримки ООН реформи сектору безпеки, від 13 серпня 2013р., A/67/970-S/2013/480, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/970.

Після доповіді 2013р., 28 квітня 2014 р. була прийнята Резолюція РБ ООН 2151 (2014) “Загрози міжнародному миру та безпеці: реформа сектору безпеки – завдання та можливості”, S/RES/2151 (2014), <http://document.ua/rezolyucija-2151-2014-priinjata-radoyu-bezpeki-organizaciji--doc189579.html>.

ООН також надає настанови з питань сприяння реформам сектору безпеки у світі. Див., наприклад: UN Inter-Agency SSR Task Force (IASSRTF), UN Integrated Technical Guidance Notes on Security Sector Reform, (UN: New York, 2012), <http://unssr.unlb.org/Resources/UNandSSRGuidance/PolicyandGuidance/tabid/201/SMID/498/Itemid/96/Default.aspx>.

Про Збірник ООН належних практик у сфері діяльності розвідувальних служб і нагляду за ними див.: Martin Scheinin: ‘Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight’, 17 May 2010, A/HRC/14/46, <http://www.dcaf.ch/Project/UN-Compilation-of-Good-Practices-on-Intelligence-Services-and-their-Oversight>.

Реформи та нагляд у секторі безпеки часто є політично чутливими. У багатьох суспільствах ініціативи з питань належного урядування та відповідні програми реформ неминуче обмежують або навіть ставлять під загрозу усталені корисні політичні, економічні та, звичайно, кримінальні інтереси. Отже, будь-які заходи з технічного розвитку інститутів безпеки потрібно завжди доповнювати покращенням управлінських спроможностей інших громадських партнерів з метою посилення системи нагляду, особливо для уникнення узвичасного негативного ставлення до безпекових служб на рівні внутрішньої політики.

Ці фактори посилюють гостру потребу в інклюзивних національних процесах нагляду за реформуванням сектору безпеки – у форматі, в якому до нагляду за сектором безпеки залучаються широкий спектр інститутів і суб'єктів громадянського суспільства. Різноманіття таких учасників допомагає не лише забезпечити прозорість і підзвітність безпекових політики і практики, але й підтримати динаміку реформ і розв'язання проблем підзвітності.

Більше того, ці виклики свідчать про те, що групам всередині демократичних інститутів, громадянського суспільства та органів сектору безпеки, які виступають за демократію, прозорість і реформи, може знадобитися поштовх до

реформ – за умов байдужості або активного опору з боку груп, чий інтереси не збігаються з реформами і прозорістю. Дуже рідко вдається домогтися суспільного консенсусу стосовно спонтанних і негайних програм реформ. Але, навіть за наявності такого консенсусу, безпекові служби з розмитими ролями та функціями все одно можуть знайти способи для убезпечення та захисту власних інтересів.

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ГАЛУЗЕВІ РЕФОРМИ

Усі наведені вище міркування стосовно нагляду є однаково важливими для кожної безпекової служби, з точок зору як нагляду, так і реформування. Оскільки з метою запобігання дублюванню завдань у кожній службі є особливі, сегментовані ролі, а також пов'язані з ними навчальні та наглядові механізми, то плани реформ кожної безпекової служби відрізнятимуться за змістом. Подібним чином, різні потреби в підготовці матимуть персонал і керівництво в секторі безпеки. Водночас, потрібні загальні вміння та навички, особливо на рівні прийняття рішень, для забезпечення прозорості та підзвітності політики і практики на місцевому та національному рівнях.

Через 20 років після завершення холодної війни стало очевидним, що політичне керівництво збройними силами є функцією демократично обраних урядів. До того ж, керівництво та персонал міністерств, що відповідають за органи сектору безпеки, є цивільними фахівцями. Для забезпечення ефективного керівництва відповідними міністерствами необхідно набути потрібних вмінь, зокрема в сенсі спеціальних вимог, зумовлених цивільно-військовими викликами⁶.

У секторі оборони головне занепокоєння викликають часто значні фінансові ресурси, що виділяються на всі типи закупівель, і в ширшому сенсі – фінансовий менеджмент у рамках державного бюджету; причому не лише з точки зору забезпечення ефективного використання державних коштів, але й запобігання корупції, нерідко пов'язаної з дуже дорогими контрактами⁷.

У сфері партнерства з НАТО було розроблено кілька ініціатив, розрахованих на розвиток потенціалу цивільних спеціалістів з таких питань. План дій партнерства зі зміцнення оборонних інститутів (ПДП-ЗОІ, *Partnership Action Plan on Defence Institution Building, PAP-DIB*)⁸ об'єднав ряд найкращих практик з питань фінансових, людських ресурсів і політики⁹. Пізніше з'явилися важливі ініціативи

⁶ Див., наприклад: Valeri Ratchev, *Civilianisation of the Defence Ministry: A Functional Approach to a Modern Defence Institution*, (Procon, 2011), <http://www.dcaf.ch/Publications/Civilianisation-of-the-Defence-Ministry-A-Functional-Approach-to-a-Modern-Defence-Institution>; IASSRTF, *Defence Sector Reform Policy*, DPKO, UN IASSRTF, 2011, <http://unssr.unlb.org/Resources/UNandSSRGuidance/PolicyandGuidance/tabid/201/SMID/498/Itemid/97/Default.aspx>

⁷ Wim van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement*, DCAF 2005, <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Parliamentary-Dimension-of-Defence-Procurement>

⁸ Philipp Fluri and Wim Van Eekelen (eds.), *Defence Institution Building: A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP DIB)*, LaVAK, Vienna, 2006, <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Institution-Building2>

⁹ Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev (eds.), *Defence Management: An Introduction*, Sofia: Procon, 2009, <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Management>; Hari Bucur-Marcu, *Defence Institution Building Self-Assessment-Kit: A Diagnostic Tool for Nations Building Defence Institutions*, Sofia: Procon, 2010, <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Institution-Building-Self-Assessment-Kit>

Зміцнення доброчесності і протидії корупції (*Building Integrity and anti-corruption issues*), що передбачали посилення спроможностей із запобігання корупції шляхом наставництва, самооцінки та підготовки персоналу¹⁰. Багато анти-корупційних завдань, включно з юридичною експертизою та оцінкою корупційних ризиків в офсетних програмах, накопилися на перетині процесів прийняття рішень військовими, міністерствами та урядами¹¹.

Стосовно правоохоронних органів (у т.ч. прикордонної служби) від держави також вимагаються значні фінансові вкладення, а від самих органів – спеціальні вміння для забезпечення щоденної взаємодії з громадянами. Дедалі більша кількість антикорупційних продуктів стають доступними для підготовки на принципах доброчесності підрозділів поліцейських служб, з якими контактують громадяни¹². Також виникла загальна тенденція – деякі європейські держави відмовилися від охорони правопорядку воєнізованими силами і прямують до принципово демократичних моделей із залученням громад до охорони порядку¹³. Водночас, нещодавно також з'явилася зворотна тенденція – мілітаризації поліцейських підрозділів, що призвело (одночасно із застарілими повчаннями, знайомими за дебатами з питань цивільно-військових відносин) до відкритого відстоювання деякими поліцейськими підрозділами в демократичних країнах своєї невідповідності демократично обраним органам влади.

У цілому, реформа розвідки є найменш просунутою і, водночас, критичною складовою реформ сектору безпеки. Розвідувальні служби, як і будь-які інші урядові відомства, зобов'язані поважати верховенство права та дотримуватися його. Більше того, громадська довіра до служб, їх урядових керівників

¹⁰ Todor Tagarev (ed.), *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence*, Sofia: Procon, 2010, <http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>; Trust Fund for Integrity building, *Integrity Self-Assessment Process – A Diagnostic Tool for National Defence Establishments*, DCAF, NATO, 2009, <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrity-Self-Assessment-Process-A-Diagnostic-Tool-for-National-Defence-Establishments>

¹¹ Tiffany Clarke (ed.), *Due diligence and corruption risk in defence industry offset programmes*, Transparency International, UK, 2012, <http://www.ti-defence.org/publications/20-category-publications/publications-dsp/76-dsp-pubs-due-diligence-offsets.html>; Mark Pyman, Anne-Christine Wegener, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms*, Transparency International DSP, 2011, <http://archive.ti-defence.org/publications/88-building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-and-security-20-practical-reforms>

¹² Див., наприклад: Pierre Aeppli (ed.), *Toolkit on Police Integrity*, DCAF, 2012, <http://www.dcaf.ch/Publications/Toolkit-on-Police-Integrity>; UNODC Handbook on Police Accountability, Oversight, and Integrity, UN, New York, 2011, http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Police_Accountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf; UNODC, *Training Manual on Policing Urban Spaces*, 2012 <http://www.crime-prevention-intl.org/en/publications/publication/article/training-manual-on-policing-urban-spaces-unodc-2.html>

¹³ Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, *Guidebook on Democratic Policing*, OSCE, 2008, <http://www.osce.org/secretariat/23804>; Anneke Osse, *Understanding Policing*, Amnesty International, 2006, https://www.amnesty.nl/sites/default/files/book_1_0.pdf, *Handbook on Human Rights and Policing*, OHCHR, Human Rights and Law Enforcement, *A Manual on Human Rights Training for the Police*, UN New York and Geneva 1997, <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducationthree.aspx>; <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5en.pdf>

і сподівання на них є вирішальними для ефективного виконання ними їх функцій. Принципово важливим є забезпечення розподілу відповідальності між органами внутрішньої і зовнішньої розвідки та збору розвідувальної інформації. Так само, надзвичайно важливо забезпечити, аби будь-який компонент військової розвідки у структурі МО мав винятково аналітичні функції¹⁴.

У сфері реформування правоохоронних і розвідувальних органів нещодавня тенденція у розвинутих країнах зосереджувати увагу переважно на відчутних терористичних загрозах – явищі, з яким зіштовхуються західноєвропейські та інші держави в 1960-1990-ті роки разом з іншими традиційними загрозами, – в деяких випадках призвела до загальної напруженості навколо перехоплення повідомлень, дублювання функцій, фундаментальних свобод і прав людини. За таких умов ряд міжнародних і регіональних організацій запровадили інструкції із забезпечення захисту громадянських свобод у демократичних державах¹⁵.

Крім того, спільною рисою всіх сучасних програм у сфері управління сектором безпеки є внесення гендерних питань до політики і практики діяльності безпекових служб, з метою задоволення потреб у безпеці всіх громадян. Актуалізація гендерного питання в секторі безпеки забезпечує змістовну і всебічну взаємодію безпекових служб з цивільним населенням, гарантуючи підвищення ефективності надання послуг їх отримувачам. Кожна безпекова служба має власні гендерні проблеми, що вимагають розв'язання, для чого іноді потрібні спеціальна підготовка та можливості¹⁶.

¹⁴ Про нагляд за розвідкою див.: Intelligence Accountable, DCAF-University of Durham, Parliament of Norway, 2005, <http://www.dcaf.ch/Publications/Making-Intelligence-Accountable>; 'Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin: Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight', 17 May 2010, A/HRC/14/46, <http://www.dcaf.ch/Project/UN-Compilation-of-Good-Practices-on-Intelligence-Services-and-their-Oversight>; порівняльні дані на європейському рівні див.: Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, European Parliament, 2011, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

¹⁵ Див., наприклад: OSCE-ODIHR, Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual, ODIHR: Warsaw, 2007, <http://www.osce.org/odihr/29103>

¹⁶ Огляд усіх аспектів гендерного питання та врядування в секторі безпеки, а також ознайомлювальних навчальних посібників див.: Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), Gender and Security Sector Reform Toolkit, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008, <http://www.dcaf.ch/Publications/Gender-Security-Sector-Reform-Toolkit>; Megan Bastick (ed.), Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector, DCAF, 2011, <http://www.dcaf.ch/Publications/Gender-Self-Assessment-Guide-for-the-Police-Armed-Forces-and-Justice-Sector>. Про ключові питання нагляду див.: Megan Bastick, Integrating Gender into Internal Police Oversight, DCAF & OSCE ODIHR 2014, <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-Gender-into-Internal-Police-Oversight>; Megan Bastick, Integrating a Gender Perspective into Internal Oversight within Armed Forces, DCAF & OSCE ODIHR, 2014, <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-a-Gender-Perspective-into-Internal-Oversight-within-Armed-Forces>; Megan Bastick, Integrating Gender into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions, DCAF & OSCE ODIHR, 2014, <http://www.dcaf.ch/Publications/Integrating-Gender-into-Oversight-of-the-Security-Sector-by-Ombuds-Institutions-National-Human-Rights-Institutions>

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: СКЛАДОВІ

Демократичне врядування в секторі безпеки в цілому можна розділити на дві складові. По-перше – нагляд, керівництво та управління органами сектору безпеки з боку виконавчої влади, демократичних інститутів, громадянського суспільства та засобів масової інформації; по-друге – структури керівництва та управління в самому секторі безпеки.

1. Зовнішнє керівництво інститутами безпеки

Зовнішнє керівництво органами сектору безпеки визначається наявністю багатьох зацікавлених сторін, активна співпраця яких забезпечує відкрите обговорення даних про вплив на політику та практику забезпечення безпеки з наступним внесенням відповідних змін. Кожна група суб'єктів нагляду виконує конкретні, але взаємодоповнюючі функції врядування.

1.1. Виконавча влада

Виконавча влада визначає стратегічний напрям управління сектором безпеки та запроваджує ширшу систему керівництва та нагляду з боку демократично обраного уряду. Виконавча влада здатна ініціювати та очолити значні зміни в забезпеченні ефективної та адекватної безпеки, шляхом визначення політичного курсу в секторі безпеки в цілому. Виконавча влада виконує також функції управління безпековими інститутами, міжвідомчого управління та нагляду. Зрештою, на виконавчу владу покладена юридична та політична відповідальність за результати діяльності органів сектору безпеки.

До функцій виконавчої влади належать також: фінансовий нагляд шляхом формування бюджетів і моніторингу витрат (у т.ч. складових сектору безпеки); забезпечення прозорості процедури фінансового менеджменту; безпосередній нагляд за політикою і практикою діяльності сил безпеки (включно з необхідністю забезпечення внутрішнього нагляду галузевими міністерствами); сприяння залученню соціальних груп, які ігноруються або відсторонені від політичного життя, шляхом, зокрема, визначення пріоритетів у реалізації прав жінок, дітей і національних меншин, або визначення потреби в розв'язанні окремих проблем небезпеки в конкретних міських або сільських районах. Такі процедури повинні бути прозорими, а також сприяти участі громадян у безпековому врядуванні.

1.2. Парламентський нагляд і законодавче врядування

Парламентський нагляд за сектором безпеки складається з функцій демократично обраної гілки законодавчої влади (наприклад, асамблеї або парламенту) у сфері нагляду та моніторингу політики і практичної діяльності в секторі безпеки. У ширшому сенсі, парламентський нагляд є критичним елементом законодавчого врядування в секторі безпеки¹⁷.

¹⁷ Hans Born, Philipp Fluri, Anders Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians* no.5, Geneva, 2003, <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>. Про НАТО і країни-партнери див. збірник: Hans Born, Philipp H. Fluri, Simon Lunn (eds.), *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, Geneva, 2003, <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector-and-its-Reform>; а також друге видання цього збірника від 2010р.:

Роль парламентарів і парламентських комітетів є багатогранною: визначення правових засад політики і практики забезпечення безпеки; моніторинг, обговорення, формування політики і процедур діяльності на пленарних засіданнях та у спеціалізованих комітетах (не лише тих, що займаються обороною, правоохоронними органами та розвідкою, але й правами людини, аудитом, бюджетом або монетарною політикою); розробка, затвердження або відхилення політичних документів, законів, бюджетів; участь у процесах призначення вищих посадовців в інститутах безпеки для мінімізації будь-якого політичного втручання. Така діяльність припускає наявність певного рівня мотивації та цілеспрямованої діяльності з боку зацікавлених парламентарів.

Здійснення будь-яких або всіх згаданих видів наглядової діяльності може також слугувати каталізатором змін у секторі безпеки: якщо парламентарі відкрито або у приватному порядку наголошують на певній проблемі, що має стати предметом нагляду, то для уряду, інститутів і сектору безпеки в цілому розв'язання цієї проблеми перетворюється на завдання вищого пріоритету.

І зрештою, надзвичайно важливо забезпечити наявність досконалої законодавчої бази нагляду за безпековими інститутами та управління ними. Така база має бути сумісною з міжнародними зобов'язаннями та універсальними правами людини. Ретельна підготовка проектів законів, внесення змін до них, ухвалення або відхилення законів є головною відповідальністю парламенту. Без такої послідовної законотворчої діяльності знижується рівень ефективності нагляду на національному рівні в цілому.

1.3. Судова влада

Інститути сектору безпеки та їх персонал повинні бути підзвітними у своїй діяльності незалежній судовій владі. Згідно з усталеними традиціями правових систем, відповідна судова діяльність може охоплювати: перспективний та ретроспективний огляд спеціальних операцій у сфері безпеки та надання згоди на їх проведення; судові розслідування правопорушень, скоєних персоналом органів безпеки; переслідування персоналу сектору безпеки за порушення державного цивільного або кримінального права, а також відповідного міжнародного законодавства; розвиток правознавства шляхом тлумачення законів, що впливають на національну безпеку.

З метою підтримання внутрішньої дисципліни, пов'язаної з дрібними злочинами та порушеннями внутрішніх правил і наказів, збройні сили більшості держав мають військові суди, повноваження яких визначаються винятково національним законодавством. Завдяки підпорядкуванню військових судів цивільній системі

<http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-The-Relevance-of-Parliamentary-Oversight-for-the-Security-Sector>. Про нагляд за розвідувальними органами див.: Hans Born and Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, Geneva: DCAF, 2012, <http://www.dcaf.ch/Publications/Overseeing-Intelligence-Services-A-Toolkit>; а також: Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable*, DCAF-University of Durham, Parliament of Norway, 2005, <http://www.dcaf.ch/Publications/Making-Intelligence-Accountable>. Докладніші настанови стосовно діяльності парламентського комітету та інші аспекти див.: Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Governance*, Geneva, 2011, <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Powers-in-Security-Sector-Governance>. Загальні інструкції див також: Office for Promotion of Parliamentary Democracy, European Parliament, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, European Parliament: OPDP, 2013, http://www.europarl.europa.eu/pdf/opdp/Page_1/Oversight-web.pdf

правосуддя національні правові системи можуть здійснювати судочинство стосовно злочинів, скоєних персоналом органів безпеки, згідно з національним законодавством. Неспроможність здійснити таке розмежування може потенційно спричинити конфлікти на межі цивільної і військової юрисдикцій¹⁸.

1.4. Незалежні наглядові органи

Незалежні органи зі спеціальними контрольними повноваженнями можуть відігравати надзвичайно важливу роль у керуванні сектором безпеки. До таких органів належать: національні правозахисні установи, інститути уповноваженого з прав людини, національні комітети з етичних норм поведінки, антикорупційні агентства, генеральні інспектори, незалежні механізми оскарження, а також інші спеціалізовані експертні наглядові агентства (зокрема, нагляду за розвідувальними органами).

Омбудсмен (Інститут омбудсменів) також може виконувати чітко сегментовані функції моніторингу, нагляду, арбітражу та розслідувань у військових і правоохоронних органах, а також у сфері розвідки¹⁹. В деяких державах подібні функції може здійснювати генеральний інспектор органів сектору безпеки²⁰. В цілому, потреба моніторингу діяльності сектору безпеки та його органів може виникнути в будь-якій країні, де інститути омбудсмена займаються захистом прав людини.

Функції таких незалежних органів можуть охоплювати моніторинг політики і практичної діяльності у сфері безпеки, проведення незалежних розслідувань, видачу обов'язкових та/або необов'язкових рекомендацій з питань підзвітності, політики і практичної діяльності, узагальнення даних про скарги і протизаконні дії, а також публічне звітування про результати нагляду та дотримання правових норм. Такий незалежний моніторинговий нагляд є важливим для посилення довіри зацікавлених сторін і забезпечення незалежного діалогу та співпраці між демократичними інститутами, сектором безпеки і громадянським суспільством з питань урядування в секторі безпеки. Структуровані та систематичні доповіді та документація з питань безпекових інститутів можуть сформувати емпіричну базу для реформ на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Так само, незалежні наглядові інститути мають всі можливості – відповідно до чітко визначених повноважень – для надання рекомендацій з питань покращення безпекових послуг і дотримання прав людини органами безпеки.

¹⁸ Див., наприклад: Ian Leigh, 'Executive, Legislative and Judicial Oversight and Guidance over the Security Sector', in Eden Cole, Kerstin Eppert and Katrin Kinzelbach (eds.), *Public Oversight of the Security Sector*, Bratislava: Valeur for UNDP, 2008, <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>. Див. також: UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, New York: UN, 2011, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

¹⁹ Eden Cole and Katrin Kinzelbach (eds.), *Monitoring and Investigating the Security Sector*, Bratislava: Renensans for UNDP, 2007, <http://www.dcaf.ch/Publications/Monitoring-and-Investigating-the-Security-Sector>

²⁰ Hans Born and Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, ODIHR & DCAF, 2008, <http://www.dcaf.ch/Publications/Handbook-on-Human-Rights-and-Fundamental-Freedoms-of-Armed-Forces-Personnel>; Benjamin Buckland and William McDermott, *Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook*, DCAF, 2012, <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>

1.5. Громадянське суспільство

Залучення до сектору безпеки організацій громадянського суспільства (ОГС), що охоплюють неурядові організації (НУО), їх асоціації і громадські групи, уможливорює перспективу перетворення суспільства на рушійну силу у процесах формування політики і врядування в секторі безпеки²¹.

ОГС можуть відігравати активну роль шляхом моніторингу політики і практичної діяльності у сфері безпеки, що зачіпають їх права, та відстоювання доцільних рішень. Надзвичайно важливою є співпраця ОГС з парламентом у плані уможливлення та підтримки демократичного врядування в секторі безпеки шляхом надання для комітетських слухань інформації про поточну ситуацію у сфері безпеки, порушення прав людини або результати експертизи бюджету.

ОГС також можуть сприяти суспільному консенсусу з приводу пріоритетів безпекової політики шляхом покращення поінформованості громадськості з питань безпеки. Крім того, спеціалізовані ОГС (зокрема, жіночі організації) матимуть чітке розуміння та аналіз загроз і порушень щодо відповідних цільових груп, ширшу інформацію про сприйняття громадськості сектору безпеки, а також звіти про порушення. Загалом, ОГС можуть відігравати головну роль у діалозі і співпраці, об'єднуючи громадян, демократичні інститути та органи сектору безпеки для розв'язання проблем у забезпеченні безпеки.

1.6. Засоби масової інформації (ЗМІ)

Засоби масової інформації можуть сприяти керуванню інститутами безпеки завдяки проведенню незалежних журналістських розслідувань і створенню платформ для обміну інформацією та обговорення питань безпеки, до якої матимуть доступ усі зацікавлені сторони. Завдяки розслідуванням і звітуванню про зловживання в органах безпеки та правосуддя ЗМІ здатні виявити недоліки в механізмах прозорості та підзвітності, системах урядування та управління. Друковані та електронні ЗМІ можуть також висвітлювати діяльність ОГС з моніторингу органів безпеки та оцінки рівня забезпечення громадської безпеки, а також відігравати роль у дотриманні принципів доброчесності в судовій системі, виступаючи захисниками від корупції за допомогою проведення журналістських розслідувань, висвітлення випадків корупції і зловживання владою.

2. Цивільне управління і внутрішнє керівництво інститутами безпеки

Для забезпечення ефективності демократичного врядування в секторі безпеки надзвичайно важливо забезпечити, аби механізми управління та внутрішнього керівництва в усіх органах сектору безпеки:

- відповідали цінностям і законам суспільства, громадську безпеку якого вони забезпечують;

²¹ Докладніше див.: Eden Cole, Kerstin Eppert and Katrin Kinzelbach (eds.), *Public Oversight of the Security Sector*, Bratislava: Valeur for UNDP, 2008, <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>

- дотримувалися міжнародних правозахисних принципів і стандартів;
- були достатніми для того, щоб гарантувати громадську безпеку;
- буди укомплектовані цивільними фахівцями.

Ефективне внутрішнє керівництво передбачає використання додаткових горизонтальних і вертикальних управлінських структур. Рівень прозорості механізмів внутрішнього управління також впливатиме на легітимність інститутів безпеки серед усіх громадян. Інститути безпеки, чутливі до потреб суспільства, як правило, виявляються прозорими; органи, байдужі до суспільних потреб – непрозорими. У цьому розділі окреслено головні інституційні проблеми урядування.

2.1. Структура управління інститутами безпеки

2.1.1. Стратегічний напрям та управління на галузевих рівнях

Виконавча влада повинна забезпечити чітке керівництво безпековими інститутами та стратегічне спрямування їх діяльності, надати настанови, які визначають чітко сегментовані обов'язки кожної безпекової структури. Забезпечення громадської безпеки має бути визначене як чітка мета, а для кожного безпекового інституту мають бути окреслені головні завдання. Порядок управління в кожному інституті сектору безпеки та пов'язаних з ними міністерствах має відповідати таким завданням, викладеним у відповідних політиках і довгострокових планах.

2.1.2. Стратегія забезпечення безпеки

На державному рівні обраним представникам, з яких складається національний уряд, необхідно визначити стратегію забезпечення безпеки. Як правило, ключовим документом є стратегія (політика) національної безпеки, на підставі якої можна визначити секторальні політики для правоохоронних органів, оборони та розвідки. Формування стратегії забезпечення безпеки безпосередньо впливатиме на обсяги людських і фінансових ресурсів для інших соціально-економічних ініціатив, а також ініціатив з питань боротьби з бідністю та розвитку. Після цього така стратегія дає змогу відповідним інститутам безпеки сформувати власні пріоритети, стратегії реформування, залучення та реалізації.

2.1.3. Правові засади

Правова база діяльності безпекових інститутів, міністерств, відомств має бути розроблена згідно з належною міжнародною практикою та забезпечувати відповідність верховенству права. Законодавство має чітко визначити: функції і обов'язки кожного інституту безпеки; процедури дозволу адміністративної та оперативної діяльності; сфери застосування внутрішніх правил і процедур; інструменти участі інших зацікавлених сторін у діяльності безпекових інститутів та в її моніторингу; конституційні засади діяльності кожної складової сектору безпеки; відповідальність персоналу перед законом за його дії. Крім того, правові засади мають передбачати та полегшувати доступ до інформації громадськості та демократичних інститутів.

2.2. Внутрішнє управління інститутами сектору безпеки

Інститутам сектору безпеки для забезпечення ефективного надання послуг, запобігання корупції і марнуванню обмежених фінансових і людських ресурсів потрібні дієздатні системи внутрішнього управління.

2.2.1. Кадровий менеджмент

Прозоре та ефективне управління людськими ресурсами забезпечує дієві засоби для підвищення професіоналізму персоналу сектору безпеки, цивільного керівництва та цивільних співробітників. Сприяння ефективному кадровому менеджменту з боку відповідних міністерств і відомств передбачає: розробку прозорої політики заробітної плати, просування по службі та професійного розвитку; створення докладних баз даних для управління персоналом; запровадження систем набору та оцінювання діяльності персоналу на основі заслуг; розвиток ефективної системи оплати праці²². Необхідно також докласти зусиль з розширення участі жінок у секторі безпеки, утриманню їх на службі та кар'єрному росту.

2.2.2. Фінансовий менеджмент

Управління фінансовими ресурсами ґрунтується на припущенні, що до сектору безпеки застосовуються ті самі принципи управління, що і в державному та інших секторах. Для забезпечення реалістичності та взаємодоповнюваності з іншими урядовими пріоритетами і стратегіями бюджетна політика має бути прозорою. Фінансовий менеджмент має бути підтриманий розвитком прозорих і підзвітних систем закупівель, ефективних аудиторських систем, покращенням фінансового планування та управління не лише в міністерствах, але й в адміністративних підрозділах самих інститутів сектору безпеки²³.

2.2.3. Протидія корупції та виховання доброчесності

Головним питанням, що об'єднує підходи до кадрового та фінансового менеджменту, є потреба в міцній антикорупційній базі. Проблеми прозорості та корупції в оборонній сфері часто впливають не лише на країни з перехідною економікою, але й на сталі демократії. Програма виховання доброчесності передбачає використання найкращих практик і антикорупційних заходів²⁴.

²² Харі Букур-Марку, Філіп Флурі, Тодор Тагарєв (ред.) Оборонний менеджмент: вступ, Sofia: Procon, 2009, <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Management>

²³ Див., наприклад, Програма розвитку ООН та Всесвітнього банку, Збірник матеріалів для огляду витрат у секторі безпеки (Security Sector Expenditure Review Sourcebook; у друці на 2016р.)

²⁴ Див.: Тодор Тагарєв (ред.) Побудова цілісності та скорочення корупції в секторі оборони (Building Integrity and Reducing Corruption in Defence; Sofia: Procon, 2010, <http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>; а також: Mark Pyman, Anne-Christine Wegener, Building Integrity and Reducing Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms, Transparency International DSP, 2011, <http://archive.ti-defence.org/publications/88-building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-and-security--20-practical-reforms>

2.2.4. Інституційний і програмний менеджмент

Адміністративний і програмний менеджмент може покращити підзвітність і сприяти дотриманню професійних правил і норм. Ефективний інституційний менеджмент на рівні адміністративних підрозділів, відомств і міністерств слід заохочувати за допомогою: циклічних процесів формування політики і планування, заснованих на розумінні національних пріоритетів і доступних ресурсів; розвитку механізмів боротьби зі зловживаннями владою; запровадження антикорупційних механізмів і дисциплінарних заходів. Запровадження та посилення потребують механізми внутрішньої підзвітності.

2.2.5. Правила та процедури

Кожному безпековому інституту потрібен чіткий набір правил і процедур, які можна застосувати для регулювання поведінки персоналу. Весь персонал сектору безпеки перебуває під юрисдикцією судів з кримінальних або цивільних справ, тоді як внутрішні регуляторні норми передбачають внутрішні дисциплінарні покарання за адміністративні правопорушення або недотримання внутрішнього порядку (згідно з військовим правом).

2.2.6. Кодекси поведінки

Інститути сектору безпеки мають дотримуватися національних і міжнародних кодексів поведінки. Ряд кодексів поведінки впливають на діяльність інститутів сектору безпеки, охоплюючи такі питання, як доброчесність і протидія корупції; етичні норми для персоналу правоохоронних і розвідувальних органів. Кодекси поведінки не є заміною наявних правил, процедур, цивільного або кримінального права, але вони можуть сприяти більшій прозорості та підзвітності, посиленому розумінню та чутливості до зобов'язань і обов'язків фахівців, які працюють у сфері безпеки. Таким чином, вони також повинні бути ясними і зрозумілими для громадськості.

Висновок

Ефективний нагляд над сектором безпеки залежить від повноважень і можливостей демократичних інститутів і ключових цільових груп з вирішення питань нагляду. Парламентарі, як ніхто інші, здатні активізувати обговорення проблем нагляду, сприяти необхідним реформам і спостерігати за якістю забезпечення безпеки з метою позитивного впливу на політику і практику. Кожна група виконує як специфічні, так загальні функції – будь то демократичні інститути (парламенти/законодавча, судова влада), уряди, органи безпеки, незалежні органи нагляду (інститут Омбудсмена), громадянське суспільство чи ЗМІ.

Забезпечуючи взаємодоповнюваність структур внутрішнього та зовнішнього урядування, можна значно покращити доступ до безпекових послуг, гарантуючи водночас прозорість і підзвітність політики та практик у секторі безпеки.

КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ І ПРОБЛЕМИ РЕФОРМИ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Генерал-лейтенант, д-р Олександр Бєлов,
радник Голови СБУ**



Ми вітаємо ініціативу Голови СБУ В.Грицака залучити до процесу реформування Служби широкий інтернаціональний експертний загал: фахівців Консультативної місії ЄС з питань реформування цивільного сектору безпеки, Офісу зв'язку НАТО в Україні, Центру інформації і документації НАТО, Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України та інших¹.

Центр Разумкова готовий долучитися до цих ініціатив та інтелектуально підтримати процес створення принципово нових інституцій сектору безпеки України.

У цьому контексті ми радимо продовжити традиції і процедури консультацій, які склалися у форматі Робочої групи Україна-НАТО з питань демократичного контролю над сектором безпеки і розвідки, що діяла попередніми роками. Ми готові підтримати ці традиції конкретними практичними кроками.

Ми підтримаємо конкретними порадами стратегічні напрями реформування СБУ, визначені у Стратегії національної безпеки України, відповідно до якої вона має посилити надані їй Парламентом функції контррозвідки з поступовою передачею правоохоронних функцій і завдань до новостворених органів боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Але це вимагатиме певного часу: новостворені правоохоронні органи не можуть миттєво перебрати на себе завдання і функції, які раніше виконувала СБУ.

¹ Започатковано Міжнародну дорадчу групу з питань реформування СБУ, сайт СБУ, http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=172574&cat_id=171464

У новій моделі СБУ слід врахувати досвід країн європейської та євроатлантичної спільноти в організації діяльності служб внутрішньої безпеки та визначити:

- оптимальне співвідношення цивільного та військового персоналу;
- компетенцію СБУ у протидії транснаціональній організованій злочинності, наркобізнесу, торгівлі зброєю тощо;
- завдання контррозвідки в забезпеченні економічної, інформаційної безпеки України, захисті об'єктів критичної інфраструктури.

ДЕМІЛІТАРИЗАЦІЯ СБУ

У Рекомендації ПАРЕ №1402 (1999) висловлено побажання, аби “внутрішні служби безпеки не формувалися в рамках військової структури. Цивільні служби безпеки не повинні організовуватися військовим або напіввійськовим чином”².

Разом з цим, у спеціальних службах внутрішньої безпеки Чехії, Польщі, Румунії, Угорщині більшість співробітників – військові; спецслужби Австрії, Бельгії, Італії, Іспанії, Німеччини, Португалії, Туреччини, Швейцарії комплектуються як військовим, так і цивільним персоналом.

Ефективна протидія існуючим на сьогодні загрозам національній і державній безпеці, на наш погляд, потребує комплектування ряду оперативних підрозділів і підрозділів боротьби з тероризмом СБУ військовослужбовцями, що, своєю чергою, зумовлює необхідність її подальшого функціонування як військового формування.

При цьому, саме такий статус дозволить СБУ ефективно виконувати покладені на неї завдання із забезпечення державної безпеки України за умов “гібридної війни”. Порядок проходження військової служби дозволяє оперативно вирішувати питання ротації кадрів, відрядження співробітників для проходження служби в іншу місцевість, залучення до виконання оперативно-службових завдань у будь-який час доби тощо.

Водночас, вважаємо за доцільне запровадити комплектування певних підрозділів СБУ (господарських, фінансово-економічних, реєстраційних, кадрових, аналітичних) цивільними особами.

Довідково: За попередніми оцінками, загальні витрати з державного бюджету у випадку переведення СБУ на посади зі 100% комплектуванням цивільним персоналом за умов забезпечення чинних на сьогодні державних гарантій соціального і правового захисту військовослужбовців, які мають бути у зв'язку з цим звільнені з військової служби, становитимуть понад 4 млрд. грн.

² Control of internal security services in council of Europe member states, Recommendation 1402 (1999), Council of Europe Parliamentary Assembly, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>

ПРОТИДІЯ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Наявність у спецслужби повноважень у сфері боротьби з організованою злочинністю, на наш погляд, цілком відповідає європейській практиці. Так, серед спецслужб держав ЄС лише в Австрії і Великій Британії вони не мають функцій у цій сфері. В інших державах такі функції або передбачені прямо, або реалізуються як складова захисту конституційного ладу, економіки та підприємництва, боротьби з тероризмом тощо. ФБР США займається усіма проявами організованої злочинності на оперативному рівні та одночасно здійснює досудове розслідування цих злочинів.

Стратегією національної безпеки України визначено, що ключовою умовою нової якості економічного зростання є забезпечення економічної безпеки шляхом системної протидії організованій економічній злочинності. З урахуванням зазначеного, пропонується залишити в компетенції СБУ протидію найбільш небезпечним та актуальним загрозам національній безпеці, пов'язаним із транснаціональною організованою злочинністю, наркобізнесом, торгівлею зброєю тощо.

При цьому, співробітники СБУ не будуть наділені правом процесуальної ініціативи у провадженнях, започаткованих за їх матеріалами, а лише здійснюватимуть конкретні гласні та негласні слідчі (розшукові) дії за письмовим дорученням слідчого або прокурора (згідно зі ст.41 КПК України).

КОНТРОЗВІДУВАЛЬНИЙ ЗАХИСТ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ДЕРЖАВИ

У Рекомендації ПАРЕ №1402 (1999) (пункт 2 Розділу А) йдеться про те, що служби внутрішньої безпеки займаються економічними завданнями у випадках, коли вони становлять явну та безпосередню загрозу національній безпеці.

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, яка визначила актуальні на сьогодні загрози національній безпеці, зусилля реформованої СБУ мають бути зосереджені на забезпеченні державної безпеки в економічній, інформаційній, кібернетичній сферах. Серед актуальних загроз національній безпеці визначені, зокрема, такі: агресивні дії Росії, які здійснюються для виснаження української економіки та підризу суспільно-політичної стабільності; блокування зусиль України щодо протидії монополізації стратегічних галузей національної економіки російським капіталом, щодо позбавлення залежності від монопольних поставок критичної сировини, насамперед енергетичних ресурсів; високий рівень "тінізації" національної економіки, надмірна залежність економіки від зовнішніх ринків; недостатній рівень захищеності критичної інфраструктури від диверсій та терористичних посягань.

Враховуючи зазначене, пропонується позбавити СБУ невластивих спецслужбам країн ЄС і НАТО завдань з протидії злочинам у сфері господарської діяльності, залишивши в її компетенції: контррозвідувальний захист критичної інфраструктури держави (насамперед кредитно-фінансової) від розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб; перекриття каналів фінансування тероризму та екстремізму; сприяння розвитку та реалізації програм державно-приватного партнерства.

ДОСУДОВЕ РОЗСЛІДУВАННЯ

Функція досудового розслідування присутня у спеціальних службах внутрішньої безпеки ряду країн ЄС і НАТО, насамперед тих, що стикаються із загрозами національній безпеці, характерними для України, або вже пройшли шлях реформування від радянської до європейської моделі (зокрема Швеції та Польщі).

Відповідно до головного функціонального призначення, СБУ має здійснювати викриття та припинення злочинів проти засад національної безпеки, передбачених Розділом 1 Особливої частини Кримінального кодексу України.

Крім того, наразі дискутуються питання про надання СБУ провідної і координуючої ролі у сфері протидії кіберзлочинам і в захисті об'єктів критичної інформаційної інфраструктури держави, а також про передачу до її юрисдикції розслідування злочинів у сфері використання ЕОМ та комп'ютерних мереж (статті 361, 362, 363 КК України).

При цьому, ефективна протидія розвідувальній і підривній діяльності та розслідування окремих злочинів, що безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, можливе лише за умов поєднання в межах одного державного органу спеціального призначення можливостей здійснення контррозвідувальної, оперативно-розшукової діяльності та функції досудового розслідування.

З урахуванням зазначеного, пропонуємо залишити в СБУ функцію досудового розслідування за окремими статтями Кримінального кодексу України, та переглянути в цьому напрямі скорочення сфери її підслідності згідно зі статтею 216 Кримінального процесуального кодексу України.

ПРОПОЗИЦІЇ СТОСОВНО РЕФОРМУВАННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Володимир Паливода, старший науковий співробітник відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень



Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки”, підготовлена в листопаді 2014р., поряд з причинами необхідності реформування сектору безпеки досить чітко та аргументовано визначає основні напрями діяльності держави в цій сфері.

Головна теза пропозицій до цього річного документа: процес реформування має відбуватися виважено, за умови індивідуального підходу до кадрів і збереження високопрофесійного потенціалу, без втрати дієздатності правоохоронних органів і спецслужб.

Прийняття Закону України “Про очищення влади” (який за висновками Венеціанської комісії не відповідає стандартам європейського права) мало деморалізуючий вплив, зокрема, на багатьох досвідчених співробітників Служби безпеки України (СБУ), які прагнули продовжувати службу і приносити користь державі. Зважаючи на це, в січні 2015р. були схвалені зміни до згаданого законодавчого акта, однак вони стосуються лише вищого офіцерського складу. На жаль, за існуючої останніми роками практики присвоєння генеральських звань, рівень професійної підготовки осіб, які їх отримували, майже не враховувався.

У цій сфері позитивним можна вважати польський досвід перетестації колишніх співробітників Служби безпеки МВС ПНР під час їх зарахування до новоствореної спецслужби (Відомства охорони держави) та поліції у 1990р.

За нинішньої оперативної обстановки у країні, розглядаючи питання посилення повноважень СБУ у сферах контррозвідувальної діяльності, боротьби з тероризмом, захисту національної державності, суверенітету та конституційного ладу, ще завчасно порушувати питання про зміну статусу Служби як правоохоронного органу спеціального призначення (що абсолютно не суперечить євроінтеграційному курсу нашої держави¹). Загалом, іноземний досвід діяльності спеціальних служб у сфері забезпечення державної безпеки може бути екстрапольований на українські реалії лише з урахуванням особливостей історичного розвитку, національної ментальності, сучасних тенденцій розвитку внутрішньополітичної та внутрішньоекономічної ситуації.

Так, наприклад, Агентство внутрішньої безпеки Республіки Польща (член ЄС з 2004р.) фактично виконує ті ж самі функції, що і СБУ. Якщо брати до уваги світовий досвід, то правоохоронним органом спеціального призначення є і ФБР США.

Додаткового вивчення вимагає також питання про можливу демілітаризацію СБУ. Подібна воєнізована система існує не лише у спецслужбах країн колишнього СРСР, але й в Іспанії, Польщі, Румунії, Словаччині, Угорщині, Чехії (у певних пропорціях з цивільними службовцями). Федеральна розвідувальна служба ФРН останніми роками надає перевагу прийому на роботу військовослужбовців (зі збереженням військових звань).

Ефективне реформування СБУ неможливе без нових підходів до кадрової і виховної політики. Одним із пріоритетних завдань має стати опрацювання нових принципів кар'єрного росту і професійної придатності особового складу. Зокрема, на керівні посади повинні призначатися співробітники, які здобули необхідний професійний досвід на визначених посадах оперативного складу (можливо, встановити певний ценз проходження служби на таких посадах).

Під час розробки та реалізації програм професійного становлення та патріотичного виховання особового складу необхідно приділити увагу такому поняттю, як “корпоративна культура”, оскільки корпоративність є однією з цементуючих засад, що забезпечують ефективну діяльність спецслужб провідних країн світу. Надання цьому поняттю негативного відтінку останніми роками не сприяло формуванню у співробітників СБУ почуття гордості за власне відомство.

¹ У п.2 ст.4 Договору про Європейський Союз (т.зв. Маастрихтський договір) зазначено: “Союз дотримується рівності держав-членів перед Договорами, поважає національну індивідуальність держав-членів, притаманну їх основоположним політичним і конституційним структурам. ... Союз поважає головні функції держави, особливо спрямовані на забезпечення її територіальної цілісності, підтримку громадського порядку та охорону національної безпеки. Зокрема, національна безпека залишається в одноосібній відповідальності кожної держави-члена”.

З метою недопущення “розмивання” корпоративної культури, а також для зміцнення антикорупційної складової і попередження витоку таємної інформації слід відмовитися від практики призначення на керівні посади в СБУ колишніх співробітників органів внутрішніх справ, митних чи податкових органів.

Такі призначення свого часу на посади заступників Голови СБ України генералів міліції (за аналогією призначення партійних чиновників на керівні посади в КДБ СРСР) викликало різку негативну реакцію всередині Служби. Розслідування та належної правової оцінки вимагає факт призначення Президентом України В.Ющенком у 2009р. усіх начальників обласних Управлінь МВС на спеціально створені додаткові посади перших заступників начальників обласних Управлінь СБУ. Менше ніж за рік вони повернулися на службу до МВС України, встигнувши отримати за цей час доступ до оперативних даних СБУ (включно з оперативними матеріалами про співробітників органів внутрішніх справ).

Необхідно також уникати призначень на керівні посади (за принципом політичної доцільності) осіб, які не мають фахової підготовки, та посадові обов'язки яких дублюють завдання підрозділів Центрального управління СБУ. Прикладами можуть бути призначення радників з питань комунікацій колишніх співробітників МЗС України, оскільки за ці ж самі питання відповідають Управління взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю та Центр міжнародного співробітництва Апарату Голови СБУ.

Під час перегляду системи підготовки кадрів у Національній академії СБУ потрібно зважено підходити до питання збільшення кількості місць для прийому осіб, які мають вищу освіту, за рахунок абітурієнтів, які поступають на п'ятирічну форму навчання.

Згідно з раніше проведеними в Академії СБУ дослідженнями, саме ця категорія осіб давала значний відсоток звільнень з військової служби протягом перших п'яти років після закінчення навчання (на відміну від колишніх курсантів). У роботі з кадрами необхідно посилювати виховну складову, але з використанням ідеологем, які враховують відмінності в ментальності жителів різних регіонів України та сприяють зміцненню національної єдності.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ ТА ГОЛОВНІ ПРОБЛЕМИ ДИСКУСІЙНІ МАТЕРІАЛИ

Підготовлені Центром Разумкова до обговорення на конференції “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України: стан і потреби”, 21-22 січня 2016р., Київ, Україна¹.

1. Виклики врядуванню в секторі безпеки України: головні пріоритети, успіхи та проблеми реформ

а. Система врядування сектором безпеки в Україні постала перед викликами двох типів: зовнішніми і внутрішніми. Зовнішні виклики є наслідком змін після холодної війни в міжнародному безпековому середовищі, міжнародному праві, глобальних і регіональних системах безпеки. Внутрішні виклики спричинені як традиційними недоліками української державної політики, так і процесами, пов'язаними як зі спробами узурпації влади режимом Януковича, так і перехідними процесами становлення громадянського суспільства в Україні після Революції гідності.

б. До головних зовнішніх викликів (у сенсі обговорюваних питань) належать наступні:

- поступова деградація системи ООН, яка виявилася неспроможною як адекватно і своєчасно реагувати на появу та ескалацію кризових явищ, так і ефективно врегульовувати конфлікти;
- тенденція легітимації наступальної, інколи агресивної політики супердержав, поступової ерозії міжнародного права. Це є наслідком того, що процеси глобалізації, зростання невдоволення наявним світовим порядком і пошуку нової парадигми міжнародних відносин стимулювали сплеск інтеграційно-реінтеграційних процесів, слабкою ланкою яких і зонами потенційних конфліктів виявилися країни, що перебувають на “перетині” цих проектів. Зокрема, Україна виявилася на перетині європейського та євразійського інтеграційних проектів, що й зумовило російсько-український конфлікт. До “інтеграційної конкуренції” залучені практично всі наявні світові центри сили, тоді як решта міжнародного співтовариства, глобальні та регіональні міжнародні організації, національні системи безпеки явно неспроможні адекватно реагувати на цю тенденцію;

¹ Докладніше див. в окремому виданні Дискусійних матеріалів, підготовлених Центром Разумкова до Міжнародної конференції “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України: стан і потреби?” 21-22 січня 2016р., с.46-68, http://www.razumkov.org.ua/upload/1453966743_file.pdf

- Україна, слідом за ЄС і НАТО, не розглядала Росію як джерело потенційної воєнної загрози, що негативно вплинуло на розвиток української системи безпекового урядування, оборонних спроможностей і зрештою призвело до дефіциту безпеки. Однією з причин цього стало те, що Україна – до запровадження у 2010р. позаблокової політики, – рухаючись курсом євроінтеграції, була змушена дотримуватися пріоритетів політики ЄС і НАТО, надмірна та невинуватна віра яких у процеси перетворення Росії на демократичну державу з ринковою економікою, верховенством права, а також недооцінка ними (попри попередження міжнародного експертного середовища) агресивності та можливостей російської політики призвели до закріплення у Кремля відчуття безкарності і стали для нього спонукальним чинником у реалізації імперських амбіцій.

в. До головних традиційних недоліків української державної політики можна віднести наступні:

- корупція і надмірний рівень бюрократизму – як залишок радянської системи, так і власний здобуток за часів незалежності;
- брак системного, стратегічного підходу до формування та реалізації державної політики в усіх сферах життєдіяльності, в т.ч. національної безпеки, надання переваги “ручному режиму” управління та зловживання тактичним методом “коротких кроків”, що давало змогу використовувати їх для досягнення поточних корпоративних інтересів на шкоду стратегічним національним;
- зневага до побудови громадянського суспільства та його залучення до процесів формування, реалізації державної політики, контролю над цими процесами.

г. За часів президентства Януковича відбулося насичення систем урядування та внутрішнього управління в секторі безпеки “смотрящими” від “Сім’ї”, про-російські налаштованими керівниками та персоналом, а інколи – громадянами Росії.

Це суттєво негативно вплинуло на Збройні Сили України, які, за умов поза-блокової політики, розглядалися Урядом як засіб економії бюджетних ресурсів, а наближеними до правлячого режиму бізнес-структурами – як ресурс (земля, інфраструктура, надлишкове майно, контракти з МО) власного збагачення.

Правоохоронна система трансформувалася в той час із засобу забезпечення внутрішньої безпеки та захисту громадян на засіб переважно захисту і збереження правлячого режиму, що не могло не вплинути негативно на їх спроможності. Таким чином, розпочинаючи “гібридну” спецоперацію проти України, Кремль не шукав слабкі місця в системі забезпечення її національної безпеки – він сам їх створював руками прихильників у системі урядування та “п’ятої колони” в політичному і громадському середовищі України.

У 2011р. розпорядженням Уряду була припинена програма впровадження в центральних органах виконавчої влади системи управління якістю за міжнародними стандартами ISO 9001, а з Парламенту було відкликано урядовий проект закону про державне стратегічне планування. Попри певні ініціативи з удосконалення законодавства в цій сфері, справа досі перебуває в тому стані. Це сприяє закріпленню та поглибленню наступних головних проблем державного (в т.ч. безпекового) управління:

- невизначеність об'єктів управління (цілеспрямованих процесів) та їх диференціації на процеси, з одного боку, застосування силових структур, а з іншого – розвитку як всього сектору безпеки, так і його складових;
- недостатня технологічність побудови управлінських процесів і, відповідно, структур, їх зосередженість переважно на тактичних результатах замість управління переміщенням результатів від початкових і проміжних до стратегічних, кінцевих;
- брак єдиних підходів, стандартів розробки та реалізації стратегічних і планових документів, їх внутрішня суперечливість і міжвідомча неузгодженість;
- відсутність чіткої класифікації програмних документів з урахуванням різниці між секторальними та цільовими програмами, зрозумілого переходу до формування бюджету в рамках процесу розробки програм;
- невизначеність статусу деяких стратегічних документів, упорядкованого процесу їх розробки, їх місця у формуванні та реалізації державної політики;
- неефективність механізмів управління ризиками, системи моніторингу і критеріїв оцінювання результатів виконання програм, оцінки політичних і юридичних наслідків їх невиконання, механізмів відповідальності за прийняття помилкових управлінських рішень.

д. Наявній (постмайданівській) системі безпекового врядування притаманні як успадковані, так і нові недоліки:

- інституційна недосконалість (структурна надмірність і функціональна недостатність, у сенсі реагування на сучасні загрози), недостатня стійкість і неефективність (через застарілість правового забезпечення і процедурної бази);
- економічна збитковість – через брак стратегічного менеджменту, нецільове та неефективне використання ресурсів, корупція;
- недостатня укомплектованість професійними, патріотично налаштованими кадрами чи укомплектованість в окремих випадках персоналом з багатим радянським чи раньоукраїнським (в негативному сенсі) досвідом, з низькими менеджерськими та лідерськими якостями, ініціативністю, але з великими амбіціями та небажанням брати на себе відповідальність; такий стан справ

зумовлює небажання запроваджувати системні, стратегічні підходи до формування та реалізації державної політики (які передбачають жорсткий контроль і відповідальність), побоювання змін, бюрократичний саботаж і гальмування реформ;

- утворення Національної ради реформ при Президентові України – як органу проектування, координації та моніторингу результативності реформ – з профільними комітетами на чолі винятково з керівниками відповідних відомств не дало (й не могло дати) очікуваних результатів; рівень виконання плану реформ є дуже низьким з причин браку політичної волі, солідарності, міжвідомчої конкуренції, стратегічного менеджменту, недостатньо широкого залучення незалежних експертів і представників громадянського суспільства;
- залучення до безпекового врядування активістів добровольчого та волонтерського рухів також не перетворилося, попри важливість чинників використання громадської ініціативи та демократичного контролю, на рушій реформ – переважно через брак системних підходів до розв'язання проблем, досвіду роботи на державному рівні врядування, навичок відносин з глибоко корумпованим бюрократичним апаратом, не завжди високі моральні якості окремих активістів;
- суто відомчий підхід до розробки і впровадження електронних баз даних, автоматизованих систем підтримки управлінської діяльності інколи без дотримання стандартів інформаційного обміну, що в наступному заважатиме їх сумісності.

2. Демократичний нагляд та врядування в секторі безпеки: пріоритети реформи

а. Розбудова демократичного нагляду та врядування є не лише необхідністю розвитку сектору безпеки, але й нагальною потребою ефективного державного управління в цьому секторі за умов “гібридної” війни. Адже ключовим елементом стратегії Кремля є таврування України, як “failed state”. Росія, зокрема, висвітлює проблеми недержавних добровольчих формувань в Україні як неспроможність держави забезпечити керівництво сектором безпеки. На жаль, це може вводити в оману західних партнерів – як підтвердження слабого демократичного врядування в Україні.

б. У демократичному безпековому врядуванні в Україні найбільш ефективною на сьогодні є пряма участь волонтерських організацій і громадянського суспільства в реформуванні сектору безпеки. У виконавчій владі запроваджені базові стандарти цивільного політичного керівництва Збройними Силами та іншими військовими формуваннями. Проте наявні також ознаки певної “мілітаризації” державного управління, хоча формально воєнний чи надзвичайний стан не запроваджувався. Суспільство через громадських активістів і ЗМІ вимагає реформування сектору безпеки на демократичних засадах, запровадження західних стандартів, тоді як

політика виконавчої влади є переважно реактивною. Тим не менш, існують позитивні зрушення у сфері демократичного парламентського контролю: народні депутати України – члени як профільних, так і непрофільних комітетів активно обговорюють нагальні питання національної безпеки і оборони як з трибуни ВР, так і у ЗМІ.

в. Україна має унікальний шанс створити не лише “класичну” систему демократичного врядування та нагляду в секторі безпеки, але й справді сучасну структуру за активної участі як державних інституцій, так і громадського сектору, що відповідає сучасному розумінню врядування як інклюзивного процесу. Українські та міжнародні експерти могли б (якщо б до них дослухалися) сприяти цьому процесу, ініціюючи створення замість формальних і позасистемних реформаторських структур ширшої і більш ефективної системи дорадчих, наглядових і координаційних органів реформування сектору безпеки.

3. Система забезпечення національної безпеки: сучасний стан і пріоритети реформування

а. Система забезпечення національної безпеки (СЗНБ) перебуває у стані, коли є нагальними потреби її суттєвого зміцнення і реформування. Потреба зміцнення СЗНБ зумовлена російсько-українським конфліктом, зростанням рівня злочинності, тероризму (в міжнародному та національному масштабах), вимогами підвищення ефективності системи захисту населення. Потреба в реформах СЗНБ викликана вимогами громадянського суспільства, необхідністю боротьби з корупцією, пристосування до майбутніх загроз, підвищення ефективності та економічності системи, забезпечення відповідності стандартам НАТО. Поєднання процесів реалізації цих потреб є досить суперечливим за часом, цілями, ресурсами.

Під час збройного конфлікту важливо забезпечити безболісність реформ для сектору оборони, стабілізації ситуації та обмежити їх спектр тими елементами, які потрібні, але відсутні або неефективні: системами антикризового менеджменту, військового управління, матеріально-технічного забезпечення, заходами запобігання поширенню тероризму, сепаратизму та диверсійної діяльності, створенням Сил спеціальних операцій, відновленням (практично, створенням заново) Військово-морських сил. Зміцнення за рахунок оснащення сучасними озброєннями та військовою технікою, комплектування професійно підготовленим особовим складом явно вимагають війська (сили), що беруть безпосередню участь в АТО, Повітряні сили (авіація, протиповітряна оборона – особливо з огляду на можливість ескалації конфлікту за участі регулярних військ РФ), розвідка та контррозвідка, сили радіоелектронної боротьби тощо.

б. Цілі, спектр реформ сектору оборони, завдання, технологічна насиченість і послідовність процесів їх виконання, потрібні ресурси визначаються прогнозами і сценаріями розвитку безпекової ситуації, вимогами до ефективності сил оборони.

Вимоги до ефективності оборонного сектору

Головними вимогами до оборонного сектору (насамперед до ЗС, інших силових структур, оборонної промисловості, системи управління), що впливають з актуальних сьогодні і прогнозованих загроз Україні, сценаріїв їх ескалації, а також з потреб комплексного запобігання та протидії загрозам, є наступні:

1. ЗС у взаємодії з іншими силовими структурами (структурами секторів внутрішньої безпеки і оборони) мають бути готовими до виконання всього спектра функцій і завдань, що впливають із потреб надійного захисту України від загроз:

- забезпечувати в мирний час недоторканість наземних, повітряних і морських кордонів держави, захист виключної економічної зони в Чорному та Азовському морях, захист військ і важливих об'єктів від ударів з повітря;
- самостійно стримувати, локалізувати та нейтралізовувати збройні конфлікти в разі їх виникнення у двох-трьох операційних зонах одночасно шляхом проведення під єдиним командуванням спільних операцій силами міжвидових угруповань ЗС із залученням інших військових формувань;
- стримувати розгортання та наступ противника шляхом нанесення ударів по його військових і невійськових об'єктах, а також проведення спеціальних операцій;
- здійснювати розгортання військ (сил), вести бойові дії, вживати заходів з територіальної оборони в нестандартних ситуаціях, зокрема за умов виникнення (створення) кількох техногенних катастроф і руйнування інфраструктури, що висуває додаткові вимоги до кількісного та якісного складу інженерних військ, сил евакуації та медичної допомоги, мобілізаційних резервів, механізмів залучення спроможностей місцевих громад;
- вести розвідку в інтересах стратегічної, оперативної і тактичної ланок управління військами (силами);
- підтримувати безперервне та ефективне управління військами (силами) у стратегічній, оперативній і тактичній ланках із забезпеченням у режимі реального часу даними про ситуацію, місцевість, противника, власні війська;
- здійснювати своєчасно і в потрібних обсягах оперативне, технічне та тилове забезпечення операцій міжвидових угруповань;
- здійснювати ротацію військ (сил), евакуацію постраждалих, пошкоджених озброєнь і техніки, відновлення боєздатності військ (сил) після бойових втрат за рахунок активного резерву ЗС і мобілізаційних резервів;
- брати участь у миротворчих, антитерористичних, антипіратських операціях, забезпечуючи сумісність визначених сил і засобів, органів управління, інформаційних і логістичних систем з аналогічними системами країн-партнерів;
- забезпечувати своєчасне і в потрібних обсягах переміщення військ (сил) на великі відстані.

2. Ефективність застосування ЗС та інших силових структур має забезпечуватися наявністю у них наступних головних *оперативних спроможностей*, які є достатніми для виконання завдань із захисту від загроз і визначають перспективну функціональну модель сектору оборони:

- *придатність до розгортання та готовність до застосування* – здатність своєчасно виконувати завдання з доукомплектування військ особовим складом, ОВТ, проведення бойового злагодження, переміщення до визначених районів (операційних зон), розгортання та приведення військ у готовність виконувати бойові завдання;
- *ефективність застосування* – здатність забезпечувати потрібну результативність виконання завдань за призначенням, у т.ч.: бойового чергування; запобігання та протидії ескалації загроз; стримування агресії; локалізації, нейтралізації і ліквідації наслідків конфліктів різної інтенсивності; проведення спеціальних операцій та інформаційної протидії; надання допомоги на випадок стихійних лих і техногенних катастроф;

- **мобільність** – здатність здійснювати переміщення військ (сил) під час застосування з дотриманням відповідних часових і просторових показників операцій усередині країни, перекидання сил на великі відстані в рамках участі в закордонних миротворчих операціях і спільних навчаннях з партнерами-членами НАТО;
- **сумісність** – придатність військ (сил) до спільного застосування і взаємодії, у т.ч. з іноземними партнерами;
- **керованість** – охоплення якісним управлінням процесів реформування, розвитку, життєдіяльності та застосування військ (сил) за призначенням на всіх рівнях ієрархії;
- **адаптивність** – здатність до ефективного застосування в широкому діапазоні загроз, сценаріїв їх ескалації, характеристик політичного, соціального, економічного, інформаційного оточення, форм застосування противником “жорсткої” і “м’якої” сили;
- **розвідувальні можливості** – наявність джерел інформації про ситуацію, стан потенційних і реальних противників, третіх сторін, а також здатність отримувати інформацію різними способами (агентурними, технічними, аналітичними), обробляти і своєчасно надавати дані відповідним органам управління і військам у зручному для них вигляді;
- **інформаційна забезпеченість** – охоплення якісним і своєчасним інформаційним забезпеченням процесів управління та застосування військ (сил); стійкість до інформаційних впливів на особовий склад, населення, а також до програмно-технічних впливів на системи управління та телекомунікаційну інфраструктуру, а також здатність проводити власні інформаційні спецоперації;
- **всебічна ресурсна забезпеченість** – здатність у повному обсязі та якісно забезпечувати потреби військ (сил) під час реформування, розвитку, життєдіяльності в мирний час і застосування за призначенням – у воєнний; охоплює всі види організаційно-правового, оперативного, технічного та тилового забезпечення;
- **захищеність і живучість** – здатність забезпечувати скритність і маскування сил і засобів, їх стійкість до певних видів впливів противника та оточення, відновлення боєздатності; наявність резервів.

3. Необхідні спроможності ЗС та інших силових структур мають бути забезпечені створенням відповідних організаційно-штатних функціональних структур (у т.ч. мережевих структур з активними чи напівактивними вузлами) з потрібними обсягами та якістю ресурсів:

- **людських** – потрібної чисельності підготовленого та навченого особового складу з відповідним рівнем професійних навичок і морально-психологічних якостей;
- **матеріально-технічних** – потрібної кількості зразків ОВТ, обсягів військового майна відповідної якості;
- **інфраструктурних** – допоміжних підсистем та об’єктів (зокрема, дислокації військ, підготовки та комплектування військ (сил) і резервів, ремонту та модернізації ОВТ, військової освіти, транспортування);
- **організаційно-правових** – повного, несуперечливого і зручного для використання набору всіх видів документів (у т.ч. міжнародних договорів, угод, домовленостей), що визначають процеси реформування, розвитку, життєдіяльності та застосування за призначенням військ (сил), а також механізми їх реалізації;
- **фінансових** – адекватних потребам обсягів бюджетних і позабюджетних витрат на створення, підготовку та реалізацію визначених спроможностей.

4. Рівень готовності військ (сил), системи управління має бути адекватним потребам у запобіганні і протидії актуальним загрозам у всьому їх спектрі та за всіма сценаріями їх ескалації із залученням оптимальної кількості сил і засобів.

5. Враховуючи те, що темпи ескалації загроз, у т.ч. комбінованих (“гібридних”), можуть перевищувати оперативність прийняття рішень і реагування на них, система забезпечення національної безпеки повинна мати спроможність формувати, готувати та застосовувати ситуативні комплекти різнорідних сил і засобів на основі прогнозів розвитку ситуації та її постійного моніторингу та аналізу. На випадок реалізації комбінованих сценаріїв ескалації

загроз, коли виникає потреба спільного застосування різнорідних сил і засобів у нестандартних ситуаціях, в Україні має бути створена система антикризового менеджменту. До неї мають належати потужний орган прогнозу, моніторингу, моделювання ситуацій, формування планів та оперативних рішень, а також Центр кризового реагування у складі відповідних оперативних штабів і завчасно підготовлених ситуативних комплектів різнорідних сил і засобів (силові складові із залученням підрозділів спеціального призначення відповідних відомств можуть у майбутньому розглядатися як Сили спеціальних операцій).

6. Функціональна структура ЗС має ґрунтуватися на модульному принципі побудови організаційно-штатних структур. Це має забезпечити гнучкість ЗС у всьому спектрі можливих сценаріїв їх застосування, адаптивність до конкретних ситуацій, а також оптимізацію організаційно-штатної структури ЗС та інших військових формувань за умов забезпечення потрібної ефективності військ (сил) за мінімально достатньої чисельності особового складу, кількості ОВТ, запасів матеріально-технічних засобів.

7. За умов “гібридної” загрози з боку потужнішої за воєнним потенціалом Росії, в Україні мають бути створені сили територіальної самооборони з патріотично налаштованих громадян у вигляді законних місцевих добровольчих формувань, які здійснюють воєнно-патріотичне виховання та потрібну військову підготовку громадян, надають допомогу ЗС, правоохоронним органам, силам прикордонного контролю, цивільного захисту населення, координують з ними свою діяльність, а у випадках раптових нестандартних ситуацій (активізація тероризму, агентурної мережі противника, прихована диверсійно-розвідувальна, інформаційно-психологічна діяльність тощо) вдаються до самостійного (в рамках закону і скоординованих із силовими структурами планів) реагування на них; у випадку тимчасового захоплення територій противником, залишені на них сили самооборони перетворюються на рух опору;

8. Стан і дислокація у мирний час військ (сил) швидкого реагування, інших військ, резервів, сил територіальної самооборони, облаштована відповідним чином військова інфраструктура мають виконувати роль стримуючого фактора, забезпечувати своєчасне розгортання військових угруповань потрібного складу на будь-якому оперативному напрямку та їх своєчасне підсилення за рахунок основних сил оборони, резерву та мобілізаційних ресурсів.

9. Параметри систем комплектування, підготовки та забезпечення життєдіяльності ЗС та інших силових структур, а також напрями їх трансформації мають визначатися з урахуванням: законодавчо визначених на сьогодні та на перспективу структури та чисельності сектору оборони; умов виконання і складності завдань відповідних функціональних структур; рівня технологічної складності ОВТ і процесів їх застосування; потреб забезпечення психологічної сумісності та керованості військових колективів; реального демографічного стану населення; можливостей держави забезпечити соціальні стандарти військової служби та її високу конкурентоспроможність на ринку праці в Україні.

10. Система оснащення військ (сил) ОВТ, модернізації технічного парку ЗС та інших силових структур, а також система ВТС мають орієнтуватися на реальні потреби ЗС, економічний і науково-технологічний потенціал країни, можливості придбання ОВТ як на внутрішньому ринку, так і за кордоном і забезпечувати:

- сумісність та ефективний взаємозв'язок з процесами комплектування, підготовки та забезпечення життєдіяльності ЗС;
- високі ступені готовності військ (сил);
- технічну можливість впровадження найбільш ефективних форм і способів застосування військ (сил);
- наявність резервів ОВТ, здатних компенсувати їх бойові втрати;
- максимально можливе завантаження вітчизняної оборонної промисловості замовленнями на розробку та виробництво новітніх, технологічно досконалих ОВТ.

11. Система ремонту ОВТ має бути ешелонованою (за рівнями організаційної структури військ (сил), видами ремонту) та охоплювати всю наявну номенклатуру ОВТ.

12. Оскільки українська оборонна промисловість у наявному стані не здатна задовольнити потреби ЗС у мирний та воєнний час за всією потрібною номенклатурою ОВТ і військового майна, то в забезпеченні потреб військ і створенні мобілізаційного резерву ОВТ слід покладатися

не лише на внутрішні закупівлі, але й на систему ВТС з державами-партнерами та завчасні закупівлі потрібної номенклатури ОВТ за кордоном. Іноземні закупівлі ОВТ, крім задоволення потреб ЗС та інших силових структур, мають передбачати можливість зміцнення вітчизняної оборонно-промислової бази за рахунок запровадження компенсаційних і ліцензійних схем, але не допускати надмірної односторонньої технологічної залежності.

13. Оборонна промисловість має працювати на засадах ринкової економіки, мати відповідну державну підтримку, орієнтуватись як на забезпечення потреб ЗС, так і на експорт за номенклатурою продукції військового призначення та подвійного використання з дотриманням принципів і вимог багатосторонніх режимів експортного контролю.

14. Діяльність системи управління має бути спрямована на керівництво процесами:

- реформування та розвитку ЗС та інших силових структур;
- їх життєдіяльності в мирний час;
- застосування військ (сил) за призначенням.

15. Діяльність системи управління має бути: забезпечена всебічно обґрунтованими прогнозами воєнно-політичної ситуації, надійними даними її моніторингу та аналізу; зосереджена на довго-, середньо- та короткостроковому плануванні функціонування та розвитку сектору оборони; здатною керувати застосуванням ЗС та інших силових структур у складних умовах; за необхідності забезпечувати їх сумісність і взаємодію з військовими формуваннями країн-партнерів. Рівень готовності системи управління має бути вищим за рівень готовності підпорядкованих військ (сил), а структура та організація її діяльності мають забезпечувати оперативність та ефективність управління, а також безперешкодний і без втрати ефективності перехід від стану мирного часу до особового періоду.

16. Нормативно-правова база забезпечення функціонування та розвитку сектору оборони має складатись із взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих документів концептуального, програмного, регуляторного та нормативного характеру, систематизованих і структурованих за сферами їх застосування, рівнями і процедурами ухвалення, термінами чинності, механізмами імплементації і коригування. Ними має бути визначено єдиний понятійний апарат у сфері безпеки, забезпечене чітке розуміння процесів реформування, розвитку, життєдіяльності та застосування структур сектору безпеки, їх взаємодії у різних ситуаціях, механізмів реалізації цих процесів, контролю результатів і відповідальності.

17. Процеси реформування, розвитку ЗС та інших силових структур, їх застосування мають бути внутрішньо несуперечливими, спрямованими на реалізацію поточних потреб і бажаної перспективної моделі (в т.ч. з урахуванням зростання ролі спеціальних операцій), тісно пов'язаними з планами їх підготовки та застосування, забезпечувати їх ефективність на кожному проміжному етапі реформування, відповідати нормативно-правовим засадам.

в. Аналогічним чином має будуватися робота з визначення вимог і переліку завдань з реформування **всіх інших складових сектору безпеки**. Ці вимоги та переліки спроможностей мали б бути визначені під час проведення Комплексного огляду сектору безпеки і знайти відбиття в політичних і стратегічних документах: у законах “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про засади національної безпеки України”, про діяльність, структуру і чисельність силових органів; у Стратегії національної безпеки, Воєнній доктрині, концепціях розвитку складових сектору безпеки. Це забезпечило б системність і несуперечливість реформ пов'язаних між собою складових усього сектору безпеки, полегшило б розуміння громадськістю та міжвідомчу координацію процесів їх застосування та розвитку, підвищило б відповідальність за ефективну реалізацію цих процесів і цільове витрачання коштів (здається, саме конкретизація та посилення такої відповідальності і є одним із головних стримувальних чинників підготовки та реалізації реформ).

г. Упродовж 2014-2015рр. були закладені основи для реформування **сектору внутрішньої безпеки**. Здійснені перші успішні (умовно) кроки на шляху реалізації моделі правоохоронних органів, яка б відповідала інтересам суспільства і держави. Ключовою відмінністю сьогоденної реформи від попередніх, є значно активніша і безпосередня участь представників міжнародної спільноти та громадянського суспільства. Водночас, їй притаманні й традиційні недоліки (фрагментарність, недостатні повнота, системність, аргументованість, брак уваги до вертикальних і горизонтальних зв'язків системи, що реформується).

Об'єднуючим фактором ключових суб'єктів реформування (державних, міжнародних, неурядових) є задекларований консенсус стосовно універсальних європейських принципів реформування органів внутрішніх справ. Проте, на етапах розробки концептуальних, стратегічних, програмних документів і їх практичної реалізації виникають непорозуміння стосовно втілення ключових принципів, зокрема, демілітаризації, демократизації, децентралізації, підзвітності, прозорості.

Одним із найбільш серйозних викликів є необхідність поєднання властивостей демілітаризованої поліцейської служби і спроможностей виконання завдань в умовах воєнного часу, боротьби з організованою злочинністю, незаконними збройними формуваннями тощо. Ідея делегування МВС максимально можливої кількості функцій внутрішньої безпеки (поліцейські, прикордонна та міграційна служби, служба з надзвичайних ситуацій) і наявність в його структурі потужного військового компоненту є, можливо, доцільною з точки зору оптимізації, економії коштів тощо. Водночас, ряд правоохоронних функцій залишаються поза зоною повноважень МВС або дублюються іншими органами. Залишається відкритим питання спроможності МВС керувати виконанням надто широким спектром функцій. Рішення з пошуку балансу між оптимізацією (концентрацією) повноважень, обґрунтованим дублюванням і розумною альтернативою монополії застосування сили, очевидно, має бути предметом широкої громадської домовленості та повинне ухвалюватися поза межами відомства – на рівні загальнодержавного центру координації.

Відповіді на ці та багато інших питань мали б бути отримані за результатами Комплексного огляду сектору безпеки як невід'ємного елементу системи державного стратегічного планування, терміни та якість виконання якого поставили під сумнів забезпечення системного підходу до реформ системи забезпечення національної безпеки загалом і сектору внутрішньої безпеки зокрема.

д. Одним із важливих напрямів зміцнення та реформування секторів оборони і внутрішньої безпеки є структурна та функціональна **інтеграція добровольчого та волонтерського рухів**, утворення системи територіальної самооборони, нормативно-правове забезпечення цих процесів.

На сьогодні практично всі добровольчі батальйони (крім Добровольчого українського корпусу – воєнізованого формування Правого сектору) вже інтегровані до складу ЗСУ, Національної гвардії та Національної поліції, що дало змогу значно посилити ці силові структури.

У 2014р. в Україні створена Асоціація волонтерів, до якої приєдналися більша частина волонтерських організацій та окремих волонтерів. Активісти зі складу Асоціації домоглися створення Офісу реформ при МО і стали ініціаторами багатьох інноваційних проектів з оновлення та посилення системи матеріально-технічного забезпечення ЗСУ.

13 жовтня 2015р., за ініціативи активістів Революції гідності, створено Рух сприяння територіальній обороні (Рух СТО), до складу якого приєдналися поки що дев'ять громадських організацій (за наявності швидких результатів є перспективи значного розширення). Головними напрямками роботи Руху СТО є патріотично-виховна робота серед громадян, підготовка військових фахівців, а також утворення повноцінної системи територіальної самооборони (на зразок естонського Кайцеліту). Руху СТО надається консультативна та організаційна допомога з боку Управління територіальної оборони МО за відсутності, однак, будь-якого фінансового сприяння. Водночас, підтримка цієї громадської ініціативи з боку Президента, законодавчої і виконавчої влади сприяла б значному зростанню довіри до цих інститутів державної влади, налагодженню дієвих зв'язків з громадськістю, підвищенню ефективності сектору безпеки.

е. Реформування **розвідки і спеціальних служб** є специфічним напрямом, зокрема через певну закритість їх оперативної діяльності, що обмежує коло залучених осіб колишніми працівниками, фаховими системологами, аналітиками, які можуть отримати доступ до відповідної інформації. Проте, з метою підвищення ефективності демократичного контролю доцільно дуже виважено обмежити закритість інформації про діяльність розвідувальних органів і спецслужб.

Головними напрямками їх зміцнення та реформування є:

- поширення та покращення координації діяльності розвідувальних служб з метою інформаційно-аналітичного забезпечення процесів прийняття рішень у сфері національної безпеки; з цієї точки зору, усунення дублювання потоків розвідувальної інформації (як однієї з передумов її повноти та надійності) шляхом об'єднання або скасування відповідних підрозділів може зумовити не підвищення, а навпаки, зниження ефективності інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівних органів;

Ефективним кроком у цьому напрямі є створення у травні 2015р. Головного ситуаційного центру при РНБОУ (з обов'язковою програмно-апаратною підтримкою на основі єдиної програмної платформи (чи взаємосумісних стандартизованих платформ), адаптованого спеціального, функціонально орієнтованого програмного забезпечення, сучасних апаратних засобів) та замикання на нього інформаційних потоків від усіх розвідувальних органів, служб, підрозділів, залучених до моніторингу та прогнозу безпекової ситуації, збору та аналізу інформації у сферах воєнно-політичної, економічної, фінансової, екологічної, техногенної, гуманітарної, інформаційної безпеки. Подальша перспектива пов'язується зі створенням мережі ситуативних центрів розвідувальних органів і служб, Воєнного кабінету та Об'єднаного комітету з питань розвідувальної діяльності при РНБОУ, на базі яких запроваджується ефективна **система антикризового менеджменту**.

- інституційне забезпечення та посилення контррозвідальної діяльності, розширення та підвищення ефективності агентурних мереж всередині країни та за кордоном;
- покращення фінансового та спеціально-технічного забезпечення розвідальних органів і спецслужб сучасними засобами всіх видів розвідки та контррозвідальної діяльності;
- запровадження стратегічного менеджменту, наближення до бюджетного процесу (за часовими параметрами, вимогами, процедурами) процесів розробки та реалізації планів функціонування і програм розвитку;
- запровадження систем кадрового менеджменту, створення кадрового резерву, підвищення професіоналізму кадрів, люстрація;
- підвищення ефективності механізмів і процедур як демократичного контролю, так і збереження державної таємниці;
- врахування та реалізація вітчизняного досвіду та найкращих світових практик, наближення до стандартів НАТО.

4. Міжнародна підтримка реформи сектору безпеки України: узагальнена оцінка

Міжнародна підтримка реформи сектору безпеки України охоплює багато напрямів: надання консультативної, дорадчої, фінансової, матеріально-технічної допомоги, навчання персоналу, підготовка військ (сил) тощо. Вона здійснюється за принципом “хто що може” та була б найбільш ефективною, якщо б відповідала ще й іншому принципу – “що потрібно Україні”. Але навіть за умов браку такої відповідності ефективність використання міжнародної допомоги могла б бути вищою за наявну, якщо б українська влада мала чітке “узагальнене” уявлення про потреби в допомозі і способи їх використання в рамках стратегій врегулювання конфлікту і проведення реформ (яких немає) та була б готовою до прийому такої допомоги. Головними стримувальними чинниками в цьому сенсі є наступні:

- відсутність Концепції розвитку всього сектору безпеки і його складових та власного системного, аргументованого бачення шляхів її реалізації;
- як наслідок, неспроможність аргументовано переконати західних партнерів у доцільності (чи недоцільності) тих чи інших напрямів і заходів реформування, надання допомоги;
- *інколи* неготовність західних партнерів дослуховуватися до українських колег і враховувати українську специфіку під час впровадження найкращих світових практик;
- нездатність (чи небажання) вищого державного керівництва України консолідувати зусилля різних міністерств і відомств;
- бюрократизм, корупція в органах державної влади, брак ефективних механізмів підзвітності та відповідальності.

За умов усунення цих недоліків реформування сектору безпеки могло перетворитися з виклику на технічне завдання.

ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ ПРО БЕЗПЕКУ: ОЦІНКА, ЗАГРОЗИ, ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ¹

Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 6-12 листопада 2015р. Було опитано 2 008 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками². Вибірка опитування будувалась як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без урахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

Проект здійснено за фінансової підтримки Центру інформації та документації НАТО в Україні. Зміст публікації є винятково думкою авторів та не обов'язково відображає офіційну позицію Центру інформації та документації НАТО в Україні.

Оцінка громадянами України зовнішніх і внутрішніх загроз

47,0% опитаних вважають, що однаково небезпечними для незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України є зовнішні та внутрішні загрози, майже третина (30,3%) опитаних дотримуються думки, що найбільш небезпечними є внутрішні загрози (неефективність влади, корупція, недостатні оборонні можливості), а 17,8% – що зовнішні загрози (збройна агресія, підливна діяльність, економічна війна, інформаційно-психологічна війна). На першочергову небезпеку внутрішніх загроз частіше вказують жителі Півдня, Сходу та Донбасу (38-40%), ніж Заходу та Центру країни (22-24%).

Оцінюючи, які внутрішні загрози є найбільш небезпечними для України, найвище громадяни оцінюють рівень загроз від корупції (8,5 бала за шкалою від 0 до 10, де “10” – максимальна оцінка загрози), від олігархічної моделі держави (7,9 бала), загострення внутрішньополітичної боротьби, протистояння між різними гілками влади (7,5 бала), діяльності незаконних збройних формувань (7,1 бала).

¹ Повна версія міститься в окремому виданні Дискусійних матеріалів, підготовлених Центром Разумкова до Міжнародної конференції “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України: стан і потреби?” 21-22 січня 2016р., с.46-68, http://www.razumkov.org.ua/upload/1453966743_file.pdf

Оцінюючи рівень небезпеки від зовнішніх загроз, найвищу оцінку небезпек отримали потрапляння України в боргову залежність від іноземних кредиторів (7,7 бала), збройна агресія Росії (масштабна або локальна) (7,6 бала), торговельно-економічні, енергетичні війни (7,5 бала), підливна діяльність з боку Росії (диверсії, підтримка сепаратистських рухів) (7,4 бала), інформаційно-психологічна війна, спрямована на розпалювання міжнаціональної, міжрегіональної, релігійної ворожнечі, дискредитацію дій влади і силових структур, поширення панічних настроїв, зрив мобілізації тощо (7,2 бала).

Серед загроз, що походять від різних країн, найвище оцінюються загрози з боку Росії (7,6 бала за шкалою від 0 до 10). Загроза від ОДКБ (військовий блок Росії, Вірменії, Білорусі, Казахстану, Киргизстану, Таджикистану) оцінюється 4,2 балами, загроза від США – 3,2 балами, загрози від інших країн оцінюються ще нижче.

Найвище рівень загроз з боку Росії оцінюють жителі Західного та Центрального регіонів (відповідно 9,0 і 8,8 бала), дещо нижче – жителі Південного (6,1 бала), Східного (6,0 бала) регіонів та Донбасу (5,5 бала), хоча і в цих регіонах загроза з боку Росії оцінюється вище, ніж з боку інших країн².

Громадяни України низько оцінюють рівень власної захищеності від різноманітних загроз. Однак, частка тих, хто вважає себе незахищеним від таких загроз як військова агресія, зіткнення на міжнаціональному або міжрелігійному ґрунті, терористичні акти, великі стихійні лиха, епідемічні захворювання, техногенні катастрофи, спроби відчуження власності, зараз є дещо нижчою, ніж у вересні 2014р. Слід також зазначити, що три чверті (74,4%) опитаних відчувають себе незахищеними від дій української влади.

Дещо несподіваним результатом є те, що рідше, порівняно з іншими регіонами, на власну незахищеність від військової агресії та деяких інших загроз вказують жителі Донбасу (тієї його частини, що перебуває під контролем української влади). Можливо, це пов'язано з тим, що значна частина жителів тих територій, де в недавньому минулому розгорталися бойові дії, сподівається, що ситуація вже не буде настільки важкою, як у 2014р.

Шляхи забезпечення зовнішньої безпеки та стратегічні союзники України

Більше половини (53,0%) респондентів вважають, що у разі воєнної загрози (збройного нападу) Україна може розраховувати, лише на власні сили. Так вважають абсолютна або відносна більшість опитаних у всіх регіонах

² Розподіл областей за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Центр**: Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області та місто Київ; **Південь**: Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід**: Дніпропетровська, Запорізька, Харківська області; **Донбас**: Донецька та Луганська області.

(від 43,5% на Донбасі до 59,5% у Західному регіоні). 15,8% опитаних покладаються насамперед на допомогу країн ЄС і НАТО, 11,6% – на широку міжнародну допомогу. Кожен з інших варіантів набирає не більше 3%.

Переконання, що Україна може розраховувати переважно лише на власні сили, зумовлює те, що відповідаючи на питання, що найбільшою мірою забезпечуватиме безпеку країни, найчастіше респонденти відповідають, що найкраще її забезпечуватиме потужна, добре озброєна армія (30,5%). 26,3% дотримуються думки, що безпеку країни найкраще забезпечуватиме миролюбна, ефективна зовнішня політика, добросусідські партнерські відносини з країнами світу, 20,7% обирають варіант відповіді “вступ до НАТО”. Інші можливості забезпечення безпеки країни мають значно меншу підтримку: позаблоковий статус – 6,1%, гарантії провідних країн світу – 4,9%, вступ до ОДКБ (військового блоку Росії, Вірменії, Білорусі, Казахстану, Киргизстану, Таджикистану) – 2,4%.

Найчастіше вважають, що безпеку країни найкраще забезпечуватиме потужна, добре озброєна армія, жителі Західного (39,5%) та Центрального (35,5%) регіонів. Так само в цих регіонах частіше, ніж в інших регіонах, опитані вважають, що гарантуватиме безпеку країни вступ до НАТО (відповідно, 28,5% і 24,9%). На Донбасі, у Східному та Південному регіонах найбільше покладаються на миролюбну, ефективну зовнішню політику, добросусідські партнерські відносини з країнами світу (відповідно, 40,4%, 30,3% і 36,0%).

Під час опитування стратегічними союзниками України найчастіше респонденти називали США (39,1%), Польщу (34,2%), Німеччину (24,0%), країни Балтії (24,0%), Канаду (20,7%)³.

У 2012р. як стратегічні союзники України найчастіше респондентами називалися Росія (40,2%) і Білорусь (25,9%). Протягом 2014-2015рр. частка тих, хто вважає стратегічними союзниками ці країни, суттєво зменшилася і зараз становить відповідно, 5,9% і 11,9%.

31,5% опитаних підтримують можливість надання Україною військової допомоги (відповідно до норм міжнародного права) іншим країнам, що зазнали збройної агресії. Однак, відносна більшість (44,7%) виступають проти цього.

Оцінка громадянами діяльності держави у сфері безпеки і оборони

Характеризуючи дії влади, спрямовані на захист суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України, відносна більшість (45,8%) опитаних обирають варіант відповіді “захищають лише на словах, а насправді – переймаються боротьбою за владу та ресурси”, ще 11,0% вважають, що представники влади

³ Списки країн, з яких респонденти вибирали відповіді, у 2015р. відрізнялися від списків, використовуваних у 2012-2014рр., зокрема, у 2015р. у них не були представлені міждержавні та міжнародні союзи та структури (ЄС, ОБСЄ, НАТО тощо), а також були додані деякі країни (країни Балтії та Китай). Однак, отримана динаміка відповідей все ж відображає зміни в громадській свідомості з цього питання

боятися Путіна і готові принести в жертву національні інтереси, щоб уникнути боротьби, 20,7% – що українська влада не має власної позиції і виконує вказівки Європи і США, і лише 12,4% вважають, що влада робить усе можливе для захисту суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України. Точка зору, що влада захищає суверенітет, незалежність і територіальну цілісність лише на словах, переважає в усіх регіонах України (від 42,4% на Донбасі до 48,1% у Західному регіоні).

Оцінюючи ефективність роботи різних структур у протидії загрозам національній безпеці за п'ятибальною шкалою (де “1” означає “вкрай не ефективно”, а “5” – “максимально ефективно”), громадяни дають досить низькі оцінки ефективності роботи Кабінету Міністрів (2,0 бала), Верховної Ради (2,0 бала), Міністерства оборони та Генерального штабу (2,3 бала), Президента (2,4 бала), Міністерства внутрішніх справ (2,5 бала), СБУ (2,7 бала). Вище оцінюється діяльність Державної прикордонної служби (3,0 бала), Збройних Сил України (3,3 бала) та Національної гвардії (3,4 бала), а найвище – добровольчих батальйонів (3,7 бала) та волонтерських організацій (4,0 бала).

Оцінка діяльності армії та інших силових структур

13,6% опитаних вважають, що Збройні Сили та інші військові формування України повною мірою здатні надійно захистити суверенітет держави від воєнних загроз, 57,4% – що частково здатні, а 22,3% – що не здатні.

Найчастіше причинами низької ефективності Збройних Сил та інших військових формувань громадяни України вважають непрофесійне керівництво (61,4%), відсутність належного матеріально-технічного забезпечення (49,7%) та корупцію (47,7%). Значно рідше називаються недостатній професійний рівень солдатів і офіцерів (25,7%) та низькі моральні якості військовослужбовців (9,1%). На недостатній професійний рівень солдатів і офіцерів частіше вказують жителі Південного (35,3%), Східного (30,2%) регіонів, а особливо Донбасу (50,8%), але в усіх без винятку регіонах найчастіше причиною низької ефективності Збройних Сил називають непрофесійне керівництво.

Найчастіше вважають, що у трагічних поразках на Донбасі (Дебальцеве, Іловайськ) насамперед винні Міністерство оборони та Генеральний штаб (36,1%) та Президент України – Головнокомандувач Збройних Сил (27,7%). Керівництво АТО називають 14,1% респондентів, Кабінет Міністрів – 3,7%, командирів та бійців військових частин і підрозділів – 2,4%, командирів та бійців добровольчих батальйонів – 0,8% опитаних.

Готовність громадян захищати країну і підтримувати армію

23,9% громадян України готові захищати свою країну із зброєю в руках, 27,5% – участю у волонтерському русі, 30,4% заявили, що не готові захищати країну, а 18,2% вагалися з відповіддю. Найчастіше готовність захищати країну зі зброєю в руках висловлюють жителі Західного (29,8%) та Центрального (29,6%)

регіонів, тоді як у Південному, Східному регіонах та на Донбасі таку готовність висловлюють від 16% до 18% опитаних. Найчастіше готові захищати свою країну участю у волонтерському русі жителі Західного регіону (37,7%), найрідше – жителі Південного регіону (15,0%), в інших регіонах – від 24% до 29%. Найчастіше відповідають, що не готові захищати країну, жителі Донбасу (47,6%), Півдня (44,9%) та Сходу (42,4%). У Західному регіоні таку відповідь дають 18,1% опитаних, у Центральному – 19,0%.

На готовність захищати країну зі зброєю в руках найчастіше вказують респонденти віком до 40 років (серед тих, кому 18-29 років – 29,5%, 30-39 років – 31,3%), найрідше – ті, кому 60 років і більше – 14,7%. Серед представників вікової групи 18-29 років чоловічої статі про готовність захищати країну зі зброєю в руках вказують 44,4%, серед представників вікової групи 30-39 років чоловічої статі – 50,0%.

На готовність захищати країну участю у волонтерському русі приблизно однаковою мірою вказують представники всіх вікових груп, крім найстаршої (60 років і більше), у якій частка тих, хто висловлює таку готовність, дещо нижча (21,8%) від середньої по масиву опитаних. Відповідно, серед літніх людей найбільше тих, хто відповідає, що не готовий захищати країну (46,7%).

Відповідаючи на питання: “Яким буде (було) Ваше рішення (порада), якщо Вам або Вашим рідним чи близьким надійде повістка з військкомату?”, 25,8% опитаних обрали варіант відповіді “З’явитися до військкомату і бути готовим до мобілізації, оскільки захист Батьківщини є почесним обов’язком”, 16,1% – “з’явитися до військкомату і бути готовим до мобілізації, оскільки в разі відмови можуть притягнути до відповідальності”, 15,2% – “ігнорувати, навіть, якщо є загроза притягнення до відповідальності, оскільки не довіряю нашій владі, яка “воює” лише на словах”, 13,4% – “ігнорувати навіть, якщо є загроза притягнення до відповідальності, оскільки це не війна, а каральна операція влади проти власного народу”. Перший із цих варіантів (“з’явитися до військкомату і бути готовим до мобілізації, оскільки захист Батьківщини є почесним обов’язком”) найчастіше обирають жителі Західного (33,1%) і Центрального (30,2%) регіонів. А ігнорувати повістку до військкомату через те, що вважають, що влада здійснює каральну операцію проти власного народу, найчастіше мають намір жителі Східного регіону (30,5%).

44,7% опитаних відповіли, що надавали протягом 2014-2015рр. добровільну допомогу українській армії, Національній гвардії, добровольчим батальйонам, 15,3% допомагали пораненим бійцям, 14,4% – біженцям з Криму та Сходу України, 8,1% – сім’ям загиблих. 35,3% респондентів відповіли, що не надавали жодної допомоги.

Найчастіше надавали допомогу українській армії, Національній гвардії, добровольчим батальйонам жителі Західного (66,3%) та Центрального (59,0%)

регіонів, це ж саме стосується і допомоги пораненим бійцям (відповідно, 24,0% і 18,5%). Допомогу біженцям найчастіше надавали жителі Донбасу (36,3%). Найчастіше відповідають, що не надавали жодного допомоги жителі Півдня (65,1%) та Сходу (54,7%).

Оцінка громадянами ситуації на Донбасі

Оцінюючи власний рівень поінформованості про ситуацію в зоні АТО, лише 32,8% респондентів відповідають, що вони достатньо поінформовані, 41,1% – що недостатньо поінформовані, 17,0% – що практично не мають достовірної інформації. Лише 3,5% респондентів зазначили, що ситуація в зоні АТО їх зовсім не цікавить. Найчастіше зазначають, що вони достатньо поінформовані про ситуацію в зоні АТО, жителі Донбасу (39,7%) та Сходу (41,4%).

Оцінюючи ситуацію на Сході країни, найчастіше опитані відповідають, що на Сході України відбувається сепаратистський заколот, підтриманий Росією (31,5%) та відбувається війна між Україною і Росією (28,0%). 16,3% дають відповідь, що в цьому регіоні відбувається громадянська війна – конфлікт між проукраїнськи і проросійськи налаштованими громадянами України, 8,4% – що там відбувається війна між Росією і США, і 7,4% – боротьба за незалежність т.зв. Донецької та Луганської народних республік. Жителі Західного регіону найчастіше схильні вважати, що на Сході країни відбувається війна між Україною і Росією (44,5%) та сепаратистський заколот, підтриманий Росією (38,1%), жителі Центрального регіону – сепаратистський заколот, підтриманий Росією (44,5%) та війна між Україною і Росією (30,3%), жителі Півдня – сепаратистський заколот, підтриманий Росією (24,7%), громадянська війна – конфлікт між проукраїнськи і проросійськи налаштованими громадянами України (22,8%), війна між Росією і США (18,1%), жителі Сходу – громадянська війна – конфлікт між проукраїнськи і проросійськи налаштованими громадянами України (24,0%), сепаратистський заколот, підтриманий Росією (21,6%), війна між Україною і Росією (19,1%), жителі Донбасу – громадянська війна – конфлікт між проукраїнськи і проросійськи налаштованими громадянами України (35,4%), війна між Україною і Росією (22,5%).

Переважна більшість (71,8%) громадян України вважають, що Росія є державою-агресором, стороною конфлікту на Сході України, а “ДНР” та “ЛНР” – терористичні організації, які не є представниками населення відповідних територій (64,4%). Ці результати статистично значуще не відрізняються від тих, що були отримані в березні та серпні 2015р. Вважають Росію державою-агресором більшість жителів Західного (93,1%), Центрального (91,7%) та Південного (52,6%) регіонів, а також відносна більшість жителів Східного регіону (47,8%) і Донбасу (42,0%). Вважають “ДНР” та “ЛНР” терористичними організаціями переважна більшість жителів Західного (86,0%) і Центрального (83,5%) регіонів та відносна більшість жителів Південного регіону (48,1%). У Східному

регіоні та на Донбасі частки тих, хто вважає “ДНР” та “ЛНР” терористичними організаціями, та тих, хто вважає, що “ДНР” і “ЛНР” є представниками населення відповідних територій, статистично значуще не відрізняються.

Оцінюючи, якими повинні бути подальші дії щодо врегулювання конфлікту на Сході України, 34,4% респондентів виступають за продовження АТО до повного відновлення контролю України над зайнятими сепаратистами територіями, 22,7% – за надання цим територіям особливого статусу у складі України, а 20,1% – за відокремлення від України цих територій.

Ті респонденти, які виступають за відокремлення від України цих територій, найчастіше мотивують це тим, що не хочуть, щоб жителі цих територій впливали на політику України і отримували кошти з українського бюджету (62,4%), і лише 27,2% – тим, що вважають, що жителі цього регіону мають право на самовизначення.

Частка респондентів, які виступають за надання цим територіям особливого статусу у складі України, зменшилася, порівняно з серпнем 2015р., тоді вона становила 28,5%.

Найчастіше за продовження АТО до повного відновлення контролю України над зайнятими сепаратистами територіями виступають жителі Центрального (45,1%) і Західного (42,8%) регіонів, за надання цим територіям особливого статусу у складі України – жителі Південного (30,8%), Східного (40,2%) регіонів і Донбасу (42,3%).

Відповідаючи на пряме питання, чи слід надавати Донбасу особливий статус, 31,2% опитаних дали ствердну відповідь, 48,6% – заперечну.

У випадку, якщо Україні все ж доведеться співіснувати з непідконтрольною частиною Донбасу, близько половини (45,1%) респондентів вважають, що у такому випадку необхідно припинити будь-які відносини (в т.ч. економічні) між Україною та непідконтрольними територіями Донбасу, а 27,6% – що слід надати Донбасу особливий статус з можливістю його впливу на політику (в т.ч. і міжнародну) України.

За припинення відносин виступають більшість опитаних у Західному (55,7%) та Центральному (54,0%) регіонах. На Сході відносна більшість (47,3%) виступають за надання Донбасу особливого статусу, а на Півдні та Донбасі частки прихильників обох точок зору статистично значуще не відрізняються.

Оцінюючи, який варіант врегулювання конфлікту на Сході становить більшу загрозу для стабільності та розвитку України – заморожування конфлікту та створення “кордону” вздовж лінії розмежування чи надання цим територіям особливого статусу у складі України (амністія, права на мовне самовизначення,

призначення керівництва судів і прокуратури, створення народної міліції, неможливість дострокового припинення повноважень місцевих депутатів та обраних посадових осіб тощо), думки респондентів розділилися – 36,8% вважають, що більшу загрозу становить перший із цих варіантів, 32,0% – що другий, а 31,2% не визначилися. На більшу небезпеку заморожування конфлікту вказує відносна більшість опитаних у Центральному, Південному та Східному регіонах, на приблизно однакову небезпеку обох варіантів – жителі Західного регіону та Донбасу.

Частіше громадяни України вважають, що якщо території “ДНР” та “ЛНР” будуть повернуті до складу України, потрібно буде відновлювати зруйновану інфраструктуру цих регіонів головним чином за рахунок Росії (29,6%) або за рахунок лише тих коштів, які збиратимуться на цих територіях (29,4%). 23,5% дотримуються думки, що це потрібно робити за рахунок України. Жителі Донбасу найчастіше схильні вважати, що інфраструктуру цих регіонів потрібно відновлювати за рахунок України (40,4%), і рідше, ніж жителі інших регіонів, дотримуються думки, що це потрібно робити за рахунок лише тих коштів, які збиратимуться на цих територіях (17,7%).

Порівняно з березнем 2015р., в українському суспільстві змінилися оцінки поточних результатів Мінських домовленостей. Якщо в березні 2015р. позитивно їх оцінювали 34% опитаних, то в серпні 2015р. – лише 11,9%. У листопаді частка тих, хто їх оцінює позитивно, дещо зросла (до 16,1%), хоча й залишається істотно нижчою, ніж у березні. Частка тих, хто їх оцінює негативно, зросла з 22,2% у березні до 44,0% у серпні. У листопаді негативізм в оцінках дещо знизився (до 32,5%). У листопаді, порівняно з серпнем, зросла частка тих, хто оцінює результати Мінських домовленостей нейтрально (з 22,9% до 28,0%). Негативні оцінки результатів Мінських домовленостей найбільш виражені в Західному, Центральному регіонах та на Донбасі.

Відповідаючи на питання: “Як Ви ставитеся до вимушених переселенців з Криму та Сходу?” найчастіше респонденти відповідають: “Нейтрально. Їх присутність у нашому місті (селі) майже не помітна і не створює жодних проблем для мене особисто” (40,5%). 32,1% відповіли, що ставляться до них позитивно (“співчують і по можливості готові їм допомагати”, а 20,9% відповіли, що ставляться негативно, мотивуючи це тим, що “вони, насамперед чоловіки, повинні були захищати свої села і міста від проросійських сепаратистів, а тепер вимагають пільг, не поважають місцевих мешканців і звичаїв”. Нейтральне ставлення до біженців висловлюють відносна більшість опитаних у Західному, Центральному та Східному регіонах. У Південному регіоні та на Донбасі приблизно рівні частки респондентів висловлюють нейтральне та позитивне ставлення до біженців.

Російсько-український конфлікт: причини та шляхи врегулювання

Оцінюючи основні причини російсько-українського конфлікту, респонденти найчастіше називають намагання України вийти з-під впливу Росії та спроби Росії утримати Україну у сфері свого впливу (46,7%), неприйняття Росією євроінтеграційного курсу України (38,4%), неприйняття Росією України як самостійної, суверенної держави з незалежною зовнішньою політикою (35,4%), загрозу для Росії можливого вступу України до НАТО (30,3%).

Більшість (56,5%) опитаних погоджуються з тим, що не слід робити жодних поступок Росії та сепаратистам, з часом слід відновити контроль над усією територією України навіть, якщо це вимагає значних втрат (не погоджуються 25,6%). 67,9% не погоджуються з тим, що слід відмовитися від претензій стосовно незаконності анексії та визнати російський статус Криму, 65,4% не погоджуються, що слід відмовитися від намірів вступу до ЄС та будь-яких рішень, що можуть спровокувати Росію.

Якщо в березні та серпні 2015р. відносна більшість опитаних була переконані в необхідності надання Україні летальної зброї західними державами, то в листопаді число прихильників надання такої зброї Україні дещо знизилося (з 40,5% у серпні до 34,5%). Це може бути пов'язане зокрема зі зменшенням інтенсивності бойових дій на Донбасі. Підтримують надання летальної зброї Україні відносна більшість опитаних у Західному (45,6%) і Центральному (42,4%) регіонах, не підтримують більшість респондентів у Східному регіоні (52,6%) та на Донбасі (66,0%) та відносна більшість – у Південному регіоні (39,5%).

Разом з тим, більше половини (53,0%) опитаних вважають, що міжнародна допомога Україні в боротьбі з російською агресією є недостатньою. Лише 15,9% вважають її суттєвою. Недостатньою її вважають більшість жителів Західного та Центрального регіонів та відносна більшість жителів Південного, Східного регіонів та Донбасу.

Оцінка ролі міжнародних організацій у врегулюванні російсько-українського конфлікту є загалом невисокою. Оцінюючи роль різних організацій за шкалою від “0” до “5”, де “0” означає, що роль мінімальна, а “5” – що роль максимальна, дещо вище респонденти оцінюють роль Європейського Союзу (2,6 бала) та ОБСЄ (2,5 бала). Роль ООН та НАТО оцінюється 2,3 балами. Найнижчу оцінку отримала роль СНД у врегулюванні конфлікту – вона близька до мінімуму (1,1 бала).