



**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 ДЕВ'ЯТОЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ  
“РЕФОРМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ:  
ЗДОБУТКИ, УРОКИ ТА ПЛАНИ НА ПЕРСПЕКТИВУ”  
10-11 жовтня 2017р., Київ, Україна

КИЇВ-2017

**9**  
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 Дев'ятої міжнародної конференції  
“Реформи сектору безпеки України:  
здобутки, уроки та плани на перспективу”  
10-11 жовтня 2017р., Київ**

Редактори:  
Філіпп Флурі, DCAF  
Олексій Мельник, Центр Разумкова

Літературні редактори:  
Річард Штайн, DCAF  
Ганна Пашкова, Центр Разумкова  
Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані результати Дев'ятої міжнародної конференції “Реформи сектору безпеки України: здобутки, уроки та плани на перспективу”.

Україна в надзвичайно складних, кризових умовах досягла суттєвого прогресу у зміцненні національних оборонних спроможностей та розвитку системи забезпечення національної безпеки. Це стало можливим завдяки спільним зусиллям держави та суспільства, а також безпрецедентному рівню зовнішньої підтримки з боку західних держав, міжнародних структур, недержавних організацій. Безпекові реформи відбуваються в контексті масштабного реформування економіки, децентралізації державного урядування, боротьби з корупцією – того, що має безпосередній вплив на рівень безпеки людини, суспільства та держави. Зазначена проблематика стала темою обговорення під час Конференції за участі представників органів влади, громадянського суспільства, наукових кіл, міжнародних організацій та ЗМІ.

У виданні презентуються виступи доповідачів і стислий виклад дискусій під час сесійних засідань і в робочих групах.

Оцінки, висновки і пропозиції, висловлені учасниками Конференції, не обов'язково збігаються з офіційними позиціями Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Центру Разумкова та Уряду Королівства Нідерландів.

Публікація здійснена в рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”, що реалізується DCAF спільно з Центром Разумкова та за фінансової підтримки МЗС Королівства Нідерландів.

# З М І С Т

<b>I. ВСТУП</b> .....	5
<b>II. РЕФОРМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ, УРОКИ ТА ПЛАНИ НА ПЕРСПЕКТИВУ ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ</b> .....	6
<b>III. ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ</b>	
<i>Павло ПИНЗЕНИК</i> .....	13
<i>Олександр ЛИТВИНЕНКО</i> .....	14
<i>Філіпп ФЛУРІ</i> .....	14
<i>Яп ФРЕДЕРІКС</i> .....	15
<b>IV. СЕСІЯ I. РЕФОРМА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПІДСУМКИ, ПРОБЛЕМИ, НАСТУПНІ КРОКИ</b> .....	16
<b>ОБОРОННІ ТА НЕВІЙСЬКОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-НАТО</b> <i>Барбора МАРОНКОВА</i> .....	17
<b>РОЗВИТОК МЕРЕЖЕВО-ЦЕНТРИЧНИХ СПРОМОЖНОСТЕЙ ЯК ВІДПОВІДЬ “ГІБРИДНИМ” ЗАГРОЗАМ</b> <i>Михайло ЛОПАТІН</i> .....	20
<b>ГРОМАДСЬКІ РАДИ ТА КОМІСІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЦИВІЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ</b> <i>Віктор МУСІЯКА</i> .....	22
<b>V. СЕСІЯ II. МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА РЕФОРМ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ</b> .....	24
<b>НОВІ ВИКЛИКИ І НЕБЕЗПЕКИ РЕФОРМ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ ЗАНЕПАДУ ВЛАДИ</b> <i>Олександр ВОДЯННИКОВ</i> .....	25
<b>УРЯДУВАННЯ ТА РЕФОРМИ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ, ЗАВДАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТУ</b> <i>Ендрю КАТБЕРТ</i> .....	28
<b>МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА РЕФОРМИ ЦИВІЛЬНОГО СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ</b> <i>Кястутіс ЛАНЧІНСКАС</i> .....	32
<b>РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ПАРТНЕРІВ У РЕФОРМІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ</b> <i>Арчіл ЦИНЦАДЗЕ</i> .....	35
<b>VI. СЕСІЯ III. УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД: УРОКИ РЕФОРМУВАННЯ</b> .....	38
<b>СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ</b> <i>Валентин ПЕТРОВ</i> .....	39
<b>ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА</b> <i>Артем БІДЕНКО</i> .....	42

<b>УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД ТА УРОКИ РЕФОРМУВАННЯ: ОБОРОННІ СПРОМОЖНОСТІ</b>	
<i>Анатолій ПЕТРЕНКО</i> .....	44
<b>ГРОМАДСЬКІ ІНІЦІАТИВИ: УСПІХИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ</b>	
<i>Віктор ПЛАХУТА</i> .....	51
<b>VII. РОБОЧА ГРУПА I. РЕФОРМА СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ</b> .....	53
ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ .....	54
<b>VIII. РОБОЧА ГРУПА II. РЕФОРМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ: ОЦІНКИ ТА РОЛЬ ГРОМАДСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА</b> .....	58
ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ .....	59

# ВСТУП

Проект “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України” реалізується Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF) та Центром Разумкова за фінансової підтримки МЗС Королівства Нідерландів.

Україна в надзвичайно складних, кризових умовах досягла суттєвого прогресу у зміцненні національних оборонних спроможностей та розвитку системи забезпечення національної безпеки. Це стало можливим завдяки спільним зусиллям держави та суспільства, а також безпрецедентному рівню зовнішньої підтримки з боку західних держав, міжнародних структур, недержавних організацій.

Безпеківі реформи відбуваються в контексті масштабного реформування економіки, децентралізації державного урядування, боротьби з корупцією – того, що має безпосередній вплив на рівень безпеки людини, суспільства та держави.

Міжнародна конференція “Реформи сектору безпеки України: здобутки, уроки та плани на перспективу” є підсумковим публічним заходом дворічного проекту, метою якого було створення різнопланових можливостей сприяння реформуванню та розвитку демократичного урядування в секторі безпеки і оборони України.

Завданням Конференції були не стільки підсумки проекту, скільки намір оцінити досягнуті результати реформування сектору безпеки, звірити їх із задекларованими три роки тому стратегічними цілями, ідентифікувати найбільш проблемні аспекти та запропонувати можливі шляхи їх вирішення. Крім того, організатори Конференції ставили за мету отримати оцінки учасників стосовно ефективності та доцільності подібних проектів, рекомендації стосовно тематики та формату їх проведення в майбутньому.

Протягом двох років у наших заходах брали участь надзвичайно широке коло учасників: представники органів влади, міжнародних організацій, громадянського суспільства, ЗМІ. Нашими гостями та спікерами були керівники вищого і середнього рівня, авторитетні експерти та молоді спеціалісти. Особливо важливою і корисною була участь молодих людей, які мали змогу не лише отримати нові знання від досвідчених колег, але й висловити власні думки та нестандартні ідеї. Активне залучення молоді – одна з найважливіших рекомендацій для майбутніх подібних проектів.

Підбиваючи підсумки дворічного проекту, можна сказати, що крім іншого, він став фактичною демонстрацією цивільно-демократичного контролю та міжнародного співробітництва. Цей проект був організований двома неурядовими структурами – українською і швейцарською за фінансової підтримки Уряду Нідерландів.

*Д-р Філіпп Флурі,  
директор відділу Східної Європи,  
Південного Кавказу та  
Центральної Азії, DCAF*

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

# РЕФОРМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ, УРОКИ ТА ПЛАНИ НА ПЕРСПЕКТИВУ

## ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ

Завданням Дев'ятої конференції “Реформи сектору безпеки України: здобутки, уроки та плани на перспективу” була оцінка процесів і проміжних результатів реформування сектору безпеки в Україні, їх відповідності задекларованим стратегічним цілям. Окрім того, організаторам Конференції було важливо почути думки учасників стосовно самого проекту – його результатів і доцільності продовження – та пропозиції стосовно формату проведення подібних проектів у майбутньому. Нижче наводяться основні тези учасників дискусії, узагальнені відповідно до тематики сесійних засідань, а на завершення – деякі висловлені під час обговорення оцінки ефективності та практичних наслідків цього та подібних проектів, рекомендації стосовно тематики та формату їх проведення в майбутньому.

## Реформа сектору безпеки України: підсумки, проблеми, наступні кроки

Починаючи з весни 2014р., коли Уряд України ініціював масштабні реформи системи забезпечення національної безпеки, практично одночасно відбувалися кілька паралельних процесів: ведення активних бойових дій (АТО), здійснення оперативних заходів з відновлення і зміцнення спроможностей сил безпеки і оборони, підготовка необхідних стратегічних документів системного реформування сектору безпеки та перехід до імплементації планів реформування.

Підбиваючи проміжні підсумки, можна зазначити, що, станом на кінець 2017р., формально завершений процес формування державної політики, ухвалено більшість стратегічних документів, необхідних для системного реформування сектору безпеки, створені структури координації реформ на загальнодержавному та відомчому рівнях.

Власне початком реформи можна умовно вважати етап перегляду, розробки та ухвалення Стратегії національної безпеки, Військової доктрини, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони, Стратегічного оборонного бюлетеня. На основі цих документів були розроблені відповідні відомчі плани реформ, практичну імплементацію яких деякі міністерства та відомства розпочали лише близько року-півтора тому, а окремі відомства (у т.ч. СБУ) досі не отримали ні концепції, ні плану реформ. Наразі очікує розгляду проект Закону “Про національну безпеку України”, з яким пов’язано багато очікувань. Проект передбачає чітке розмежування повноважень і дієву систему демократичного цивільного контролю за силовими відомствами.

Що стосується бачення реальних змін у секторі безпеки, то офіційні оцінки стану реформ і досягнутого прогресу суттєво відрізняються від тих, що висловлюються недержавними експертами. Міжнародні експерти (радники, які працюють в Україні та безпосередньо залучені до процесу, незалежні спостерігачі) далеко не завжди погоджуються з українськими колегами та із зрозумілих причин є більш обережними у своїх як позитивних, так і критичних оцінках.

Реформа сектору безпеки – це тривалий, поступовий, циклічний і нелінійний процес. Є проблема недостатньої комунікації і взаємодії як між стратегічним та оперативним рівнями, так і між окремими суб'єктами на цих рівнях. Тоді як на вищому рівні начебто є розуміння стратегічних цілей, необхідності змін, люди на місцях практично не мають уявлення про стратегії, про те, в чому полягають “зміни ментальності” або методів роботи тощо. Учасники цього процесу нерідко намагаються переслідувати цілі, що не збігаються з цілями реформ, або ж фактично чинять опір реформам.

Проблема зміни менталітету стосується, зокрема, відносин між суспільством і правоохоронцями та співробітниками спецслужб. Досі існує проблема розуміння, що поліція, співробітники СБУ і прокуратури є членами суспільства і місцевих громад. Немає також достатнього розуміння співробітниками силових структур того, що вони є членами суспільства і мають бути відповідальними та підзвітними суспільству. Керівництво структур сектору безпеки іноді демонструє більшу прозорість і бажання до співпраці з іноземними колегами, ніж з українським суспільством.

Однією з ключових функцій Парламенту є демократичний цивільний контроль над виконавчою владою загалом і сектором безпеки зокрема. Завдання парламентського контролю полягає в нагляді за належним використанням повноважень, дотриманням закону і забезпеченням прав людини виконавчою гілкою влади. Той факт, що Верховна Рада виконує цю важливу наглядову функцію недостатньо ефективно, усвідомлюється як експертами, так і самими народними депутатами. Але ключова проблема браку належного розуміння символічної важливості Парламенту та поваги до цього державного інституту в Україні з боку, насамперед, самих народних депутатів, а також урядовців і громадян загалом, залишається актуальною.

Напрацьовано достатньо багато цінних рекомендацій стосовно того, що потрібно зробити для покращення ситуації. Наприклад, “Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України”, підготовлена Місією Європейського Парламенту під головуванням Пета Кокса (Доповідь Кокса), містить детальний аналіз і понад 50 рекомендацій. На жаль, небагато з цих рекомендацій були виконані Верховною Радою.

## **Міжнародна допомога реформам сектору безпеки в Україні**

Однією з тем, де спостерігається високий рівень консенсусу, є позитивне сприйняття ролі міжнародних партнерів у підтримці реформ в Україні. Висловлюючи високу оцінку їх ролі та наголошуючи на важливості активної підтримки України з боку міжнародного співтовариства, учасники акцентують увагу на потребі єдиного стратегічного плану і кращої координації.



Міжнародні партнери активно долучені до процесів підготовки та практичної імплементації реформ. Зовнішня фінансова, матеріально-технічна, консультативна підтримка сприяють забезпеченню відповідності міжнародним стандартам згаданих вище стратегічних документів та суттєво компенсує національні ресурсні обмеження. Міжнародні партнери активно працюють не лише на рівні центральних органів влади, але й у регіонах. Однією з пріоритетних цілей міжнародної допомоги є розвиток системи належного врядування та демократичного цивільного контролю над сектором безпеки.

Попри переважну зацікавленість української сторони в матеріальній допомозі, пріоритетною сферою інвестицій, на думку міжнародних партнерів, має бути людський ресурс: інвестиції в сучасну техніку та обладнання, безумовно, важливі, але головним питанням є зміна ментальності, корпоративної культури.

Інший пріоритет міжнародних донорів у сфері зміцнення доброчесності та протидії корупції стосується необхідності підвищення корпоративної культури відомств сектору безпеки. Хоча більшість схильні скаржитися на недостатнє фінансування (низькі зарплати), підвищення зарплат – короткочасний захід, сам по собі не достатній для подолання корупції. Слід реформувати весь інституційний процес, від управлінських процедур, найму, навчання, процесу кар'єрного зростання до дисциплінарних заходів, щоб створити стабільну систему доброчесності.

У деяких випадках закордонні експерти не мають відповідного практичного досвіду або чіткого розуміння специфічних умов України. З іншого боку, досвідченим міжнародним експертам доводиться працювати з партнерами, яким бракує “здатності приймати” допомогу через брак знань і досвіду.

### **Український досвід та уроки реформування**

Масштаб і динаміка оборонної реформи є безпрецедентними. Насамперед, це стосується затвердження комплексу документів стратегічного оборонного планування та виконання практичних заходів на основі Стратегічного оборонного бюлетеня. Особливий наголос робиться на відповідності всіх заходів критеріям НАТО. У Міноборони розроблено відповідну дорожню карту оборонної реформи, створено Комітет реформ і Комітет радників стратегічного рівня. Одним із ключових елементів оборонної реформи є перехід на нову систему оборонного планування, засновану на спроможностях.

У цьому плані, переважна більшість рекомендацій, пропозицій, вимог походять саме знизу та гальмуються на рівні керівництва. Причина в тому, що саме керівництво не готове до “зміни менталітету”, переходу до планування та управління з урахуванням визначених у програмних документах і реальних результатів, до жорсткої відповідальності за їх досягнення.

Кіберзагрози були актуальними для безпеки України задовго до початку російської агресії. Робота над відповідними документами розпочалася ще в 2010р., було підготовлено кілька варіантів стратегії та закону про забезпечення кібербезпеки, але документи своєчасно не були прийняті. Нещодавно ухвалені Стратегія кібербезпеки та Закон “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України” відповідають кращим світовим стандартам. Водночас, надто велика затримка з їх ухваленням негативно вплинула на розвиток системи комплексного захисту від кібератак.

Найбільш уразливими до кібератак виявилися недержавні структури, власники яких ігнорували попередження СБУ та Державної служби з питань зв'язку і захисту інформації України про шкідливе програмне забезпечення в їх системах. На той час законодавство не дозволяло державним відомствам вживати інших заходів впливу до недержавних операторів. Ухвалення зазначених вище Стратегії та Закону, створення Національного координаційного центру кібербезпеки завершило формування системи кіберзахисту, що базується на законодавчій базі, чіткому визначенні повноважень і координації діяльності суб'єктів забезпечення кібербезпеки.

Одним з пріоритетних завдань є розбудова системи стратегічних комунікацій. Пріоритетом є не стільки контрпропаганда (визначення неправдивої і надання правдивої інформації), скільки створення конкурентного інформаційного контенту, забезпечення міжвідомчої координації, розбудова інституційних спроможностей ЗМІ та громадянського суспільства. У світі пост-правди дуже складно протистояти пропаганді, за якою стоять спецслужби та державні ЗМІ інших країн, але, коли українські медіа починають підтримувати владу замість того, щоб просто доносити інформацію, то вони самі починають працювати як пропаганда.

Поряд з новітніми засобами комунікації, не втратили актуальності традиційні канали – такі, як друковані газети, інформаційні бюлетені, брошури для донесення важливої інформації до людей, які з різних причин не користуються Інтернетом і соціальними мережами. Це особливо актуально в зоні конфлікту та на окупованих територіях.

## **Реформа СБУ**

Згідно з чинним законодавством, СБУ є спецслужбою і правоохоронним відомством одночасно. Це також військова організація, функціями якої є контррозвідка, боротьба з тероризмом, захист державної таємниці, боротьба з корупцією та організованою й економічною злочинністю. Стратегічною метою реформування СБУ є трансформація її функцій і структури відповідно до кращих стандартів спецслужб у демократичних державах.

Головне завдання спецслужби – не переслідувати і карати злочинців, а попереджати злочинність спеціальними засобами та методами роботи. Фактично, випадки порушення кримінальної справи і притягнення до відповідальності слід вважати непрямым свідченням її недосконалості. В ідеалі функції досудового слідства мають обмежуватися лише сферами контррозвідки, державної зради, тероризму і розголошення державної таємниці.

Під час роботи над проектом Концепції реформування СБУ, автори намагалися максимально заручитися підтримкою європейських колег. Так, у Службі погодилися з колегами з Європи і НАТО про те, що функції слідства мають бути суттєво обмежені. Пропозиція стосовно скорочення переліку із 36 статей (згідно з чинним законодавством) знайшла підтримку й у Верховній Раді, і в РНБО, і в Адміністрації Президента.

За умов, коли немає затвердженої Концепції реформування СБУ, ніщо не заважає робити певні кроки, які є критично необхідними і не вимагають значних затрат. Першочергову увагу слід приділяти реформуванню слабких сегментів за збереження ефективно діючих, а також поширенню вже існуючих кращих

практик з одночасним зміцненням системи демократичного цивільного контролю. Процес реформування має відбуватися виважено, за умови індивідуального підходу до кадрів і збереження високопрофесійного потенціалу, без втрати дієздатності СБУ.

Попри об'єктивні застереження стосовно доцільності повної демілітаризації СБУ в сьогоденних умовах (протидія агресії, питання соціального захисту персоналу), слід мати на увазі, що у країнах, на які Україна хотіла б рівнятися, ці служби не мають військового статусу.

Питання зміцнення зовнішнього контролю над діяльністю спецслужби пропонується вирішити шляхом створення незалежного аполітичного органу. До його складу повинні увійти авторитетні спеціалісти, які мають відповідні кваліфікацію та форму допуску до таємної інформації. Одночасно повинні бути більш чітко прописані повноваження та механізми контролю з боку громадськості.

Система підготовки молодих кадрів для спецслужби є надто затратною. Замість набору випускників школи, варто перейти до схеми, коли здійснюється добір готових цивільних фахівців або випускників вузів з подальшим навчанням їх за спеціальними магістерськими програмами на базі Академії СБУ.

Існує надто тісний зв'язок СБУ з Президентом (підпорядкування, кадрові призначення, контрольні функції). Спецслужба не може дозволити собі, щоб її сприймали як політичний інструмент Президента. Створення незалежного органу нагляду суттєво зміцнює позиції та авторитет спецслужби, яка буде змушена та отримує можливість діяти згідно з законом та правилами, а не згідно з бажанням Президента.

Незалежний демократичний нагляд є невід'ємним елементом заходів зі зміцнення довіри до СБУ з боку суспільства та міжнародних партнерів. За відсутності довіри партнери ділитимуться лише інформацією, яка нічого не варта.

Реформа СБУ не може відбуватися у відриві від реформ інших відомств сектору безпеки. На СБУ лежить відповідальність перед новоствореними органами, які повинні перебрати на себе функції, що раніше належали до сфери відповідальності СБУ. На певному етапі СБУ доведеться виступити наставником для цих установ і передати їм не лише повноваження, але й знання та досвід.

## **Роль громадянського суспільства**

Щоб демократичний цивільний контроль не був фрагментарним, сприймався об'єктами контролю, щоб суб'єкти контролю могли робити це професійно – потрібна система. Необхідні чітко прописані процеси і процедури, яких зараз критично не вистачає для належного врядування та системного реформування. За відсутності системи і процедур дуже важко забезпечити ефективний зовнішній нагляд. Стабільні процедури є основою системи.

Причому, на додаток до внутрішнього контролю має бути обов'язково зовнішній. Без зовнішнього контролю не буде й внутрішнього.

Парламенту як представницькому органу суспільства повинна належати провідна роль у системі демократичного цивільного контролю. Претензії до якості парламентаризму в Україні є абсолютно справедливими, але не можуть бути підставою для обмежень контрольних повноважень Парламенту.

Існує проблема недостатньої професійності контролюючих. Далеко не завжди громадські активісти, парламентарі володіють професійними знаннями. Їм не обов'язково мати професійний досвід, але важливо володіти хоча б базовими знаннями про діяльність структури, яку вони намагаються контролювати.

Досить поширеною є проблема нерозуміння представниками силових структур необхідності та суті демократичного цивільного контролю, його важливості для персоналу. Цивільний контроль переважно сприймається як зовнішнє втручання в їх діяльність. Ще немає чіткого розуміння того, що демократичний цивільний контроль є взаємовигідним як для суспільства, для безпеки громадянина та держави, так і для самих співробітників силових структур. Є помітний прогрес у тому, що чим нижчий посадовий рівень, тим краще сприйняття необхідності цього та тим більша готовність до співробітництва.

Парламент у системі демократичного цивільного контролю, відповідно до нормативно-правової бази, повинен займати одне з ключових місць, оскільки він представляє все суспільство.

Намагання журналістів втручатися в роботу слідчого або оперативного співробітника змушує силові структури захищатися від такого контролю. Якщо говорити про комплексне реформування системи демократичного цивільного контролю, то необхідно не забувати про проблему професійних стандартів і журналістської етики.

Чинний Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” передбачає кілька ключових принципів: прозорість видатків на сектор безпеки і оборони, можливість доступу громадян до інформації. Без дотримання цих принципів демократичний цивільний контроль неможливий. Вимоги секретності залишаються радянськими, і держава намагається якомога більше обмежувати доступ громадян до інформації. Принцип секретності та доступу до інформації мають бути кардинально переглянуті.

Громадський контроль є ефективним тоді, коли є потужний суб'єкт цього контролю. Громадянське суспільство наразі ще не стало справжнім суб'єктом. У суб'єкта має бути чотири головні характеристики: (а) усвідомлення своїх інтересів, (б) можливість їх лобювати і втілювати в публічну політику, (в) контролювати їх виконання, а також (г) бути життєздатним суб'єктом.

## **Загальні оцінки результатів проекту**

Завдяки циклу конференцій був створений дискусійний майданчик для обміну ідеями за участі практично всіх зацікавлених сторін: представників центральних органів виконавчої влади, Парламенту, персоналу відомств сектору безпеки і оборони, науковців, недержавних експертів, журналістів, громадських активістів, співробітників міжнародних організацій, зарубіжних експертів.

Головна тематика конференцій, визначена змістом проекту, була конкретизована за результатами Першої конференції, проведеної у січні 2016р., а подальше коригування відбувалося відповідно до актуальності проблем, які обговорювалися під час дискусій та на підставі моніторингу результатів

реформ і з урахуванням рекомендацій учасників. Такий комплексний та інтерактивний підхід є запорукою підтримки високого інтересу до обговорень.

Поєднання формату відкритих для ЗМІ панельних засідань із закритими дискусіями в робочих групах дозволило, в першому випадку, охопити максимально широку аудиторію, а закритий формат – гарантував можливість максимально відвертого висловлення ідей, критики та побажань. Застосування правил *Chatham House*<sup>1</sup> є особливо актуальним для офіційних осіб, яким не потрібно обов'язково відстоювати офіційну точку зору, а можна висловлювати власні критичні та іноді радикальні ідеї без ризику адміністративних наслідків. Така атмосфера дозволяє зробити їх аргументи значно переконливішими для окремих, надто критично налаштованих представників неурядового сектору.

Наступна публікація матеріалів конференцій у розгорнутому вигляді та у форматі стислих висновків і рекомендацій дає можливість задовольнити різні потреби користувачів інформації. Створення тримовного (українською, російською і англійською мовами) тематичного веб-сайту <https://ukrainesecuritysector.com> не лише суттєво розширило цільову аудиторію, але й надало надзвичайно потужний ресурс “бібліотеки кращих практик”, що містить сотні публікацій, які стосуються не лише сектору безпеки України.

Конференції стали важливим інструментом комунікації між владою, громадянським суспільством та міжнародними партнерами України, надали потужний імпульс для стимулювання професійної дискусії, яка критично необхідна для формування консенсусу стосовно напрямів і перспектив розвитку сектору безпеки. Надзвичайно важливим є те, що був створений унікальний майданчик для обговорення проблемних питань, напрацювання спільних рекомендацій у спокійній, толерантній атмосфері із залученням широкого кола фахівців з державного сектору, неурядових інституцій, академічних структур, міжнародних експертів.

Матеріали конференцій розглядалися в Апараті РНБО України нарівні з позиціями радників НАТО, Консультативної місії ЄС та інших міжнародних партнерів і частково вже враховані в офіційних документах. Для Парламенту і профільних комітетів Верховної Ради результати конференцій стали не лише підмогою, але й своєрідним викликом стосовно політичної та моральної відповідальності Парламенту, кожного народного депутата перед суспільством за стан і результати реформування сектору безпеки.

**Переважно учасники Конференції фокусуються на проблемних аспектах. У цьому немає нічого поганого, адже сам факт констатації проблеми – це вже важливо. Правильна і своєчасна постановка дає поштовх для наступної дискусії і створює шанси для пошуку рішень. Залишається питання: Як краще донести наше занепокоєння та наші рекомендації до тих, хто приймає ці рішення?**

<sup>1</sup> Учасники дискусії, що проводиться за правилами Chatham House, можуть використовувати отриману інформацію, але не мають права розголошувати ні імен, ні місця роботи виступаючих (оригінал: When a meeting, or part thereof, is held under the Chatham House Rule, participants are free to use the information received, but neither the identity nor the affiliation of the speaker(s), nor that of any other participant, may be revealed). – Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/chatham-house-rule>.

## ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ



**Павло ПИНЗЕНИК, голова Ради Центру Разумкова,  
перший заступник голови Комітету Верховної Ради України  
з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України**

Цикл конференцій з питань державного управління, функціонування, реформування сектору безпеки України добігає кінця. Проведені конференції стали важливим елементом комунікації з безпекових питань між владою, громадянським суспільством, міжнародними партнерами, які нас підтримують у протидії російській агресії та в реформуванні сектору безпеки України в цілому.

Під час цих заходів було розглянуто поточний стан справ у питаннях забезпечення особистої безпеки громадян, безпеки суспільства та держави, проаналізовані головні напрями та перші результати реформ, виявлені ключові проблеми та запропоновані можливі шляхи їх вирішення.

Предметом дискусії були питання прозорості дій української влади, наявності різних груп інтересів, пошуку конструктивних, компромісних варіантів реформування сектору безпеки. Особливий наголос робився на важливості громадського і парламентського контролю над сектором безпеки і його окремими складовими.

Наші іноземні партнери активно ділилися з українськими колегами своїм досвідом і кращими практиками в цій сфері, оцінками, ідеями стосовно реформ в Україні, надавали та продовжують надавати не лише гарні поради, але й практичну допомогу в цей складний для України період, за що ми їм надзвичайно вдячні.

Можу вас запевнити, що для Парламенту і профільних комітетів Верховної Ради результати конференцій стали не лише підмогою, але й своєрідним викликом, оскільки червоною ниткою результатів усіх конференцій була ідея важливості політичної та моральної відповідальності Парламенту, кожного народного депутата перед українським суспільством і перед нашими іноземними партнерами за результати реформування безпекового сектору України.

Сьогоднішній захід завершує цикл конференцій. Я впевнений, що ця Конференція ставить не фінальну крапку, а скоріше три крапки в питаннях обговорення урядування сектору безпеки та пошуку найкращих шляхів для просування реформ в Україні. Хочу скористатися нагодою, щоб подякувати всім учасникам за готовність робити внесок у розвиток і зміцнення безпеки держави та суспільства. Окрему подяку хочу висловити Женевському центру демократичного контролю над збройними силами та Міністерству закордонних справ Королівства Нідерландів, які експертними, аналітичними та фінансовими внесками зробили обговорення не лише можливим, але й цікавим і продуктивним.

**Олександр ЛИТВИНЕНКО,  
заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України**

Для мене честь виступати на цій Міжнародній конференції. Я хочу щиро подякувати Центру Разумкова, Посольству Нідерландів в Україні та DCAF за допомогу у проведенні цих міжнародних конференцій.

Однією з найбільших проблем у нашій безпековій сфері є слабкість професійної дискусії, що негативно впливає на якість розробки важливих документів і формування консенсусу стосовно напрямів і перспектив розвитку сектору безпеки і оборони. Ці конференції стали потужним кроком у налагодженні такої дискусії. Надзвичайно важливим є те, що був створений унікальний майданчик для фахівців з державного сектору, неурядових інституцій, академічних структур, де ми можемо у спокійній, толерантній атмосфері обговорювати проблемні питання, визначати їх причини та пропонувати спільні рекомендації.

Хочу підкреслити, що матеріали всіх конференцій дуже уважно розглядалися в Апараті Ради національної безпеки і оборони України і вже відбилися під час опрацювання концептуальних документів на рівні з пропозиціями радників НАТО, Консультативної місії ЄС та інших міжнародних партнерів. Принагідно хочу відзначити, що протягом останніх років ми нарешті, вперше за 26 років незалежності, спромоглися розробити весь комплекс необхідних стратегічних документів, які описують стан сектору безпеки та визначають напрями його розвитку. Я вважаю суттєвим досягненням об'єктивне визначення реальних проблем сектору з усією їх глибиною та комплексністю. Це ще не прорив, але є реальний рух, який продовжується і дає надію на те, що наш сектор безпеки і оборони розвивається у потрібному напрямі.

Наостанок хочу підкреслити величезну роль незалежних аналітичних центрів у цих процесах переходу від кризового управління до системного та сталого розвитку системи забезпечення національної безпеки.

**Філіпп ФЛУРІ, директор відділу Східної Європи,  
Південного Кавказу та Центральної Азії, DCAF**

Шановні пані та панове, колеги, друзі! Дуже приємно всіх вас тут бачити. Це свідчить про вашу наполегливість – після двох років спільної роботи ви демонструєте таку ж зацікавленість та ентузіазм, як і на початку цього процесу. Це був дуже цікавий і потрібний процес, який ми разом розпочали два роки тому за фінансової допомоги Міністерства закордонних справ Нідерландів. Ми намагалися доповнити український безпековий форум одним важливим елементом.

Стратегічна комунікація – елемент, про який часто забувають на початкових етапах процесу реформ у секторі безпеки – є інструментом створення в суспільстві майданчика для того, щоб почути бажання, тривоги та побоювання людей, особливо в країні, яка мала довгу й затяжну історію авторитаризму.

В авторитарних суспільствах одна людина вирішує все, одна партія визначає все і може не розповідати про свої рішення і чому вони прийняті. Зараз, якщо ми хочемо будувати демократію – а я думаю, ви тут тому, що хочете цього – нам потрібно розмовляти і створювати для цього майданчики. Отже, це один з таких майданчиків, до якого готова приєднатись і українська влада. Не лише пан Олександр Литвиненко, заступник Секретаря РНБО, якому ми дуже вдячні, але фактично всі міністри й Верховна Рада виявили інтерес і приєдналися до цієї платформи. Тому її слід продовжити й після закінчення цього проекту, в тому чи іншому вигляді.

Тож ми в DCAF обіцяємо, що не залишимо вас на самоті. Ми й надалі долучатимемося до реформ у секторі безпеки в Україні і сподіваємося, що разом з нашими колегами з Центру Разумкова зможемо розглянути майбутній формат публічних дискусій з питань безпеки.

Реформа сектору безпеки – нелінійний процес. Це процес поступовий, циклічний, який відбувається в діалектичному середовищі. Завжди хтось виступає проти реформи сектору безпеки, хтось намагається досягти своїх інтересів, як ви могли спостерігати, в т.ч. в Україні, і виникає питання – що ж нам тоді робити? Чи міцно утвердився парламентський контроль для нагляду спочатку за розробкою, а потім – реалізацією процесів реформ у секторі безпеки? Чи достатньо сил у Парламенту, щоб забезпечити необхідне керівництво та нагляд? Ми запрошуємо вас поміркувати про це. Ми маємо згадати, чого ми досягли, і вирішити, визначити, з'ясувати, на якому етапі процесу ми перебуваємо зараз. Є люди, які кажуть, що цей процес був успішним і не потребує подальшої уваги. Є інші, які кажуть, що він ледь розпочався. Тож давайте подивимося на попередні досягнення і на те, що залишається зробити.

#### **Яп ФРЕДЕРІКС, тимчасово повірений у справах Посольства Королівства Нідерландів в Україні**

Дуже приємно співпрацювати з вашою організацією і разом з нею допомагати реформувати сектор безпеки в Україні. Ми затвердили серію з восьми конференцій, і я розумію, що сьогодні фактично – бонус, дуже корисний. Думаю, варто повернутися до основних рекомендацій і ще раз підкреслити важливість зміцнення парламентського нагляду та цивільного контролю за оборонним сектором, щоб зробити Україну більш політично стабільною країною і більш демократичним суспільством. Рекомендації добрі, але добрі вони лише в разі виконання. Тому я дуже радий, що ми дивимось уперед і робимо все можливе для їх реалізації.



# СЕСІЯ І. РЕФОРМА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПІДСУМКИ, ПРОБЛЕМИ, НАСТУПНІ КРОКИ



Засідання першої сесії було присвячене обговоренню: стану реформування системи забезпечення національної безпеки України та окремих складових сектору безпеки; досягнутих результатів, ключових проблем і перешкод на шляху реформування; пропозицій з коригування пріоритетів і планів; завдань наступних етапів реформування.

**Модератор:** Філіпп ФЛУРІ, директор відділу Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії, DCAF

## Доповідачі:

- Барбора МАРОНКОВА, директор Центру інформації та документації НАТО в Україні
- Михайло ЛОПАТІН, координатор з питань *C4ISR* Проектного офісу реформ при МО України, член міжвідомчої "*C4 Tiger team*"
- Віктор МУСІЯКА, науковий консультант з правових питань Центру Разумкова

# ОБОРОННІ ТА НЕВІЙСЬКОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-НАТО

**Барбора МАРОНКОВА,**  
директор Центру інформації та  
документації НАТО в Україні



Хочу поділитися баченням політичної ситуації в Україні та більш детально розглянути різні аспекти нашої практичної підтримки та реформ.

По-перше, гадаю, що це був дуже важливий рік для відносин Україна-НАТО. Ми побачили з українського боку від діячів і політиків рішення включити вступ до НАТО до цілей зовнішньої політики України. Про це було багато розмов з 2014р., але зараз ми фактично побачили, що законодавці прийняли рішення, яке схвалила Верховна Рада. Отже, це очевидно виводить наші відносини на дещо інший рівень, на якому реформи стануть і вже стають важливішими, ніж будь-коли.

По-друге, в липні 2017р. відбувся візит Північноатлантичної Ради й Генерального секретаря НАТО до Києва. Це було дуже символічно, адже вони приїхали відзначити 20-тиріччя нашого особливого партнерства з Україною. У той же час ми провели засідання у форматі Комісії НАТО-Україна в Адміністрації Президента під спільним головуванням Генерального секретаря НАТО та Президента України. Це досить велика подія, принаймні для нас у НАТО, яка теж свідчить, що політично ми готові розпочати переговори з Україною про реформи, про те, де ми є і що треба зробити.

Я намагалась, але не змогла порахувати, скільки візитів українських посадовців до штаб-квартири НАТО було здійснено цього року. Там побував, мабуть, кожен, починаючи з Президента, – Прем'єр-міністр, віце-прем'єр, Міністр закордонних справ, начальник Генштабу, Міністр оборони, секретар РНБО приїждить наступного тижня і багато інших на різних рівнях. Отже, в сенсі політичних консультацій це був, мабуть, безпрецедентний для нас рік як мінімум за 10, якщо не за 20-25 років. Вважаю це дуже добрим, і не випадково, мабуть, Генеральний секретар НАТО вчора звернувся в Бухаресті до Парламентської асамблеї НАТО, загалом повторивши те саме, що НАТО казав у Бухаресті у 2008р. – що Україна і Грузія колись стануть членами НАТО. Тож майже через 10 років ми все ще перебуваємо практично на тому ж етапі – обговорюємо можливе членство. Особисто я вірю, що наступний рік буде ще важливішим, бо це політичне питання відкрито ставитимуть і обговорюватимуть. Але для цього, як за кожної нагоди каже мій шеф, потрібні реформи і ще раз реформи. Я розумію,

що багато людей, мабуть, втомилися постійно чути це слово, але, на жаль, зараз ми досягли значного прогресу, але все ще не досягли цілі.

Дозвольте торкнутися практичної співпраці. Її теж можна назвати безпрецедентною, бо після 2014р. ми мали рік практичних справ. Стосовно наших трастових фондів, створених для підтримки України після подій 2014р.: ми увійшли в період, коли починаються поставки. Наприклад, завдяки нашому трастовому фонду з кібербезпеки ми цього літа зуміли надати Україні деяке обладнання, яке зміцнить вашу стійкість і покращить ваш кіберзахист. Приблизно за півтора роки ми нарешті запустили трастовий фонд допомоги Україні у знешкодженні вибухових пристроїв. Зараз цей трастовий фонд росте і діє, ми отримали радника, який почне працювати і взаємодіяти з партнерами з Міністерства оборони, щоб почати використовувати цей трастовий фонд. Багато успіхів було у трастового фонду з медичної реабілітації. Чимало країн надали багато корисного й важливого медичного обладнання різним вашим госпіталям для допомоги пораненим військовим, наприклад, спеціальний модульний басейн для Харкова. Ми починаємо серйозно не просто розглядати, а працювати над тим, щоб доповнити наш трастовий фонд психологічною реабілітацією, оскільки ми разом з вашим Міністерством соціальної політики, Міністерством оборони, різними об'єднаннями ветеранів війни зрозуміли, що це може стати великою проблемою для України та українського суспільства. Ми також оплатили поїздку української команди на *"Invictus"* до Торонто. До речі, вітаю з чудовим виступом команди. Так що вже є багато практичних результатів трастових фондів.

У галузі реформи безпеки і оборони ми особливо пишаємося тим, що зуміли відновити Спільну робочу групу з оборони та економіки, яка діяла багато років тому і ніби розчинилася. Вона знову діє. Це справді дуже важливо, і я зауважила, що на одній з ваших попередніх сесій йшлося про оборонне планування, оборонні закупівлі та необхідність запровадження стандартів НАТО у цій дуже непростій сфері. Отже, це великий крок уперед, що Спільна робоча група наступного тижня збереться у Брюсселі.

Також ми спільно кодифікували українську оборонну промисловість для ринків НАТО, що теж дуже важливо, принаймні символічно, бо тепер українську військову продукцію може придбати будь-яка інша країна НАТО.

Корисні досягнення були в галузі законодавства. Були ухвалені деякі важливі закони, такі, як Доктрина національної оборони, Доктрина інформаційної безпеки. Виходячи з того, що сказав пан Литвиненко, ми в НАТО, ЄС та інших міжнародних організаціях дуже раді й горді, що зауваження й поради, надані в процесі розробки цих важливих законопроектів, були дійсно розглянуті і враховані. Загалом вважаю, що ми разом можемо пишатися досягненнями цього року та, можливо, попередніх років.

Стосовно ще одного аспекту нашої теми – що ще треба зробити. Маю визнати, що оскільки я прибула до України лише в березні цього року, мабуть, недостатньо обізнана, щоб говорити про досягнення – просто тому, що багато з вас займаються реформуванням сектору безпеки і оборони вже більше 20 років. Але я, як новачок, після розмов з багатьма фахівцями розумію, що ми маємо свого роду парадокс – вже зроблено так багато роботи, і в той же час ми все ще говоримо про те, що треба зробити.

Реформи здійснювались, але, мабуть, були недостатньо глибокими – переважно щоб “поставити галочку” чи для косметичних змін. Зараз ми разом доходимо розуміння, що якщо реформи недостатньо глибокі й системні, ми залишимося на місці й обговорюватимемо ті самі речі. У цьому був і головний меседж Генерального секретаря НАТО до Києва в липні 2017р.: це прекрасна можливість займатися реформами разом і справді системно. НАТО має для цього інструмент – Річний національний план. Це чудовий практичний інструмент для того, щоб щороку збиратися разом з українськими експертами і крок за кроком розглядати кожне завдання і ціль РНП. Наша оцінка сувора. Тож давайте користуватись інструментом, який ми маємо. Ми вже маємо контакти, мережу, платформу. Знов-таки, давайте використовувати їх максимально.

НАТО має досвід і поради, які ми можемо надати Україні, і ми справді хочемо зробити це. НАТО має досвід у понад дюжину країн колишнього Варшавського договору і пострадянського простору. Ми маємо цей досвід, Україна – не перша. Багато країн пройшли цей процес. Він потребує часу, він дуже болісний. Я особисто працювала над вступом п’яти країн, і нам знадобилось майже 10 років, щоб кожна з них стала членом НАТО. Так, це довгий процес.

Як ми кажемо вже багато років і дуже раді чути від вашого вищого керівництва – реформи здійснюються не для Брюсселя, а для України, щоб зробити Україну сильнішою і стабільнішою, ніж колись. Отже, наша справа – радити й допомагати вам настільки добре, наскільки ми зможемо.

З 2015р. штат нашого представництва НАТО в Києві збільшився, гадаю, втричі. У нас приблизно 15 радників з різних країн, що мають різний досвід. Вони – справжні експерти в конкретних галузях: спеціальні служби, парламентський нагляд, управління та зв’язок, кібернетика тощо. У нас є радник з тилового забезпечення, радник зі знешкодження саморобних вибухових пристроїв. У нас є радники з усього, що побажаєте. Тож, будь ласка, просто користуйтеся тим, що НАТО і країни-учасниці присилають цих людей і пропонують вам свою підтримку.

Ще три моменти. Україна поставила перед собою дуже важливу, але амбітну ціль, яка є у скоригованому Стратегічному оборонному бюлетені: перехід Збройних Сил на стандарти НАТО до 2020р. Союзники по НАТО вітали це, прогрес є, але час летить швидко – в нас лишилося лише два роки. Це – відповідальність України і ціль самої України. Ці цілі поставив не НАТО, саме Україна взяла на себе таке зобов’язання, але дуже важливо, щоб ми разом їх виконали.

У нас є кілька великих відкритих питань, які потребують глибшого аналізу. Це важливі законодавчі акти, такі, як закон про національну безпеку, закон про розвідку і реформування СБУ.

Останнє, але не менш важливе – зміцнення демократичного контролю за збройними силами. Ми почули, що відносини між різними парламентськими комітетами і діячами сектору безпеки і оборони в Україні дуже зміцніли. Я вважаю це одним з позитивних досягнень, але, очевидно, потрібно зробити більше.

Тож загалом, як кажуть, склянка ані наполовину повна, ані напівпорожня. Зараз жовтень 2017р., в нас ще 2,5 роки, щоб зрушити справу з місця. Сподіваюсь, я була не надто песимістичною, але хочу бути впевненою, що процеси, які ми разом почали три роки тому, триватимуть надалі з такою ж самою швидкістю, а може навіть швидше.

# РОЗВИТОК МЕРЕЖЕВО-ЦЕНТРИЧНИХ СПРОМОЖНОСТЕЙ ЯК ВІДПОВІДЬ “ГІБРИДНИМ” ЗАГРОЗАМ

**Михайло ЛОПАТИН, координатор із питань C4ISR Проектного офісу реформ при МО України, член міжвідомчої “C4 Tiger team”**



Термін “мережево-центричних спроможностей” в нашому інформаційному просторі, на жаль, не є загальнозжовваним. Хочу розповісти про те, наскільки для нас є важливою ця концепція і продемонструвати її застосування, сформулювати певне визначення цього терміну, навести приклади з нашої історії і продемонструвати зв’язок з викликами, які перед нами ставить сучасність.

Цією ідеєю ми захопилися, починаючи з грудня 2015р. Наша команда сьогодні нараховує понад 100 осіб. Варто зазначити, що наша позиція не є ні офіційною позицією Мініборони, ні загальноприйнятною позицією. Потрібно ще зробити багато, щоб цю позицію сформувати.

Загально-центричний підхід – це створення інформаційно-комунікативної переваги над опонентом задля переконливої бойової могутності завдяки поєднанню інтелектуальних об’єктів в єдиний бойовий простір. Підрозділи мають бути постійно доступні, під’єднані до єдиної мережі передачі даних, яка працює безперервно. Сенсори мають бути розгалужені та об’єднані. Застосування сили має бути скоординованим і передбачати доволі високий рівень автономності. Для себе ми цю картинку ще більше спрощуємо: має бути зв’язок, ситуаційна картина, делегування повноважень і автономність.

Що було зроблено, починаючи з 2015р.? Команда вже повністю сформована, в межах Генерального штабу створена окрема військова частина, яка називається Центр C4ISR Збройних Сил України. Є три основні проекти, які були впроваджені.

Перша тема пов’язана з військовою авіацією. Сьогодні ми вийшли на рівень, коли ми майже за крок від інтеграції картини поля бою в режимі реального часу на основі інформації, яка збирається з безпілотних літальних апаратів.

Другий проект – це система відеоспостереження за допомогою відеокамер, встановлених кожні 5 км на передовій лінії та охоплюючих близько 85% лінії зіткнення. Створена мережа передачі даних.

Третій проект – який є для нас найголовнішим – це проект “Дельта”, започаткований у серпні 2015р. Система була доволі успішно протестована під час навчань на Яворівському полігоні, і вже сьогодні ми вийшли на рівень практичного застосування в зоні АТО. Це – добре розбудована ситуаційна картина, якою користуються українські військові, дані можуть бути експортовані до будь-якої НАТОвської системи протягом секунд, оскільки вона розроблялася на основі американської архітектури та відповідно до стандартів НАТО та у співробітництві з фахівцями НАТО.

Ми забезпечили декілька рішень у сфері зв'язку. Наприклад, за допомогою коптера можна підняти в повітря підсилювач зв'язку, який охоплює 53 км в радіусі. Це ті практичні речі, які сьогодні ми впроваджуємо.

На жаль, є суттєва проблема зі зміною менталітету. Наше військо дуже неупусливе, коли доходить до реалізації принципів делегування повноважень і автономності.

Ще одним цікавим принципом мережево-центричних операцій є його застосування до географічно-розподілених підрозділів. Це та ситуація, коли розосередження підрозділів насправді тебе підсилює, якщо ти ними добре керуєш, забезпечуєш їм взаємозв'язок між собою. При цьому вони діють автономно і володіють єдиною ситуаційною картиною.

Перший “майдан” і Революція Гідності були класичною демонстрацією мережево-центричного підходу, коли люди не мали єдиного керівництва, але були достатньо організованими й ефективними. Після другого “майдану” залишилося декілька десятків організацій, які продовжують ефективно працювати на сьогоднішній момент. “Армія SOS”, “Сестри перемоги”, Аеророзвідка – це приклади мережево-центричного підходу.

Сьогоднішні виклики можна назвати “гібридним” тероризмом. Сьогодні він має переважно мілітарний характер, а завтра це може бути економічний чи екологічний. Оскільки гібридність не має обмежень, то ми маємо розуміти, що класичні сили оборони не будуть здатні відповідати на всі ці виклики. Нам слід більш уважно переймати досвід Ізраїлю, де кожен громадянин є захисником і елементом системи оборони, де відповідальність лежить на кожному.

Ми вже маємо столітній досвід централізованого підходу, який не працює в Україні. Щоразу після закінчення активної фази ми очікували на прихід гетьмана. Мережево-центричний підхід може застосовуватися доволі ефективно і не лише в армії. Самоорганізація ситуативних або сталих груп повинна стати основним медіатором між владою і громадянами. Ми маємо розуміти, що формат організації системи оборони в країні не буде повністю змінений найближчим часом. Держава схильна повторювати ті помилки, які вона робила 100 років тому і продовжує робити зараз. Це – намагання повністю контролювати процес, особливо, у сфері оборони, підриваючи тим самим силу тих ситуативних груп, на яких все тримається. Продовження боротьби з цими групами схоже на боротьбу з гравітацією. Це є доволі ризикованим підходом, тому що можемо повторити історію. Роль держави в цьому сенсі має змінитися від повної відповідальності, яку вона на себе бере, до просто координації дій між групами, спроможними до самоорганізації.

# ГРОМАДСЬКІ РАДИ ТА КОМІСІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЦИВІЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ

**Віктор МУСІЯКА,**  
науковий консультант з правових питань  
Центру Разумкова



Я маю як позитивний, так і негативний досвід участі в діяльності громадських утворень, які так чи інакше стосувалися здійснення функції демократичного цивільного контролю. Свого часу, Громадська рада при Службі безпеки України, головою якої я був, достатньо ефективно співпрацювала з керівництвом СБУ. Вони дослухалися до наших рекомендацій, але все закінчилося з призначенням Президентом генерала на цивільну посаду заступника голови СБУ. Ми провели засідання з обговорення Указу Президента, в якому була ще низка положень, які фактично поставили процес добору та призначення усіх керівників служб СБУ під повний контроль Адміністрації Президента. Громадська рада звернулася до Президента (В.Ющенко) та висловила занепокоєння стосовно скасування рішення про демілітаризацію служби і призначення цивільних заступників, яке було ухвалене ще за Президента Л.Кучми. Тодішній голова СБУ передав наше звернення Президенту, а наступного ранку я побачив указ Президента про звільнення голови СБУ з посади. Усвідомивши неможливість впливати на процеси в діяльності СБУ, я негайно подав заяву про вихід з Громадської ради.

Другий приклад – більш вдалий – моєї участі у процесі громадського контролю в державних справах у сфері безпеки стосується конкурсної комісії щодо призначення на посаду директора Національного антикорупційного бюро (НАБУ). Наприкінці 2014р. була запроваджена доволі цікава практика залучення до добору на високі державні посади представників громадськості, які жодним чином не пов'язані з державними інституціями. До процесу створення конкурсної комісії були залучені три інституції: Президент, Кабінет Міністрів та Верховна Рада. Перед нами було поставлене завдання якомога швидше провести конкурс. Президент навіть хотів, щоб директор НАБУ був призначений до 24 січня 2015р., що було нереально.

Діяльність комісії була дуже продуктивною, і ми за кілька тижнів підготували відповідне положення про проведення конкурсу. Усе було не просто і не стандартно. Наприклад, на першому ж організаційному засіданні було прийняте рішення про допуск іноземців до конкурсу. У Законі “Про Національне антикорупційне бюро України” сказано, що в конкурсі мають право брати участь громадяни України, але ми проголосували за те, щоб дозволити іноземцям подавати документи, але за умови, що на день початку конкурсу вони мають бути громадянами України.

Ми тричі зустрічалися з кожним із 170 кандидатів.

На момент проведення останнього засідання були внесені зміни до Закону про НАБУ, які запровадили посаду спеціального антикорупційного прокурора та вимогу про обрання двох кандидатур на посаду. Ми наполягли на тому, що справжня конкурсна комісія має обирати лише одну людину, але в законі залишилася норма, що ми маємо рекомендувати двох, а Президент – робить остаточний вибір.

На завершальному етапі роботи Комісії виникла ситуація, коли не вистачало голосів для обрання другого кандидата. Деякі члени Комісії пропонували визнати конкурс таким, що не відбувся і оголосити новий. Нам вдалося переконати наших колег, які сумнівалися, що не було вагомих підстав не визначати другого кандидата. То був уже кінець лютого 2015р., а у разі визнання того, що конкурс не відбувся, довелося б згідно з Законом створювати нову комісію та починати все з початку, що поставило б під загрозу терміни створення НАБУ. Таким чином ми відібрали двох кандидатів і наразі маємо директора НАБУ, який успішно пройшов жорсткий конкурсний відбір за участі представників громадськості, а найголовніше – ми маємо функціонуючий орган боротьби з корупцією.

Отже, я вважаю діяльність громадських інституцій, які відіграють активну роль у функціонуванні суб'єктів влади, надзвичайно необхідною, важливою і корисною. Таку практику треба розширювати, а влада та інститути громадянського суспільства повинні зміцнювати можливості та розвивати формати співпраці.





## СЕСІЯ II. МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА РЕФОРМ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ



Засідання другої сесії присвячене питанням ролі і місця міжнародних організацій у сприянні широкому спектру реформ в Україні, координації та взаємодії між державою та міжнародними гравцями, головним досягненням і проблемним аспектам у цій сфері.

**Модератор:** Олексій МЕЛЬНИК, співдиректор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова

### Доповідачі:

- Олександр ВОДЯННИКОВ, національний радник з юридичних питань Координатора проектів ОБСЄ в Україні, член Ради з питань судової реформи, консультант Конституційної комісії
- Ендрю КАТБЕРТ, радник з парламентських питань Представництва НАТО в Україні
- Кястутіс ЛАНЧІНСКАС, голова Консультативної місії ЄС в Україні
- Арчіл ЦИНЦАДЗЕ, проектний менеджер реформи національної безпеки і оборони України Національної ради реформ

# НОВІ ВИКЛИКИ І НЕБЕЗПЕКИ РЕФОРМ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ ЗАНЕПАДУ ВЛАДИ

**Олександр ВОДЯНИКОВ,**  
національний радник з юридичних питань  
Координатора проектів ОБСЄ в Україні,  
член Ради з питань судової реформи,  
консультант Конституційної комісії



Ми вже давно спостерігаємо процеси занепаду класичного розуміння влади. Певний період вважалося, що ми живемо в період постмодерну, але навіть зараз цю ситуацію не можна сприймати як класичний постмодерн, а тим більше як модерн. Адже, якщо поглянути на процеси, що відбуваються в Україні та світі, вони найкраще відповідають ознакам епохи глобальної турбулентності, переосмислення всіх владних відносин. У принципі, її аналогом можна вважати кінець XVIII ст., коли народилася модерна держава, коли на зміну суспільству, яке було чітко структуроване за станами, за гільдіями прийшла ідея бюрократичної держави, ідея народу як маси індивідів, які є рівними у своїх правах та обов'язках.

Якщо подивитися на динаміку влади і послухати тих, хто владою користується, то всі вони скаржаться на те, що незважаючи на зовнішній блиск, у реальності ця влада вислизає з їх рук. Це визначає певну зміну парадигми світового порядку в розумінні безпеки. Модерна держава народилася для того, щоб забезпечити безпеку. Модерна держава – це держава, яка контролює суспільство. Бюрократичний апарат мав би створити це суспільство зрозумілим для сприйняття тих, хто приймає рішення. Для цього було запроваджено багато цікавих речей, які зараз ми сприймаємо буденно, наприклад: паспорти, прізвища, грошова одиниця, єдині одиниці виміру. Усе це дає певні інструменти для контролю, який був народжений модерною державою.

Апогеєм модерної держави став тоталітаризм ХХ ст., коли ідея контролю над суспільством зазнала найвищого розвитку. Найвиразнішими прикладами є комуністичний, фашистський, нацистський режими. Але ситуація змінюється. Ті засади, на яких був побудований класичний порядок після Другої світової війни, на яких розвивалися і сучасна система ООН, і багато регіональних організацій, будувалися на ідеї національної держави та бюрократичного механізму.

Зараз відбуваються карколомні зміни за кількома ключовими напрямками. По-перше, це ефект збільшення. Населення нашої планети невинно зростає. По-друге, це ефект мобільності, і не лише у плані фізичного пересування. Це рух і капіталу, і інформації та поява можливості створювати інформацію, чого не було раніше. Це веде до наступного ефекту, який би я назвав ефектом отупіння. Ми стаємо тупішими, але не у значенні IQ. Це вид отупіння, яке є слідством того, що обсяги інформації, що продукується, набагато перевищують наші можливості фізично абсорбувати цю інформацію. А це, своєю чергою, веде до ефекту пост-правди, коли під впливом обсягів інформації ми перестаємо керуватися здоровим глуздом, а більше покладаємося на емоції. Це той психологічний ефект, який захищає нашу свідомість. Наостанок, відбулася революція ментальності, пов'язана з тим, що держава втрачає інструментарій контролю населення, яке стає дедалі більш освіченим.

Якщо подивитися на статистику ООН стосовно грамотності населення, то побачимо суттєве зростання грамотності за останні роки. Сьогодні майже 80% населення планети вже є грамотним, а 30 років тому цей показник становив приблизно 60%. Це призводить до завищення певних людських очікувань, адже люди, які мають доступ до інформації і можуть продукувати її, формують очікування, що до того були недоступні. Зростання доступу до інформації та можливостей її осмислення формує завищені очікування та, як наслідок, можуть спричинити радикалізацію певних сегментів суспільства.

Втрата монополії урядів на формування та прийняття рішень веде до колапсу традиційних механізмів прийняття рішень. Це також продукується і на міжнародну сферу. Якщо поглянути на будь-яку міжнародну організацію, то побачимо, що всі вони знаходяться у стані реформ, а по суті, у стані кризи ідентичності, кризи пошуку свого місця. Це є ознаками перехідного періоду, коли стара система світового порядку зазнає кардинальних змін, тому що зазнають змін самі поняття і принципи, на яких існують сучасні постмодерні держави. Відбувається оптимізація суспільства, а це веде до зменшення інструментарію управління та контролю – до ослаблення інструментарію влади. Влада – це можливість спонукати до дій, або їх попереджати.

Класичний інструментарій влади може бути поділений на чотири основні групи: (1) примус (монополія на насильство), (2) традиція (моральні устої і кодекси, які визначають поведінку), (3) ідеологія (або пропаганда) і (4) нагорода (в будь-якій формі). Усі ці інструменти зараз зазнають руйнування. Таким чином, відбувається суттєве ослаблення влади традиційних владних інститутів. Дуже показовим прикладом цієї тенденції стали події 2014р. в Україні, коли стала очевидною криза владних інститутів, але набув поширення волонтерський рух.

Зростає роль неурядового сектору у формуванні державної політики. Тут, звичайно, є певні нюанси, які слід враховувати. Зараз більшість людей готові об'єднуватися не на якійсь політичній платформі, а навколо конкретного простого питання. Окремі потужні неурядові організації (НУО), переслідуючи досить правильні, але вузькі цілі, можуть негативно впливати на формування державної політики. З іншого боку, держава також їх використовує. Зараз набуває поширення таке явище, як квазі-НУО (*QANGO, quasi non-governmental organisation*). Держава використовує їх для просування певних державних інтересів і, навіть, не зовсім правомірної політики. Усе це свідчить про те, що ми знаходимося в ситуації, коли системи координат, якими ми до цього користувалися, швидко змінюються.

Зазначене вище напряму стосується проблем безпеки. Ми є учасниками війни четвертого покоління, неконвенційної війни. В умовах агресії виникає головний виклик для сучасної держави – яким чином реалізувати свою основоположну функцію забезпечення громадської безпеки. В Україні є велика можливість стати взірцем відповіді на виклики перехідного періоду, відповіді на виклики руйнації постмодерної держави, перетворення постмодерної держави на щось нове і сучасне.



# УРЯДУВАННЯ ТА РЕФОРМИ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ, ЗАВДАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ПАРЛАМЕНТУ

**Ендрю КАТБЕРТ,**  
радник з парламентських питань  
Представництва НАТО в Україні



Хочу поділитися деякими думками й спостереженнями щодо Парламенту України – Верховної Ради.

Основні функції Парламенту дуже прості: представництво, законотворчість і нагляд за виконавчою гілкою влади. У Верховній Раді (ВР) депутати “представляють” народ – зрозуміло, що деякі роблять це ефективніше за інших. ВР займається законотворчістю і приймає закони – отже, виконує також і другу функцію, хоча якість законодавства і парламентські процедури можна було б суттєво покращити.

Третя важлива роль Парламенту – це “нагляд”: стежити за тим, щоб виконавча гілка влади належним чином використовувала свої повноваження, діяла в межах закону і керувала, не порушуючи прав людини. Вважаю, що ВР неефективно виконує цю важливу наглядову функцію, з ряду причин.

Отже, щодо позитивних аспектів діяльності ВР.

Чути багато політичних заяв про підтримку реформ. Це дуже добре, але бажано побачити дії, які відповідають цим словам. Зараз є активна група “реформістські налаштованих депутатів”, які допомагають зрушити реформи згідно зі стандартами НАТО і ЄС. Але, на мою думку, забагато депутатів все ще задоволені існуючим станом речей.

Дуже позитивною зміною є покращення взаємодії і спроби встановити довіру між ВР, МО та Генеральним штабом (ГШ). Гарним прикладом є призначення офіцера зв’язку – підполковника ГШ при посаді заступника Голови ВР О.Сироїд.

У ВР зростає розуміння, що її наглядова функція слабка, і треба багато зробити, щоб покращити ситуацію. Коли мене питають, що треба зробити, щоб покращити ефективність і роботу ВР, я раджу їм вивчити Доповідь П.Кокса<sup>2</sup>. Ця чудова доповідь, видана в лютому 2016р., що містить 50 рекомендацій, подає дорожню карту покращення та реформування ВР і її парламентських процедур. На жаль, небагато з цих рекомендацій щодо реформ були виконані.

Тепер дозвольте мені поділитись деякими спостереженнями, які я зробив за останні 10 місяців. Перше спостереження стосується культури: схоже, що в Україні не розуміють символічну важливість її Парламенту. ВР має символізувати душу й суверенітет українського народу. Тому депутати, урядовці й весь народ мають ставитися до неї з величезною повагою.

Для депутатів має бути честю служити народу як його представники. Я вважаю, що парламентську дисципліну й парламентські процедури треба докорінно покращити. Депутати мають заслужити повагу народу і бути вартими цієї поваги. Багато речей легко поправити – наприклад, відвідання депутатами пленарних сесій. На пленарних засіданнях депутатів часто недостатньо для роботи Парламенту.

Інше спостереження – явна відсутність політичних принципів у багатьох політичних партій. У більшості парламентів різні політичні партії сидять за ідеологічним спектром – від лівих, лівоцентристів, центру, правоцентристів і до правих партій. У ВР партії більше схожі на групи за інтересами, що змагаються за вплив і посади.

До ВР вносять забагато проектів законодавчих актів. На жаль, багато законопроектів погано задумані й складені. Потрібні нові методи для вирішення цієї проблеми.

Вважаю, що зараз “наглядова” функція – питати з виконавчої влади – слабша, ніж у багатьох дієвих парламентів.

Схоже, що проблемою для ВР є “конфлікт інтересів”. Жоден депутат, який має особисті чи тісні сімейні зв'язки в тій чи іншій галузі, не повинен бути в комітеті ВР, що відповідає за цю галузь, будь то фармацевтика, транспорт, оборона тощо.

Деякі комітети не мають достатніх даних для ефективного виконання своєї наглядової функції. Частково це провина виконавчої влади, яка своєчасно не надає необхідної інформації, але також – проблема, пов'язана з недоторканністю депутатів. Наприклад, зрозуміло, що міністри, які мають справу з секретною інформацією, не бажать надавати цю інформацію комітетам, якщо немає правових наслідків для депутата за зловживання чи виток секретної інформації. Повна недоторканність депутатів є проблемою і гальмує змістовні реформи. Недоторканність може спонукати стати депутатом з неналежних міркувань, а жоден громадянин, особливо представник народу, не повинен бути “вищим за закон” – усі громадяни мають бути рівними перед законом.

<sup>2</sup> Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса – [www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf](http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf).

Якщо наглядова функція важлива, що потрібно, щоб парламентські комітети були ефективними? Вони повинні мати належні повноваження, щоб:

- викликати посадовців і міністрів для обговорення питань, що цікавлять або стосуються комітету (але цим повноваженням треба користуватись дозовано і не використовувати його для отримання політичних дивідендів);
- вимагати відповідні документи, бюджетні пропозиції та відомчі звіти (для забезпечення належного використання державних коштів);
- мати достатній час для ефективного вивчення інформації та свідчень;
- оприлюднювати свої умовиводи, висновки та думки, щоб вони не просто могли питати з виконавчої влади, але було видно, що вони питають.

Якщо говорити про сектори безпеки і оборони, є сфери чи теми, які стосуються нагляду комітетів у більшості парламентів:

- загальні повноваження (право пропонувати чи змінювати закони, ставити питання, викликати представників виконавчої влади для надання свідчень, запрошувати представників громадянського суспільства, отримувати потрібну інформацію від виконавчої влади, здійснювати парламентські розслідування та проводити громадські слухання);
- контроль бюджету (право розподіляти чи змінювати кошти бюджету безпеки і оборони аж до програм (проектів) і навіть окремих статей);
- дії сил безпеки і оборони (право схвалювати відправку військ за кордон, тривалість, додатковий бюджет, порядок командування та управління тощо);
- оборонні закупівлі (забезпечувати ясність, прозорість і відсутність корупції під час укладання угод);
- безпекова політика та плани (право схвалювати/відхиляти Стратегію національної безпеки, оборонні концепції і структуру сил та засобів);
- особовий склад (чисельність, грошове утримання, пенсії, умови служби тощо).

Наглядова функція Парламенту важлива для стримування повноважень виконавчої влади, оскільки саме виконавча гілка переважно здійснює державну владу. Британський аристократ лорд Дж.Ектон зауважив, що “влада зазвичай розбещує, а абсолютна влада розбещує абсолютно”.

Розподіл повноважень між виконавчою гілкою влади (урядом), парламентом і судовою владою (чи системою правосуддя) має важливе значення для здорової демократії – цей принцип іде ще від перших грецьких демократичних держав-полісів і є головним у працях таких політичних філософів, як Аристотель і Платон. Україні потрібно переглянути розподіл повноважень і вкрай необхідно реформувати недієздатну й корумповану судову систему. Дієве верховенство права є важливим елементом успішної демократії.

На мій погляд, **добročесність** (чесність і міцні моральні принципи, правильна поведінка навіть тоді, коли ніхто не бачить і не знатиме, правильно ви вчинили чи ні) і **честь** (розуміння і виконання правильних з точки зору моралі речей) – дві головні чесноти для подолання корупції. Мені завжди подобався вислів, що “добročесність і честь – це чесноти, які людина може виробити лише сама. Ніхто

інший не дасть вам цей дар і не відбере його”. Добросесність і честь – мабуть, найбільш дієві якості чи чесноти в боротьбі з корупцією. Якби всі українські урядовці, депутати та судді (прокурори) діяли, маючи професійну та особисту добросесність і честь, більшість внутрішніх проблем України можна було б швидко вирішити. Тому розбудова добросесності в українських інститутах – дуже важливе завдання.

На завершення хотів би назвати якості добрих депутатів і парламентів, з моєї точки зору. Ці взаємопов’язані якості можна поділити на моральні, концептуальні та фізичні. Моральні – почуття обов’язку, відчуття служіння громаді, добросесність, міцні етичні принципи, уникнення конфліктів інтересів і професійні обов’язки. Концептуальні – наявність політичної філософії (бачення), розуміння своєї конституційної ролі, повага до інституту Парламенту і розуміння своєї ролі представників народу. Фізичні – ефективна парламентська організація і процедури; прозорий виборчий процес, що користується довірою; Парламент, що спирається на професійний і дієвий апарат (секретаріат).



## МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА РЕФОРМИ ЦИВІЛЬНОГО СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

**Кястутіс ЛАНЧІНСКАС, голова  
Консультативної місії ЄС в Україні**



Говорячи про реформування сектору цивільної безпеки і про участь міжнародних організацій, маю сказати: всі ми тут для того, щоб співпрацювати. Не лише наша Місія, звичайно, – є також проекти ОБСЄ, Рада Європи, Сполучені Штати, канадський двосторонній проект з реформи поліції. Усі ці інститути, усі ці міжнародні організації приділяють багато уваги розвитку правоохоронних відомств і судової системи.

Ми працюємо не лише на стратегічному рівні. Стратегії дуже важливі, але я завжди кажу, що реформи можуть бути ефективними й міцними, коли стратегії чи стратегічні документи виконуються. Тому ми приділяємо багато уваги реалізації прийнятих документів. Саме тому ми відкрили регіональні представництва в Харкові та Львові. Зараз ми ведемо переговори з Брюсселем, і я сподіваюся, що незабаром приймемо рішення про відкриття нового регіонального представництва в Одесі. Скоро буде створена ще одна мобільна група нашої Місії. Ми йдемо в регіони, щоб допомогти українським колегам у здійсненні стратегій реформ. Реформи міцні й успішні, коли стратегії виконуються, і коли виконавці розуміють, що таке реформи і що таке реалізація стратегії.

Але ми бачимо непорозуміння між стратегічним та оперативним рівнями. Коли відвідуємо регіони, особливо маленькі відділки поліції чи прокуратури, ми переконуємося, що люди, які працюють на місцях, не мають уявлення, що таке виконання стратегії, що таке “зміна ментальності”, зміна методів роботи, “зміна ставлення” правоохоронних відомств і т.ін. Тому ми приділяємо багато уваги цим питанням.

Під час аналізу ми з'ясували, що на вищому політичному рівні і в керівництві Національної поліції розуміють стратегічні цілі і стратегічну потребу змін, реформ. Але коли спускаємось нижче, до середнього рівня керівництва, справді бачимо потребу підготувати цих людей і зробити їх рушіями реформ. Не лише вищі керівники й політики, але й керівники та фахівці середньої ланки мають бути дуже активними, задіяними й відповідальними за здійснення реформ.

Тому КМЄС зараз організує навчання керівництва Національної поліції всіх рівнів. В Україні це потребує багато часу, оскільки Україна – величезна країна. Ми постійно їздимо з регіону до регіону, але я сподіваюся, що колись ми створимо критичну масу керівників середньої ланки, націлених на реформи і які зможуть допомогти керівництву Національної поліції у здійсненні реформ.

Коли ми говоримо про реформи, дуже важливо розуміти, як зробити їх успішними. Кожен раз, коли я зустрічаюсь з нашими партнерами, вони просять надати додаткову техніку, машини, нові інформаційні системи. Дійсно, нам потрібні інвестиції в сучасну техніку. Так, ми можемо і плануємо робити це, але головне питання – зміна ментальності, зміна ставлення людей. Ви можете купити купу нових машин і створити безліч нових інформаційних систем, але якщо ставлення працівників не зміниться, ви ніколи не матимете успішної реформи. Ось чому ми зосереджуємося на інвестиціях у системи навчання, у нові програми освіти людей, націлених на реформи. Наша Місія разом з іншими міжнародними донорами працює в цьому напрямі.

Ми маємо певні обмеження, оскільки всі міжнародні організації діють у межах свого бюджету. Неможливо профінансувати все, і місцева відповідальність дуже важлива. Що означає місцева відповідальність у моєму розумінні? Насамперед, це політична відповідальність і ухвалення законів та інших правових актів, необхідних для реформ. Потім, місцева відповідальність – це ті, хто несе професійну відповідальність за виконання стратегічних документів. Я знов повертаюся до того самого питання. Ось чому ми присутні в регіонах, ось чому ми звертаємось до різних організацій, що входять до складу інших.

У деяких місцевих організаціях нам дуже раді, в інших – ні. Але наш підхід дуже простий: якщо нам не раді, ми не примушуємо. Як уже казав, місцева відповідальність і місцева ініціатива важливі для нас. Іноді я сперечаюсь з нашими партнерами на місцях. Іноді представники місцевої поліції просять нас бути активнішими й наполегливішими у здійсненні реформ. Я завжди відповідаю: “Ми приїхали допомогти, але ваша країна належить вам, ви приймаєте остаточні рішення і відповідаєте за них. Ми можемо допомогти, але кінцеве рішення – за вами, і кінцева відповідальність теж за українськими інститутами”.

Що ми встигли зробити? Разом з іншими міжнародними організаціями і НУО ми допомагали Міністерству внутрішніх справ виробити нову стратегію. Я дуже задоволений, що Міністерство прийняло рішення провести громадські консультації з проекту документа. Надійшло багато зауважень і пропозицій від громадянського суспільства. Сподіваюсь, що цей документ у найближчому майбутньому буде схвалений Урядом і отримає належне фінансування для реалізації.

Ми також співпрацюємо з Національною поліцією і Державною прикордонною службою у розробці їх стратегічних документів. Мушу сказати, це було нелегко, і ми зустріли певний спротив у деяких аспектах. На мій погляд, це

добрий знак. Чому? Тому, що люди дискутують, триває жваве обговорення, є різні думки, від старшого і молодого покоління. Дуже важливо, що ми маємо цю дискусію, оскільки маючи різні думки, ми можемо досягти добрих результатів і знайти вірний шлях уперед.

Зараз ми перебуваємо на останньому етапі розробки Спеціальних заходів з верховенства права для українських правоохоронних органів. Це великий проєкт. Сподіваюсь, що за півтора місяці Європейська Комісія і Європейська Рада схвалить цей документ. Є план інвестувати €50 млн. в українські правоохоронні органи. Ми розробляємо цей документ, тому що розуміємо, що для належного розвитку демократичної держави потрібна ефективна правова система і дієві, підзвітні громадянам правоохоронні органи. Без верховенства права та ефективної правової системи неможливо рухатись уперед.

Наведу один приклад. Кілька місяців тому я мав приватну розмову з бізнесменом з одного регіону України. Він сказав, що йому довелося платити гроші представникам організованої злочинності для вирішення його проблем. Коли я спитав його, чому він це робив, чому не пішов до поліції чи прокуратури, він відповів: “Та я платив їм, але вони нічого не зробили”. Ця інформація дуже важлива для розуміння, чому треба міняти ставлення, якщо ми серйозно збираємося розвивати державу, якщо говоримо про іноземні інвестиції. Таким історіям треба покласти край. Правоохоронні відомства треба розвивати, поліція і прокурори на місцях мають працювати належним чином, як люди, відповідальні й підзвітні своїм громадам.

Ми також з’ясували, що досі існує проблема розуміння, що поліція і працівники прокуратури належать до громади, що вони живуть не на Місяці, а в суспільстві. Замість звинувачування один одного, слід зрозуміти, що вони живуть у цій країні і є членами суспільства.

Має існувати сувора система підзвітності. Разом з колегами з НАТО ми працюємо над проєктом Закону про національну безпеку і проєктом Концепції розвитку СБУ. Одне з головних розходжень з нашими українськими партнерами – питання підзвітності. У СБУ досі не розуміють, що вони мають бути підзвітні громадськості. Але знов, підзвітність – один з головних моментів і ключове питання. Чому? Тому, що працівники СБУ є членами громади і суспільства і мають бути відповідальні та підзвітні суспільству.

Нарешті, у нас багато обмежень і багато дискусій. Але я також бачу значний прогрес. Наші українські колеги пропонують багато ініціатив у різних галузях, і ми тут, щоб підтримати їх. Іноді ми чуємо нарікання, що ніби ми в Україні, щоб інспектувати правоохоронні відомства. Але ми не інспектуємо, ми допомагаємо створити вашу національну систему. Дуже важливо мати національні механізми підзвітності на всіх рівнях держави, від Парламенту до місцевого відділку поліції і окремого поліцейського. Як би їх не обирали, призначали чи наймали, вони мають бути підзвітні народу. Їх діяльність має бути пов’язана з розвитком верховенства права і безпекою людей.

# РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ПАРТНЕРІВ У РЕФОРМІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Арчіл ЦИНЦАДЗЕ, проектний менеджер реформи національної безпеки і оборони України Національної ради реформ**



Хоча міжнародні відносини і міжнародна допомога – не головна сфера моєї діяльності, я подумав, що було б корисно з мого боку і для мене самого здійснити певний аналіз міжнародної допомоги та оцінити значення партнерства для України. Готуючись до виступу, я спробував класифікувати міжнародне співтовариство та міжнародну підтримку українським реформам і зараз хочу поділитися деякими спостереженнями.

По-перше, у нас є два головні підходи до партнерства – прямий і непрямий. Під прямим підходом розуміється безпосереднє співробітництво з відомствами сектору оборони та безпеки, надання міжнародними партнерами різного роду допомоги відомствам сектору безпеки. Непрямий підхід – це допомога, яку надають неурядовим організаціям на кшталт Центру Разумкова, які виконують свою місію незалежного нагляду за відомствами сектору безпеки і оборони.

Спускаючись на рівень міжвідомчих відносин і партнерства між урядовими і неурядовими відомствами, ми теж бачимо кілька різних сфер. Наприклад, на урядовому рівні ми маємо двосторонні відносини, частково – відкриті, частково – засекречені. Ми також маємо допомогу на багатосторонній основі, як допомога НАТО, проекти ОБСЄ та допомога різних груп країн, які надають перевагу спільним багатостороннім групам перед двосторонньою допомогою.

У той же час є абсолютно неурядова форма, на рівні окремих громадян і комерційних структур, що теж може бути внутрішньою або міжнародною допомогою. Окремі громадяни, в т.ч. т.зв. олігархи роблять значні внески в формі обладнання, допомоги в навчанні та підготовці. Іноді люди недооцінюють об'єми

та важливість цієї допомоги. Ми зуміли залучити приватні інвестиції і запросили чимало фахівців, які зайнялися реальними, дуже важливими проектами для національної безпеки. Наприклад, один з проектів, виконаних в Україні – *RAND Corporation* – був профінансований приватними особами.

Ми можемо також класифікувати країни-партнери за рівнем підтримки, наданої для реформування сектору безпеки України. Є ряд країн-лідерів, насамперед – США, Велика Британія, Канада, країни Балтії, Норвегія, Польща, Нідерланди. Є багато інших країн, таких, як Румунія та Болгарія, які є менш активними у двосторонніх відносинах, але беруть участь у процесах реформування оборони та безпеки України через різні міжнародні організації та спільні групи. Вони задіяні, наприклад, через трастові фонди Україна-НАТО.

Які є основні сфери партнерства з Україною та міжнародної допомоги безпеці та обороні країни? Насамперед, це сфера підготовки та навчання. Це не лише польові навчання, але й навчання та підготовка офіцерів у вигляді короткострокових семінарів і довгострокових курсів. Є також освітні програми та навчальні курси для українських політиків і держслужбовців, дуже корисні, оскільки це – шлях створити безпекову спільноту нових людей, освічених, підготовлених, і забезпечити безперервність процесу реформ. Слід згадати концепцію “навчання вчителів” (*train the trainers*) як одне з головних досягнень.

У цій сфері є і проблеми. Ми розуміємо, що тим, хто отримав освіту за кордоном, не завжди раді вдома, в Україні, через те, що ми ще досі маємо систему старих структур, старих командирів і старої моделі ментальності, де новачків не дуже вітають. Така ситуація створює певне непорозуміння з міжнародними партнерами України. Україна відправляє так багато військових і цивільних на навчання за кордон, а коли вони повертаються, з новими знаннями про правила, функції та обов'язки, то потрапляють до того самого старого Міністерства оборони і Генерального штабу.

Наприклад, курси англійської мови. НАТО, США і Велика Британія витратили купу грошей, щоб навчити персонал українських сил безпеки. Закордонні партнери витратили значні кошти на обладнання класів англійської мови та підготовку викладачів, але ми не бачимо належного інтересу командирів до вивчення англійської. Вони не хочуть витратити час на це, тому що не відчують у цьому потреби для кар'єрного просування.

Ми маємо сферу розбудови спроможностей, що теж має метою покращення національних інститутів. Добре відомо, чому й наскільки важливе організаційне будівництво. Сам я гадаю, що організаційне будівництво сьогодні має першочергове значення для України. Міжнародні консультативні ради дуже допомагають у цьому. Вважаю, що інструмент міжнародних радників реально працює, хоча й припускаю, що самі радники можуть мати іншу думку.

Я брав участь у створенні Консультативної ради з питань оборонної реформи. Вважаю, що ця Рада не лише забезпечує високу якість порад і підтримку процесу реформ, але й навчає керівників МО та інформує міжнародних партнерів про потреби реформ в Україні. Це окрема, дуже важлива задача – доносити потреби та результати реформ до міжнародного співтовариства.

Ще одна важлива сфера пов'язана з матеріально-технічним оснащенням (озброєння, майно, спеціальне обладнання для бійців тощо). Нам дуже добре відомо про політичні фактори та обмеження у цій сфері, але маю зазначити, що немає достатньої інформації про військове та військово-технічне співробітництво. Це справді “темна скринька” для нас, і про це варто згадати.

Насамкінець хотів би підкреслити, що ми дуже цінуємо роль міжнародного співтовариства в підтримці процесу реформ. Головна порада їм – будь ласка, залишайтеся у процесі. Потрібен єдиний план для оптимізації допомоги. Усі двосторонні й багатосторонні відносини мають ґрунтуватися на єдиному стратегічному плані, де кожен міг би знайти для себе роль, напрямок та обов'язки, допомагаючи процесам реформ в Україні. Треба також визначити провідну країну в кожній галузі. Без лідера кожен тягтиме віжки у свій бік. Ми можемо все одно досягти певного прогресу, але не так швидко, як хотілося б. Ця порада ґрунтується на попередньому досвіді реформування сектору оборони і безпеки у Грузії. Там у нас провідною країною були США, які зуміли об'єднати та повести за собою всі інші країни, визначити сфери та зони відповідальності. Грузія мала загальний план, в якому ми зуміли знайти місце для кожного. Тож одна з головних порад – оптимізувати процеси. Друга, дійсно важлива причина мати такий план – забезпечити чітке бачення майбутнього результату. Як і в бізнес-проекті, будь-який потенційний інвестор хоче знати, яких результатів можна очікувати від його інвестицій.

Ми вже досягли першої стадії відносин з міжнародним співтовариством, прийнявши допомогу в навчанні, освіті, техніці тощо. Але наступний, набагато важливіший рівень – збереження всього, що отримали. Я сказав би, що таке збереження покоїться на міцному фундаменті. Будь-який архітектор – за першою освітою я архітектор – знає, що дуже ризиковано будувати будь-що без добре продуманого плану, і будь-яку будівлю треба зводити на міцному фундаменті. Отже, якщо ми інвестуємо в це, ми повинні знати плани, щоб зберегти підтримку цих зусиль.

## СЕСІЯ III. УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД: УРОКИ РЕФОРМУВАННЯ



На сесії були обговорені наступні питання: розвиток спроможностей, необхідних для протидії сучасним і майбутнім загрозам, традиційні та асиметричні спроможності; система управління та координації застосування силових інструментів.

**Модератор:** Леонід ПОЛЯКОВ, Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння

### Доповідачі:

- Валентин ПЕТРОВ, керівник служби з питань інформаційної безпеки Апарату РНБО України
- Артем БІДЕНКО, державний секретар Міністерства інформаційної політики України
- Анатолій ПЕТРЕНКО, директор Департаменту воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва Міністерства оборони України
- Віктор ПЛАХУТА, виконавчий директор Фонду "Вільна Україна"

# СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

**Валентин ПЕТРОВ,**  
**Керівник служби з питань інформаційної безпеки Апарату РНБО України**



Оскільки все, що відбувається у сфері безпеки, в т.ч. її реформування, характеризується у нас двома термінами – зрада і перемога – у їх діалектичному поєднанні, то спочатку трохи про “зраду”, а потім – про перемоги.

РНБО і Парламент нещодавно ухвалили дійсно важливі документи – Стратегію кібербезпеки та Закон “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України”. Робота над цими документами розпочалася ще у 2010р., і з того часу було підготовлено чотири варіанти стратегії і п’ять чи шість – закону про забезпечення кібербезпеки. Але ці документи своєчасно не були прийняті, хоча експертне середовище постійно попереджало про тенденції, загрози, розвиток подій у світі. Адміністрація тодішнього Президента України кілька разів просто повертала запропоновані проекти стратегії, хоча саме життя нам демонструвало актуальність саме тих загроз, що походять із кіберпростору. Можливо, був певний злий умисел в тому, що такі важливі документи не підтримувалися. Ухвалена Стратегія відповідає кращим світовим стандартам, але якщо б ми отримали її у 2010-2011рр., то сьогодні були б серед країн-лідерів.

З початку “гібридної” агресії Російської Федерації проти нашої держави було принаймні чотири потужні хвилі кібератак. Першою була невдала спроба втручання у вибори 2014р. Органи, які брали участь у нейтралізації тієї атаки, заслуговують, вважаю, на найвищу оцінку.

Якщо брати подальші потужні кібератаки, то слід згадати атаку на енергетичний сектор, коли кілька обленерго були атаковані за допомогою шкідливого програмного забезпечення. Тоді, взимку, західні регіони України на кілька годин



втрапили енергопостачання, що могло призвести до гуманітарної катастрофи. Важливо нагадати, що принаймні за півроку до того СБУ та Державна служба з питань зв'язку і захисту інформації попереджали власників мереж про шкідливе програмне забезпечення у їх системах, яке може спрацювати в будь-який момент. На той час законодавство, на жаль, не дозволяло нам вживати інших заходів впливу до недержавних операторів, оскільки вони залишалися поза державним наглядом.

Особливої пікантності в нашому випадку додає те, що до цього часу велика кількість підприємств промисловості, енергетики прямо чи опосередковано перебувають під контролем російських фінансово-промислових груп, і це безпосередньо впливає на стан захищеності наших ресурсів і систем.

Поняття “кібербезпеки” є набагато ширшим, ніж захист інформації в системі. Вона охоплює захист прав і свобод людини, суспільства та держави від будь-яких реальних чи потенційних загроз, що походять із кіберпростору. Це питання діяльності державних органів, формування державної політики, економічної безпеки, фінансової безпеки і т.ін. Ми розглядаємо проблему захисту функціонування систем у комплексі, сприймаючи систему з усіма факторами, які можуть впливати на її стабільність.

Що було зроблено в контексті реформування цієї системи? Була ухвалена Стратегія кібербезпеки<sup>3</sup>, яка забезпечує механізм взаємодії національної системи кібербезпеки. Тобто всі суб'єкти сектору безпеки і оборони, зазначені у Стратегії, мають відповідні функції і завдання щодо забезпечення кібербезпеки. При РНБО створений координуючий орган – Національний координаційний центр кібербезпеки, який очолює секретар РНБО, а секретарем є керівник відповідного структурного підрозділу Апарату РНБО. До цього міжвідомчого органу належать керівники або їх заступники: Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Національної поліції, СБУ, усіх розвідок, а також Національного банку, оскільки НБУ має достатньо специфічну функцію визначення технічних регламентів і стандартів для банківської сфери, яка є одним з першочергових об'єктів для кібератак і різноманітних протиправних спрямувань.

Щороку на виконання стратегії Кабінет Міністрів ухвалює план заходів. Можна сказати, що система вибудована, і вона працює. Якщо брати, наприклад, вірус “Petia A”, знову ж таки, це не чиста злочинність, бо злочинці мали отримати близько \$10 тис., це не ціна такої праці. Вона готувалась принаймні півроку, і ціна її набагато більше. Таке собі може дозволити не кожне злочинне угруповання. За цим може стояти держава. Але якщо поглянути на результати цієї атаки, то від цього вірусу державні структури майже не були уражені або ураження були несуттєвими і не вплинули на сталість систем. За результатами атаки можна сказати, що держава впоралася дуже добре. Крім цього, є ще людина і суспільство. Закон “Про основні засади кібербезпеки України” створює нам підвалини для того, щоб можна було вживати заходи кіберзахисту стосовно критичної інфраструктури, недержавних об'єктів народного господарства.

<sup>3</sup> Стратегія кібербезпеки України, затверджена Указом Президента України №96 від 15 березня 2016р. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>.

Національний координаційний центр кібербезпеки утворений саме з урахуванням того, що кіберзагрози мають оцінюватися відповідно до безпекового контексту і до реального стану загроз, враховувати інформацію розвідок, щоб розуміти події та тенденції у світі. Центр уповноважений здійснювати політичне керівництво системою кібербезпеки, визначати завдання, першочергові заходи реагування. Він має достатні вагу, авторитет і повноваження РНБО, щоб здійснювати керівництво всією системою.

На жаль, система державного управління у сфері безпеки і оборони працює із запізненням. На будь-яку загрозу ми реагуємо, дивлячись у закон. Це, з одного боку, – добре, а з іншого – ми іноді неспроможні реагувати на загрози, оскільки вони просто не прописані в законі. Закон “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України” ухвалений 5 жовтня 2017р. Це добре, система кіберзахисту отримала законодавчу базу, де чітко визначені повноваження. Закон створює нове середовище для суб’єктів забезпечення кібербезпеки. Є чіткий план заходів до 2020р., і ми поступово рухаємося у напрямі створення дійсно ефективної системи захисту від кіберзагроз.



# ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА

**Артем БІДЕНКО,**  
державний секретар Міністерства  
інформаційної політики України



Якщо говорити про протистояння пропаганді, контрпропаганду та інформаційну безпеку у світі пост-правди, то ми зіштовхуємося з проблемою того, що надзвичайно складно відрізнити реальні факти від того, що створюють ЗМІ, псевдоексперти, спецслужби країни-ворога.

Відповідно до Положення про Міністерство інформаційної політики України (МІП)<sup>4</sup> основними завданнями нашого Міністерства є:

- формування та реалізація державної політики у сферах інформаційного суверенітету України та інформаційної безпеки, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами;
- формування та реалізація державної політики у сфері державного іномовлення;
- забезпечення розбудови в Україні системи державних стратегічних комунікацій;
- забезпечення здійснення реформ ЗМІ щодо поширення суспільно важливої інформації.

Одним із пріоритетних завдань є розбудова стратегічних комунікацій. Насамперед, важливо відзначити злагоджену роботу з усіма органами влади: Офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів, МЗС, Міноборони, Генштаб, Держспецзв'язок. Розроблено досить багато політичних документів, алгоритмів роботи, які будуть найближчим часом реалізовуватися в Україні. Одним з прикладів є робота Центру стратегічних комунікацій на базі Національного університету оборони України ім.І.Черняхівського, де проводяться відповідні тренінги для держслужбовців різних органів влади з питань стратегічних комунікацій, публічної дипломатії. Це сприяє максимально ефективному використанню обмежених ресурсів, уникненню пересікання з

<sup>4</sup> Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України №2 від 14 січня 2015р. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/2-2015-%D0%BF>

функціоналу. Наша задача – контролювати та координувати, щоб політика була ефективною, рішення – швидкими та за участі всіх зацікавлених органів влади.

Ми також координуємо свою роботу зі спецслужбами, з силовими відомствами в частині виявлення джерел неправдивої інформації, щоб можна було обґрунтовано стверджувати, що ця новина є дійсно фейковою, а конкретні експерти або ЗМІ, які її поширюють, не заслуговують на довіру. Це сприяє ідентифікації агентів впливу на український та міжнародний інформаційний простір – агентів, які завдають шкоду суверенітету України.

Ще один важливий аспект роботи у створенні порядку денного – реалізація реформ системи урядових комунікацій. Разом із Секретаріатом Кабінету Міністрів триває робота над реалізацією проекту “Єдиний голос”, до якого були залучені британські експерти. Цей проект знаходиться на завершальній стадії, і невдовзі ми побачимо єдиний урядовий портал, змінені портали різних відомств. Результатами реформи системи урядових комунікацій буде забезпечена постійна координація дій з метою реалізації порядку денного, ухваленого Кабінетом Міністрів на рік уперед і який визначає ключові цілі і задачі.

Нашим пріоритетом є не стільки контрпропаганда (визначення неправдивої і надання правдивої інформації), скільки підтримка громадських проектів, створення певних мереж. Ми приділяємо пріоритетну увагу розбудові інституційних спроможностей громадянського суспільства.

Однією із перших громадських ініціатив, яку підтримало новостворене Міністерство, став проект “Інформаційні війська України” (<http://i-army.org>). Сьогодні цей проект став самостійним, і підтримка МІП виявляється лише в наданні свого логотипу.

Не менш важливим є формування порядку денного в медіа. З цією метою МІП проводить соціальні кампанії на підтримку ключових глобальних питань, які хвилюють суспільство і є важливими в рамках реалізації державної інформаційної політики. Сьогодні ми впроваджуємо практику допомоги різним відомствам (Міністерству юстиції, МВС, Міноборони) в реалізації соціальних інформаційних кампаній на підтримку армії, реалізацію реформи онлайн-послуг, медійних реформ тощо.

У цьому контексті можна згадати розбудову каналів комунікації, через які доноситься позиція Уряду, інформація про нові сервіси для населення. Це, наприклад, газети для зони АТО, в яких публікується інформація про доступні послуги, в т.ч. для людей, які живуть на окупованих територіях. Коли вони переходять через лінію розмежування, то отримують необхідну інформацію про послуги, які можуть отримувати на українській стороні. Таким чином, працюючи з цими людьми, ми також виконуємо важливе завдання з майбутнього повернення непідконтрольних територій. Звичайно, не можна оминати необхідність поширення масової літератури у вигляді брошур, книжок, в яких міститься інформація про історію України, про ті плани, які Уряд буде реалізовувати найближчим часом.

На завершення, хотів би підкреслити, фактично ми завершуємо період становлення і впевнено рухаємося у напрямі планової реалізації спільного порядку денного. Вже на наступний рік ми зможемо говорити про більш системну роботу та оперувати більш якісними показниками.

# УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД ТА УРОКИ РЕФОРМУВАННЯ: ОБОРОННІ СПРОМОЖНОСТІ

**Анатолій ПЕТРЕНКО, директор Департаменту воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва Міністерства оборони України**



Хочу торкнутися двох блоків питань, а саме – стисло проінформувати про стан оборонної реформи, яка триває вже півтора роки, і про прогрес, який наразі досягнуто в запровадженні нових методик оборонного планування.

У 2016р. було затверджено комплекс документів стратегічного оборонного планування і на основі Стратегічного оборонного бюлетеня розпочалося виконання практичних заходів, які повинні якісно та кардинально змінити стан обороноздатності держави. Розвиток відповідних спроможностей сил оборони буде гарантувати виконання покладених на них конституційних завдань і відповідати військовим критеріям НАТО. Масштаб і динаміка цієї реформи є безпрецедентними.

Основні стратегічні напрями визначені п'ятьма цілями, деталізованими в 28 оперативних цілях. Для їх досягнення повинно бути реалізовано 379 комплексних заходів до 2020р. Для виконання цих завдань у Міноборони розроблено відповідний План дій щодо впровадження оборонної реформи (Дорожня карта оборонної реформи), працює колегіальний орган під керівництвом Міністра оборони – Комітет реформ, до складу якого належать представники всіх складових сектору безпеки і оборони, які займаються питаннями оборонної реформи, а також міжнародні партнери і представники громадянського суспільства. Розроблена і введена в дію Програма розвитку Збройних Сил до 2020р., яка врегульовує всі питання розвитку Збройних Сил на середньострокову перспективу.



## Головна мета та стратегічні цілі оборонної реформи

### ГОЛОВНА МЕТА –

набуття Збройними Силами необхідного рівня боєготовності та здатності до виконання завдань оборони держави, а також підвищення оперативної сумісності зі збройними силами НАТО

### Стратегічні цілі оборонної реформи:

- 1 об'єднане керівництво силами оборони відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО
- 2 ефективна політика, системи планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів
- 3 оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони, необхідні для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримки миру та міжнародної безпеки
- 4 об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони
- 5 професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву

Чого вдалося досягти за останніх півтора роки? У першу чергу, хотів би звернути увагу на велику роботу із законодавчих змін. За цей час проведено понад 50 законодавчих і нормативно-правових документів різного рівня. Якісно змінюється структура і склад Збройних Сил (ЗС) України. Це стосується як системи управління, так і власне носіїв спроможності – військових частин, з'єднань і об'єднань. У пріоритетному порядку розвиваються окремі нові роди військ: Сили спеціальних операцій, Високомобільні десантні війська. Сформовані нові органи управління, які відповідають за питання різного військового характеру. Проводяться організаційно-штатні заходи стратегічного рівня в Міноборони та Генштабі. Міноборони було повністю видозмінено в 2016р. Це – не просто зміна структури і чисельності, але й делегування повноважень разом з відповідальністю на інші рівні управління, що дозволило в кілька разів підвищити оперативність і якість виконання завдань. Приблизно третина структури Генштабу зазнали організаційних змін і вже функціонують на принципах, що відповідають типовим структурам штабів країн-членів НАТО. Загалом у ЗС протягом минулого року було проведено понад 2 500 організаційних заходів.

Вирішується низка питань стосовно територіальної оборони, відновлення початкових спроможностей українських Військово-морських сил і великий блок завдань професіоналізації і кадрового менеджменту, в т.ч. формування військового резерву. Велике значення в цьому контексті має соціальна складова, яка передбачає підвищення мотивації особового складу для проходження військової служби та соціальний захист військовослужбовців і членів їх родин.

Для проведення реформ активно застосовується міжнародна допомога. На сьогодні в Міноборони і Генштабі працює більше 60 іноземних радників. Якщо

подивитися на весь функціонал діяльності, то у нас майже немає такого напрямку, де б не використовувався іноземний радник і де б не було спільних проєктів, які реалізуються за допомогою наших міжнародних партнерів. При Мініборони створений і функціонує Комітет радників стратегічного рівня, до якого належать шість високопосадовців, які функціонують на рівні Міністра оборони, надаючи йому допомогу під час підготовки найбільш важливих стратегічних рішень.

На додаток до зазначених стратегічних і оперативних цілей, Міністром оборони в цьому році визначено п'ять стратегічних блоків завдань, які пронизують наскрізь увесь зміст оборонної реформи.

Перший стратегічний блок завдань – це люди. Ми розуміємо, що тільки створення і розвиток високопрофесійного та якісного кадрового потенціалу дозволить нам зрушити найбільш вагомі і складні проєкти. Другий блок – ефективне та максимально збалансоване використання ресурсів. Третій блок – це військові завдання, які ми реалізуємо на виконання політичного рішення про вступ України до Північноатлантичного Альянсу. Усі питання в контексті оборонної реформи зв'язуються і технічно, і доктринально на відповідність союзницьким вимогам і стандартам. Четвертий – це військова інфраструктура. Відбулося масове переміщення військ до лівобережної України, створення і розвиток нових військових частин і організацій. Усе це вимагає інфраструктури: військові бази і містечка, обладнання оперативних районів, створення систем підтримки. Це – великий блок завдань, які вимагають значних капіталовкладень на довгострокову перспективу. Що стосується п'ятого блоку – це розвиток оборонного промислового комплексу і максимально швидке за реалістичних економічних умов переоснащення ЗС на новітні або глибоко модернізовані зразки військової техніки.

Що стосується ресурсів. Бюджет Мініборони в 2016р. складає 69 млрд. грн., що на 13 млрд. грн. перевищує бюджет минулого року. Суттєве зрушення в наших бюджетних процесах полягає в тому, що Мініборони перейшло на трирічне бюджетне планування. Це дозволяє прогнозовано використовувати ресурси для досягнення завдань розвитку спроможностей, які вимагають тривалого часу.

Бюджет наступного року, який буде більше ніж 80 млрд. грн., дозволить реалізувати амбітні військові проєкти, якісно змінити параметри спроможності військових сил і досягнути суттєвого процесу там, де він є критично необхідним. Велика частка коштів буде спрямована на озброєння та військову техніку.

Суттєвих капіталовкладень потребує виконання першого блоку питань, які стосуються особового складу. ЗС швидкими темпами рухаються в напрямі професіоналізації. Минулого року було укладено 70 тис. контрактів, цього року – 28 тис., оперативний резерв зараз складає 130 тис. осіб. За цими цифрами стоїть людина у формі, яка потребує всебічної підготовки і забезпечення, в т.ч. і соціального характеру.

У цьому контексті було прийнято Постанову Кабінету Міністрів “Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб” №704 від 30 серпня 2017р., яка якісно змінила порядок грошового забезпечення. Цим рішенням скасовані тимчасові премії і надбавки, а грошове забезпечення кожного військовослужбовця складатиметься з основних видів, які в подальшому будуть впливати і на соціальні виплати, і на пенсійне забезпечення.

Велика увага приділяється інфраструктурним питанням. Ми вимушені одночасно працювати за трьома напрямками: вирішувати питання з безквартирними військовослужбовцями, створювати належні житлові умови для їх сімей; будувати та розвивати військові бази; утримувати наявний фонд.

Стисло про питання демократичного цивільного контролю. У 2016р. в Міноборони запроваджено інститут державного секретаря. Усі питання оборонної реформи є максимально відкритими для участі наших міжнародних партнерів і громадянського суспільства. Ми продовжуємо нарощування публікації відкритих матеріалів. Щорічно публікується “Біла книга”, де висвітлюються усі аспекти діяльності Збройних Сил і прогрес оборонної реформи за рік.

Стосовно оборонного планування. Одним із ключових елементів оборонної реформи є перехід на нову систему оборонного планування, засновану на спроможностях. Головне завдання – запровадити кращі методики, які сьогодні функціонують у країнах-членах НАТО і перейти до концепції розвитку сил оборони за принципом “ефективність на противагу кількості”. Це критично важливо для того, щоб максимально ефективно та оптимізовано використовувати ресурси, які виділяє на потреби оборони держава, а також допомогу наших міжнародних партнерів. Запровадження програмного управління усіма оборонними ресурсами дає змогу функціонально інтегрувати процеси бюджетного та оборонного планування. Кінцева мета цього процесу – формування за прогнозованих економічних умов комплексних спроможностей сил оборони, достатніх для гарантованого виконання визначених завдань, покладених на Збройні Сили згідно з Конституцією.





Якми є особливості пропонованого оборонного планування? По-перше, *на відміну від планування на основі ресурсів*, цей метод враховує весь обсяг ресурсів, який може бути виділений для того, щоб сформувати оптимальний набір спроможностей в майбутньому. Це дозволяє охопити весь обсяг потенційно наявних ресурсів, у т.ч. іноземної допомоги.

Друге, *на відміну від планування на основі загроз*, планування на основі спроможностей зосереджується не на створенні нових військових організаційних структур на противагу відповідному бойовому потенціалу противника, а на розвитку спроможностей військ (сил) для виконання визначених завдань у найбільш ефективний спосіб. Тобто ми не створюємо нові структури, щоб вирівняти бойовий потенціал, а розвиваємо комплекс спроможностей, готових до реагування на весь спектр загроз.

Третя особливість – це горизонт планування, який дозволяє дивитися вперед на 15-20 років, рухатися і передбачати, які капіталовкладення необхідно робити державі зараз для того, щоб через певний час мати війська (професійні навички і підготовка особового складу), озброєння та військову техніку, які дозволять гарантувати нацбезпеку і оборону в майбутньому.

Таким чином, оборонне планування на основі спроможностей дозволяє оптимізувати наявні оборонні ресурси для розвитку саме тих спроможностей, які є критично необхідними. Створюється відповідна основа для розвитку оборонно-промислового комплексу із забезпечення цих спроможностей озброєннями та військовою технікою.

До речі, слід зауважити, що термін “спроможності” в нашому понятійному апараті з’явився лише рік тому. Носіями кожної спроможності можуть бути або самодостатній військовий організм, або зразок сучасного військового комплексу, що забезпечує застосування цих спроможностей. На кожну спроможність потрібно дивитися через вісім базових компонентів, які охоплюють доктринальну базу, організаційно-штатні структури, підготовку, ресурсне забезпечення, управління і освіти, комплектування особовим складом, інфраструктуру і сумісність.

Під сумісністю слід розуміти не лише питання сумісності зі збройними силами країн-членів НАТО, але й насамперед сумісність між усіма складовими силами національної оборони. Оборонна реформа стосується не лише армії, але й Нацгвардії, Дежприкордонслужби, Служби спецзв’язку та ін. Тобто всі елементи національної оборони повинні бути готові до взаємодії як єдиний комплект військ і сил під час вирішення оперативних завдань.

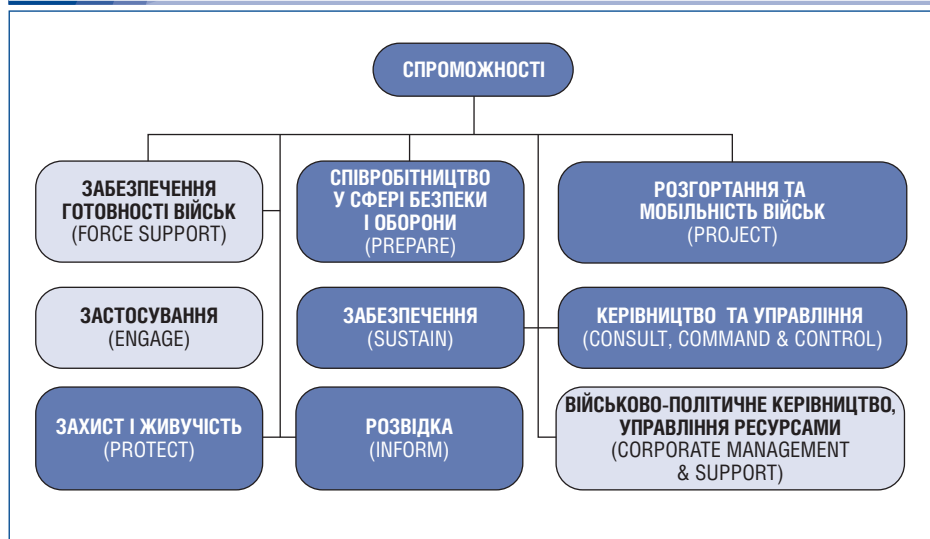
Усі спроможності ми розподіляємо умовно на дев’ять функціональних груп, сім з яких взяті за основу з каталогу спроможностей НАТО – вони перевірені досвідом і якістю збройних сил країн НАТО. Дві групи додані нами для того, щоб запустити функцію генерування сил і виконувати завдання корпоративного менеджменту. У цих великих категоріях ми намагаємося охопити все те, що потрібно для комплексної відповіді на усі загрози нацбезпеці, в т.ч. з використанням потенціалу міжнародної співпраці. Це потрібно також для забезпечення того, щоб процес був керованим і прогнозованим – все, що стосується воєнно-політичного керівництва, розгортання і мобільності, застосування військової сили, всіх елементів забезпечення, командування, управління та зв’язку, захищеності та живучості, розвідки всіх типів та управління ресурсами.



## Базові компоненти (складові) спроможностей DOTMLPFI



## Функціональні групи спроможностей



Розподіл спроможностей за функціональними ознаками – це метод сортування військових спроможностей в легкокеровані категорії для здійснення планування їх розвитку. Функціональні групи спроможностей у процесі аналізу підлягають подальшій деталізації. Деталізація, або т.зв. таксономія, має за мету визначити необхідні (наявні) спроможності на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях, носіїв спроможностей, а також відповідальні за їх розвиток структури.

Що зроблено для впровадження оборонного планування на основі спроможностей? У березні 2017р. затверджені військові стандарти, якими визначені понятійний апарат, абрєвіатури та терміни в цій сфері. Міністром оборони затверджено Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в МО та ЗС України та функціональні групи спроможностей (попередній розподіл сфер відповідальності). За підтримки іноземних партнерів (США, Велика Британія) підготовлено 228 фахівців з оборонного планування, з них: МО – 54; навчальні та науково-дослідні заклади та установи – 27; Збройні Сили – 106; інші органи виконавчої влади – 41. За сприяння Великої Британії триває робота зі створення Школи оборонного менеджменту.

До кінця 2017р. ми плануємо завершити розробку Тимчасової інструкції про порядок організації і проведення оцінювання спроможностей у ЗС, розробити Каталог спроможностей ЗС, сформувати Єдиний перелік (Каталог) спроможностей МО та ЗС, затвердити Інструкцію щодо порядку організації та проведення оцінювання на основі спроможностей у ЗС України. Нам необхідно завершити розробку Положення про організацію оборонного планування у МО, ЗС та інших складових сил оборони. Великий крок, який потрібно буде зробити, – перейти до якісно нового документа. Це комплексний план, який буде бізнес-моделлю розвитку ЗС і основою для формування бюджетних запитів та планів утримання і розвитку ЗС, а також започаткування циклічного огляду (оцінки) спроможностей.

Ключове значення для подальшої реформи має проект Закону “Про національну безпеку України”. Важливість його для нас полягає в тому, що він визначає: склад і повноваження сектору безпеки і оборони; засади планування у сфері національної безпеки і оборони (мету, принципи, циклічність, систему планування, а також перелік і зміст документів, які розробляються у процесі оборонного планування). Закон “Про національну безпеку України” дозволить: *по-перше*, внести необхідні зміни до інших законів, підзаконних актів, зокрема Постанови Кабінету Міністрів “Про Порядок організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони і військового будівництва”; *по-друге*, перейти на нову модель оборонного планування, що успішно застосовується у провідних західних державах.

Починаючи з 2018р., планується організувати оцінку ефективності нового процесу оборонного планування, усунення виявлених недоліків та його поширення на інші складові сектору безпеки і оборони.

Отже, здійснюється планомірний перехід до оборонного планування на основі спроможностей, яке, за визначених економічних умов, має забезпечити формування та підтримання комплексних оперативних (бойових, спеціальних) спроможностей сил оборони України для гарантованого виконання ними визначених завдань.

## ГРОМАДСЬКІ ІНІЦІАТИВИ: УСПІХИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

**Віктор ПЛАХУТА, виконавчий директор  
Фонду “Вільна Україна”**



Фонд “Вільна Україна” заснований у 2014р., коли був анексований Крим і почалась агресія на Донбасі. До 2016р. Фонд займався переважно забезпеченням усім необхідним бійців добровольчих формувань. З кінця 2016р. ми змінили напрям своєї діяльності та зосередилися на реформаторських ініціативах, намагаючись запропонувати комплексні рішення, які б мали вплив на процеси в секторі безпеки і оборони та на обороноздатність нашої країни. Взнявши за основу Стратегічний оборонний бюлетень, ми визначили для себе найбільш цікаві та болючі теми й завдання, що стосуються, насамперед, сфери оборонної промисловості (ОПК) і оборонних закупівель.

Станом на жовтень 2017р., Фонд підготував один аналітичний звіт з рекомендаціями і розробив два законопроекти на виконання Стратегічного оборонного бюлетеня (СОБ). Усі наші продукти відкриті і є на сайті Фонду, з ними можна ознайомитися.

У контексті роботи над аналітичним звітом “Як Україна фінансує оборонну промисловість. Ризики та рекомендації” ми описали виконання функцій державного замовника – Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ). На сьогодні МЕРТ відповідає за реалізацію Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, має свій бюджет і фінансує підприємства державних форм власності. Проаналізувавши те, як МЕРТ виконує ці функції, ми виявили низку негативних елементів і запропонували рішення для оптимізації державної підтримки у сфері ОПК.

Головна наша рекомендація полягала в тому, що функцію з розвитку виробничих потужностей оборонних підприємств державних форм власності має

виконувати або Міноборони – як це відбувається у провідних країнах світу – або окреме міністерство, створене відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони.

Ми також розробили два законопроекти на виконання завдань СОБ. Перший стосується зниження рівня секретності в оборонних закупівлях.

Оперативна ціль 2.5 СОБ передбачає, що ряд закупівель озброєння та військової техніки мають бути переведені до сфери публічних закупівель. Відповідно, рівень секретності оборонних закупівель має бути знижений. Ми розробили законопроект, який передбачає зниження рівня секретності, щоб інформація з укладення контрактів про виконавців державного оборонного замовлення теж була відкритою. Ми також пропонуємо, щоб інформація про бюджет і те, що стосується бюджетування у сфері безпеки і оборони не утаємничувалась. Більша частина інформації має бути відкритою. Відповідно до Стратегічного оборонного бюлетеня законодавчі зміни мають бути зроблені до кінця 2017р.

Другий законопроект, підготовлений нами на виконання завдання 2.5, стосується закупівель. Це завдання передбачає, що закупівлі за імпортом мають здійснюватися безпосередньо самими замовниками. Ми розробили пропозиції законодавчих змін до чотирьох чинних законів України. У разі впровадження такої ініціативи будуть створені передумови для мінімізації витрат, заощадження державних коштів, наприклад, шляхом запровадження офсетних угод. Сьогодні, відповідно до чинного законодавства, такі угоди можуть реалізовуватися лише тоді, коли замовниками є центральні органи виконавчої влади, які укладають прямі контракти з постачальниками.

На завершення, хочу поінформувати про новий проект з аналізу діяльності Державного Концерну “Укроборонпром”, за результатами якого буде опубліковано аналітичний звіт. Ще один звіт буде стосуватися системи оборони закупівель. Сподіваюся, що вони будуть корисними для подальшого планування у сфері реформування ОПК і сфери оборонних закупівель.

# РОБОЧА ГРУПА І. РЕФОРМА СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



**Модератор:** Анн-Крістін Б'ЄРГЕНЕ, заступник голови Офісу зв'язку НАТО в Україні

**Питання до обговорення:**

- досягнуті результати та проблеми реформування;
- визначення пріоритетних напрямів реформування, розвитку інституційних спроможностей, системи внутрішнього контролю та зовнішнього нагляду;
- рекомендації органам влади та міжнародним партнерам з пріоритетних напрямів діяльності на середньострокову перспективу.

## ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ

Що таке СБУ, і як ми її бачимо? Згідно з Законом, це державне правоохоронне відомство спеціального призначення, яке забезпечує державну безпеку України. Це наступниця колишнього КДБ. Вона підпорядкована безпосередньо Президенту. Це військова організація чисельністю близько 31 тис. осіб з цивільними функціями, що поєднує статус служби безпеки, розвідки та правоохоронної служби. Вона має регіональні представництва в усіх областях, власну освітню, медичну та оздоровчу систему. Її задачами є контррозвідка, включаючи військову контррозвідку, боротьба з тероризмом, захист державної таємниці, боротьба з корупцією, організованою злочинністю, економічною злочинністю, розкриття економічних злочинів, перехоплення зв'язку, аналіз національної безпеки.

Чого ми хочемо досягти? Ми хочемо, щоб СБУ була розвідувальним відомством, яке зосередиться на основних функціях, а ці основні функції у євроатлантичному світі – це контррозвідка, боротьба з тероризмом, захист державної таємниці, аналіз безпеки. Ми радимо передати правоохоронну діяльність (боротьба з корупцією, організованою злочинністю, економічною злочинністю, контрабандою тощо) іншим відомствам. Це – задачі та функції, що не стосуються служби безпеки.

Головна задача служби безпеки – не переслідувати людину чи садити її за ґрати. Головна функція служби – попереджати злочинність засобами розвідки. Невиконання головної задачі служби слід вважати непрямим свідченням її недосконалості, коли фактично порушується кримінальна справа і людину притягають до відповідальності. Отже, ідея полягає в тому, що ідеальна служба безпеки має попереджати злочинність.

Було б добре, якби досудове слідство обмежувалося лише сферами контррозвідки, державної зради, боротьби з тероризмом і незаконним розголошенням секретної інформації.

Ефективні механізми нагляду обов'язкові. Ми також рекомендували скоротити штат і запровадити ефективний механізм кадрового управління. Причина демілітаризації – в тому, що в країнах, на які Україна хотіла б рівнятися, ці служби не військові. Це заважатиме співпраці з цими службами. Ми дуже хочемо, щоб СБУ ефективно взаємодіяла з євроатлантичними службами безпеки та розвідки, що є одним з головних пріоритетів.

Перший відкритий звіт вийшов у березні 2017р. Для євроатлантичних країн нормально мати відкритий і закритий звіти. Закритий звіт більш детальний і, зрозуміло, не поширюється для громадськості, а лише для тих, хто має це знати – політиків, органів контролю тощо.

Ми намагалися зробити проект Концепції, який був би практичним для спецслужби і був би підтриманий європейськими колегами та нашою громадськістю. Бути слідству в СБУ чи ні? У Службі погодилися з колегами з Європи і НАТО про те, що воно має бути не в тій кількості підслідних статей, які є зараз. Згідно з чинним законодавством, за СБУ закріплено 36 статей. Ми запропонували 11-15 статей передати до інших правоохоронних органів. Ця пропозиція знайшла підтримку і у Верховній Раді, і в РНБО, і в Адміністрації Президента.

У проекті Концепції запропоновано призначення голови СБУ на п'ять років, з таким розрахунком, щоб воно не збіглося з виборами Президента, що дає йому можливість бути менш заангажованим і надає додаткової стабільності спецслужбі.

Мало хто в СБУ переймається військовим званням. Але, хто зараз погодиться демілітаризувати службу, на якій тримається фактично лівова частина війни на Сході?

Найголовніше – це контроль за діяльністю спецслужби, тому необхідно створити незалежний орган не парламентський, аполітичний, який складався б з найбільш авторитетних людей у суспільстві, які мають допуск до інформації і могли б на державному рівні надати об'єктивну оцінку. Також треба прописати більш конкретно контрольні функції з боку громадськості.

Варто розглядати реформування СБУ у загальній системі реформування сектору безпеки в Україні. Що таке СБУ і яка її сфера відповідальності? Відповідь на це запитання не є такою простою. Зараз закон визначає Службу відповідальною за державну безпеку. У Росії державна безпека – це безпека влади і її стабільність. У нашому випадку державна безпека повинна бути пов'язана із суверенітетом і конституційним ладом.

Ми мало говоримо про те, чи маємо ми кошти для досягнення того, чого хочемо. Пропонуючи певні реновації, ми повинні бути впевнені в тому, що на це є бюджет. Наприклад, стосовно питання демілітаризації, зрозуміло, що цивільні працівники СБУ повинні виконувати ті ж завдання, що й військові і отримувати за це ту саму заробітну плату. Якщо держава не може цього забезпечити, тоді економічний фактор стає перепорою на шляху реформування.

Ми маємо ефективну структуру в Україні, але її слабкість напряму пов'язана зі слабкістю інституту Президента. Якщо поставити СБУ і функціонально, і законодавчо на захист національної безпеки, а не на захист політичного режиму, як це є зараз, то її авторитет, ефективність і результати відразу зростуть.



Підготовка офіцерів спецслужби відстає від сучасності. Було б краще, якщо б СБУ на рівні регіональних і центрального управління добирала тих людей, які потрібні за фахом, кращих студентів вузів і пропонувала їм магістерську підготовку з елементами оперативно-розшукової, контрольно-розвідувальної підготовки на базі навчального закладу СБУ.

В умовах, коли Концепція реформування СБУ з якихось причин не затверджена, ніщо не заважає розпочинати реформу Академії СБУ. Так само є можливість демілітаризувати певні допоміжні підрозділи.

Ми бачимо, як СБУ демонструє прозорість і співпрацю з іноземними колегами, але її немає стосовно українського суспільства.

Що стосується довіри, то нам треба бачити непохитну відданість демократичному контролю – не лише СБУ, а всіх спецслужб країни, перед тим, як очікувати довіри союзників. Довіра дуже важлива, інакше ви отримаєте інформацію, але ця інформація буде нічого не варта. Демократичний обов'язок контролю служби є абсолютним принципом, що не допускає компромісів.

Немає національного пріоритетного плану того, чим мають займатися спеціальні служби. СБУ має бути мозком, інші – м'язами.

Процедура інформування чи захисту має бути поза СБУ. Вона має бути прописана як незалежна функція Парламенту чи ще якимось, але це, безумовно, один з пріоритетів.

Деякі основні виклики, добре узагальнені тут: брак коштів, російська агресія і слабкість інститутів. Є також виклики, пов'язані з передачею функцій іншим правоохоронним відомствам. Це – виклик, але з ним необхідно впоратися. Вони не обов'язково мають кращі можливості, кращих людей тощо, але це можна вирішити. Я вже не почую, що “ми їм не довіряємо, вони не зможуть цього зробити”. Нам треба розробити план і виконати його.

Зв'язок з Президентом – це виклик. У принципі, оскільки президенти будуть різними, хтось – добрим, а хтось – поганим, СБУ не може дозволити собі, щоб її розглядали, як політичний інструмент. Сьогодні, коли зовнішнього контролю немає, на них дивитимуться, як на політичний інструмент. Звичайно, це не подобається, особливо молодому поколінню. Ви хочете, щоб у вас бачили не представників КДБ, а сучасну установу, що перебуває під демократичним контролем. Тому я просив би розглянути це як з внутрішніх, так і з зовнішніх позицій.

Щоб підсумувати досягнення – ми закінчили проект Концепції. Ми несподівано побачили в довгому очікуванні дещо позитивне, оскільки воно кристалізує основні моменти, які треба змінити.

Є виклики керівництва, які є проблемою не лише в СБУ, а скрізь в українському суспільстві. Сучасне керівництво інше. Нам потрібні молоді голоси, їм треба надати можливість говорити, інакше ми втратимо масу нових ресурсів і нових талантів. Щось треба робити з викликами керівництва.

Реформи в Україні можна порівняти з ремонтом доріг: скрізь ями – тонкий шар асфальту – наступного року та сама проблема.

Зв'язок з Президентом надто сильний. Зі створенням незалежного органу нагляду цей зв'язок буде розірвано. Ви завжди зможете показати, що це зроблено згідно з законом, правилами, а не відповідно до бажання Президента. Наразі СБУ можна розглядати як політичний інструмент, виходячи з того, як він організований, без належних механізмів контролю.

Варто створити якусь моніторингову групу, щоб стежити за цією реформою з усіх боків, звертаючи особливу увагу на СБУ. Цю моніторингову групу можна було б сформувати з українських фахівців вищої ланки, можливо, вихідців з СБУ та різних інших відомств, з міжнародною участю.

Ця реформа буде дуже складною для СБУ через те, що їм треба в якийсь момент стрибнути вище голови, сказати, що інші установи вже дозріли, або що СБУ доведеться виступити наставником для інших установ і навчити їх, або цілком позбутися цієї функції.

Щоб зміцнити та захистити демократію, треба своєрідним чином зміцнити СБУ. Маю на увазі, що СБУ треба контролювати, бо не буває ефективності без контролю. Це дві сторони однієї медалі. Вся справа у балансі. Демократичне суспільство – це баланс. Але те саме можна сказати і про силові відомства, які мають захищати демократію.

Першочергову увагу слід приділяти реформуванню слабких сегментів за збереження ефективно діючих, а також поширенню вже існуючих кращих практик з одночасним зміцненням системи цивільного демократичного контролю.

Процес реформування має відбуватися виважено, за умови індивідуального підходу до кадрів і збереження високопрофесійного потенціалу, без втрати дієздатності СБУ.

## РОБОЧА ГРУПА II. РЕФОРМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ: ОЦІНКИ ТА РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА



Модератор: Клаудія МІЧЧІКЕ, DCAF

***Питання до обговорення:***

- сучасні виклики цивільного демократичного контролю;
- пріоритети на середньострокову перспективу;
- роль громадськості та ЗМІ;
- взаємодія з органами влади та міжнародними партнерами.

## ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ

Проблема недостатньої професійності контролюючих. Далеко не завжди громадські активісти, парламентарі володіють професійними знаннями. Дуже важливо мати хоча б базові знання про діяльність структури, яку ти збираєшся контролювати.

Досить поширеною є проблема нерозуміння представниками силових структур необхідності та суті цивільного демократичного контролю, його важливості для персоналу. Цивільний контроль переважно сприймається як зовнішнє втручання у їх діяльність.

Досить часто українські медіа починають підтримувати владу замість того, щоб просто доносити інформацію. Таким чином, ЗМІ починає працювати як пропаганда.

Парламент у системі цивільного демократичного контролю відповідно до нормативно-правової бази повинен займати одне з ключових місць, оскільки він представляє все суспільство.

Зараз в Парламенті розглядаються пропозиції про надання додаткових повноважень Національній гвардії. Такі ініціативи є ознакою намірів створити альтернативу Збройним Силам і наділити Нацгвардію правоохоронними функціями, особовий склад якої не має для цього відповідної підготовки.

Стабільна процедура є основою системи. Причому має бути обов'язково на додаток до внутрішнього контролю зовнішній. Без зовнішнього контролю не буде й внутрішнього.

Ми зіткнулися з тим, що представники деяких громадських організацій були дуже активними, маючи абсолютно позитивні наміри і бойовий настрій щось змінити на краще. Але більшість цих людей у своєму житті не були причетні до жодної зі структур, але мали лише велике бажання щось змінювати.

Багато журналістів і громадських активістів вважають, що вони мають право втручатися в роботу слідчого, оперативного співробітника. Доходить до абсолютно абсурдних речей. Силіві структури змушені "закриватися" від такого тиску журналістів і громадських активістів. Уся система цивільного демократичного контролю повинна реформуватися в комплексі. Потрібно більше говорити про журналістську етику, якої сьогодні немає.

Чинний Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” передбачає серед ключових принципів: прозорість видатків на сектор безпеки і оборони і можливість доступу громадян до інформації. Без дотримання цих принципів цивільний контроль неможливий. Спробуйте запитати представників влади в секторі безпеки, надайте громадське звернення. Що ви можете контролювати? З одного боку, громадяни мають право знати, що відбувається і на що використовуються кошти. З іншого – ми маємо інтереси нацбезпеки. У нашій країні досі немає чіткого розподілу між двома полюсами: право знати і шкода нацбезпеці. Вимоги секретності залишаються радянськими. Держава намагається якомога більше обмежувати доступ громадян до інформації. Принцип секретності і доступу до інформації мають бути кардинально переглянуті.

Хотів би порушити проблему щодо самоорганізації військовослужбовців задля самозахисту своїх професійних прав. Наразі в Україні профспілки військовослужбовців заборонені законом. Правоохоронці мають можливість створювати профспілки з певними обмеженнями стосовно страйку, наприклад, і рядом інших обмежень. У більшості європейських країн можливість створення профспілок військовослужбовців існує. Минулого року ми ініціювали обговорення цього питання серед військових формувань, але ця ініціатива викликала спротив на рівні командування. Командири, не всі звичайно, проти того, щоб військовослужбовці об'єднувалися у профспілки навіть за моделлю з певними обмеженнями. Така ініціатива мала б походити від військових колективів, але наразі в Україні самі військові, схоже, не готові до цього.

Для того, щоб цивільний демократичний контроль був системним, а не фрагментарним, для того, щоб він сприймався об'єктами контролю, для того, щоб суб'єкти контролю могли робити це професійно – потрібна система. Необхідні чітко прописані процеси і процедури, яких зараз критично не вистачає для належного урядування і для системного реформування. За відсутності системи і процедур дуже важко забезпечити системний зовнішній контроль.

Парламенту – як представницькому органу суспільства – повинна належати провідна роль у системі цивільного демократичного контролю. Претензії до якості парламентаризму в Україні (низький професійний рівень окремих депутатів, недосконалість законодавства тощо) є абсолютно справедливими, але не можуть бути підставою для обмежень повноважень ролі Парламенту.

Надзвичайно важливим інструментом цивільного демократичного контролю є інститут Омбудсмена. Ідея створення окремого інституту військового Омбудсмена заслуговує ретельного обговорення, але не беззастережної підтримки, оскільки вона також може бути реалізована в зовсім не той спосіб, який ми бачимо. У жодному разі це не має бути структурою Мініборони. Тобто військовий Омбудсмен не повинен підпорядковуватися Міністру і не повинен залежати від нього, тому що тоді він не зможе бути незалежним органом.

Міноборони може створити інституцію, яка буде виконувати окремі функції Омбудсмена, але “військовий” Омбудсмен повинен бути у структурі національного Омбудсмена. “Військовий” Омбудсмен не лише займається проблемами людей у формі, але також повинен займатися захистом прав громадян, чії права були порушені військовими або внаслідок бойових дій чи антитерористичних заходів.

Стосовно пропозицій покращення роботи Верховної Ради. Нічого нового, лише потрібно збільшити їх повноваження чи прописати їх стосовно впливу на кадрову політику, на бюджет, на формування політики безпеки. Але відразу постає наступне питання: наскільки вони здатні цим скористатися?

Наразі ще немає чіткого розуміння того, що цивільний демократичний контроль є взаємовигідним як для суспільства, для безпеки громадянина та держави, так і для самих співробітників силових структур. Є помітний прогрес у тому, що чим нижчий посадовий рівень, тим краще сприйняття необхідності і тим більша готовність до співробітництва.

Переважно учасники Конференції фокусуються на проблемних аспектах. У цьому немає нічого поганого, адже сам факт констатації проблеми – це вже важливо. Правильна і своєчасна постановка дає поштовх для наступної дискусії і створює шанси для пошуку рішень. Залишається питання: Як донести наше занепокоєння та наші рекомендації до тих, хто приймає ці рішення?

Громадянський контроль є ефективним тоді, коли є потужний суб'єкт цього контролю. Громадянське суспільство, наразі, ще не стало справжнім суб'єктом. У суб'єкта має бути чотири головні характеристики: (а) усвідомлення своїх інтересів, (б) можливість їх лобювати і втілювати в публічну політику, (в) контролювати їх виконання, а також (г) бути життєздатним суб'єктом.

