



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 ДРУГОЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
“УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ ДЕМОКРАТИЧНИХ
ІНСТИТУТІВ І КРАЦІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ”

16-17 БЕРЕЗНЯ 2016р., КИЇВ, УКРАЇНА

КИЇВ-2017

2
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 другої міжнародної конференції
“Урядування в секторі безпеки:
роль демократичних інститутів
і кращі міжнародні практики”
16-17 березня 2016р., Київ, Україна**

Редактори:

Філіпп Флурі, заступник директора, DCAF

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

Літературні редактори:

Річард Штайн, DCAF

Алла Чернова, Центр Разумкова

Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані результати другої міжнародної конференції “Урядування в секторі безпеки: роль демократичних інститутів і кращі міжнародні практики”. Друга конференція була присвячена подальшому обговоренню та деталізації висновків і рекомендацій, напрацьованих за результатами попереднього заходу, з акцентом на ролі демократичних інститутів і впровадженні кращих міжнародних практик у забезпеченні належного урядування сектору безпеки.

У виданні презентуються виступи доповідачів на сесійних засіданнях і підсумки обговорень у 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 Королівства Нідерланди.

З М І С Т

I. ВСТУП	5
II. УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ І КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ (основні тези та висновки) Джеймс ШЕРР.....	6
III. ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ Олексій МЕЛЬНИК.....	11
Філіпп ФЛУРІ.....	12
Ірина ФРІЗ.....	14
IV. СЕСІЯ I. УРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: КРАЩІ ПРАКТИКИ	15
ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД Монс ХАНССЕН.....	16
КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ Олександр ЛИТВИНЕНКО.....	19
ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СТРУКТУРІ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Микола СУНГУРОВСЬКИЙ.....	26
РОЛЬ ДЕРЖАВНИХ ТА НЕЗАЛЕЖНИХ НАГЛЯДОВИХ ІНСТИТУЦІЙ У ДЕМОКРАТИЧНОМУ ВРЯДУВАННІ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ Саймон ЛАНН.....	35
V. СЕСІЯ II. СПІЛЬНЕ ЗАСІДАННЯ РОБОЧИХ ГРУП	39
ПИТАННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ Клаудія МІЧИКЕ.....	40
РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МЕДІА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ВРЯДУВАННІ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ Карина ПРЯЖИНА.....	44
ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ: КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ ТА ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ Назлі Йилдирим ШИРКОЛК.....	50
НАГЛЯД І РЕФОРМУВАННЯ РОЗВІДКИ ТА ОБОРОНИ: КРАЩІ ПРАКТИКИ ТА ДОВІДКОВІ МАТЕРІАЛИ Філіпп ФЛУРІ.....	54
VI. РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ, СУДОВОЇ СИСТЕМИ, ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ВРЯДУВАННІ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ РОБОЧА ГРУПА I.....	57
VII. ПИТАННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ, ОРГАНАХ ПРАВОПОРЯДКУ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ РОБОЧА ГРУПА II.....	65
VIII. РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МЕДІА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ВРЯДУВАННІ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ РОБОЧА ГРУПА III.....	75

ВСТУП

Проект “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”, реалізується Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF) спільно з Центром Разумкова за фінансової підтримки Королівства Нідерланди. Завдяки зазначеному проекту стала можливою ця публікація, що має за мету підвищення обізнаності суспільства та сприяння обговоренню та впровадженню кращих практик демократичного нагляду та урядування в секторі безпеки України. Протягом двох років програма сприятиме широкому обговоренню та доступу до українського й міжнародного досвіду безпекового урядування, надаючи інформацію українською та англійською мовами у формі друкованих видань і на спеціальному веб-сайті, а також у рамках публічних заходів. Для забезпечення зворотного зв'язку передбачені два загальнонаціональних опитування, які дозволять з'ясувати громадську думку стосовно стану національної та особистої безпеки, в т.ч. наскільки відомими та актуальними є питання демократичного урядування сектором безпеки для громадян України.

Веб-сайт проекту “Україна: демократичне урядування у секторі безпеки” www.ukrainesecuritysector.com є універсальним джерелом інформації та набором інструментів з питань урядування сектором безпеки в Україні, що містить результати не лише цього проекту, але й попередніх і поточних програм DCAF в Україні, а також інтернет-бібліотеку міжнародних публікацій, що стосуються безпекового урядування.

Під час першої конференції учасники намагались визначити, проаналізувати та задокументувати головні виклики для урядування й реформування у секторі безпеки України. Друга конференція була присвячена подальшому обговоренню та деталізації висновків і рекомендацій, напрацьованих за результатами попереднього заходу, акцентуючи увагу на ролі демократичних інститутів і впровадженні кращих міжнародних практик у системі забезпечення національної безпеки і оборони.

У виданні подані виступи учасників та підсумки обговорень у робочих групах. Робочі групи проводились за правилами Chatham House. Тому всі твердження, крім тих, де чітко зазначено авторство, наводяться анонімно.

*Д-р Філіпп Флурі,
заступник директора,
DCAF*

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

УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ І КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ

ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ

Джеймс ШЕРР, позаштатний експерт Королівського інституту міжнародних відносин (Chatham House), позаштатний науковий консультант Центру Разумкова

Навряд чи я – єдина людина в цій кімнаті, яка має відчуття *déjà vu*. Сьогодні у нас була дуже плідна дискусія. Але це була дискусія фахівців, колишніх посадовців, діючих офіцерів, дехто з яких віддав службі 25 років. Більшість із того, про що ми говорили, звучала й раніше. Багато розумних і щирих виступів слово за словом, думка за думкою повторюють те, що казали у 2006р. чи навіть у 1996р. Чому це так? Чому через так багато часу, після величезного набутого досвіду, після двох революцій, двох років війни з ядерною державою Україна залишається країною, у якій системні реформи не відбулись, і багато добрих реформ або були згорнуті, або не прижились?

Переважно пропонують два пояснення. Перше полягає в тому, що політичний клас та еліта країни не зацікавлені в докорінних змінах, оскільки вважають, що трансформація держави та її інститутів загрожують їх багатству та владі – а з 1991р. багатство і влада стали майже синонімами.

Друге пояснення стосується невідповідності держави і людей, які в ній працюють: це спадщина неефективної і недієвої культури праці, складність залучення і утримання компетентних кадрів, неспроможність “схопити” мету та “дух” реформ і нездатність реалізувати принципи на практиці.

Обидва пояснення не позбавлені сенсу, в кожному з них чимало правди. Але я хочу навести третє пояснення. Значна частина порад, які Україна отримує від закордонних фахівців, непридатна для українських умов і тому не діє. Попри найкращі наміри, багато західних моделей реформ в Україні не ведуть до реформ. Вони малюють образ того, як Україна має виглядати після реформ. Питання ж у тому, як реформувати країну в її нинішньому стані, з існуючими структурами, людьми та ментальністю. Я ризикну сказати наступне. Те, що вважається кращою практикою у добре керованій країні, може дати несподівані й навіть погані результати у погано керованій країні.

Розглянемо два приклади. Перший – люстрація. Люстрація виконала свою задачу в кількох країнах колишнього Варшавського договору, бо тоді ці країни вже перебували під керівництвом компетентної і демократично мислячої еліти. Не потрібно бути генієм, щоб зрозуміти, що в Україні люстрація швидше стане ще одним інструментом “чистки” – усунення опонентів. Кожен з нас може згадати людину, яку люстрували заслужено, але не через її корупційні дії, а тому, що вона була незручною. Ця категорія включає компетентних людей, які

потрібні Україні, але зараз не можуть працювати. Водночас ми можемо згадати багатьох так само корумпованих і значно менш компетентних людей, яких не люстрували, оскільки вони для чогось потрібні можновладцям.

Другий приклад – парламентський нагляд. Що він означає в парламенті, де навіть зараз значна частина “народних депутатів” ведуть себе, як пани у феодальній державі, а не представники людей, які їх обрали? Верховна Рада нинішнього скликання в цьому сенсі набагато краща за попередників. Але вона досі половинчаста. А коли одна наполовину дискредитована установа наглядає за іншими наполовину дискредитованими установами, це дуже спірна перемога демократії. Коли нечистим на руку дозволяють наглядати за грошима, це зовсім не прогрес.

Тому тим, хто вірить у євроатлантичні принципи, слід бути розважливими та винахідливими, а не формалістами та імітаторами, застосовуючи євроатлантичні стандарти. Це особливо стосується країни під час війни, частково окупованої, під постійною загрозою вторгнення, підривної діяльності й нападу. Більше того – країни, де люди багато чим жертвують, злидні є реальністю, а легковірність і терпіння людей не знають меж. І це країна з обмеженими фінансовими можливостями. Питання полягає в тому, що важливо тут, у цій країні, а не що роблять в ЄС.

Україні найбільше потрібна чесна й компетентна держава. Їй потрібен президент і уряд, які виконують свої обіцянки. Вони повинні мати можливість робити це, і тому їм і країні потрібні дієві й добре мотивовані інститути. Не менш важлива система безпеки і оборони, яка скоординовано працює в умовах наявності зовнішнього ворога чи надзвичайної ситуації, а не займається самознищенням. Таку систему треба фінансувати.

Є правда у штампі, що Росія має сильну державу і слабе громадянське суспільство. Але це не модель для наслідування. Російська держава досконало володіє механізмами війни, дипломатії, таємних операцій та інформаційних війн. Таку ж досконалість вона виявляє і під час виконання інших складних завдань державного значення, від будівництва трубопроводів до накачування спортсменів допінгом. Держава притягує амбітну молодь, яка вірить у цю справу і не обтяжена моральними комплексами щодо методів, бо вона дає престиж, гроші та владу. Але в більшості аспектів російська владна вертикаль майже так само безсила, як і українська, ще менш підзвітна й більш жорстока. Сила і слабкість російської держави полягає в її недемократичній природі.

“Україна – не Росія”. Це країна із слабкою державою і сильним громадянським суспільством, яке набуло деяких рис паралельної держави. Якби не ця паралельна держава, Україна не пережила б потрясінь зими й весни 2014р. На літо 2014р. ця паралельна держава виробила власний стиль ведення війни, з яким Росія вже не могла впоратися тишком-нишком (саме тому сталися масовані наступи серпня-вересня 2014р. і січня 2015р., які передували нещасливим Мінським домовленостям). Це величезний плюс для країни і добре для неї. Але це погано для держави, а Україні потрібна держава, демократична і водночас ефективна.

Зараз Україна не така. Українська держава не користується довірою і часто є недієвою. Їй складно залучати потрібних їй людей. За деякими винятками, це досі держава бюрократичних мастодонтів, удушливого тиску влади й безглуздої

рутини, спресованої, як задушливе кабінетне повітря. Їй треба стати державою висококваліфікованих, патріотичних персоналій, здатних реалізувати й контролювати політику уряду, зберігаючи довіру суспільства. Щоб ці персоналії залишалися патріотичними і професійними, їм треба належно платити, а для цього державу слід суттєво скоротити в розмірах. Слід обмежити також її владу. В Україні влада завжди означає владу втручання. Держава повинна бути владою, яка дає можливості й захист.

Усе це неможливе без зміни культури управління. Для ефективної держави потрібна не лише краща вертикаль, але й добре розвинена горизонталь. Горизонтальна інтеграція потрібна для усунення бар'єрів і досягнення синергії. Вона є, коли посадовці Міністерства оборони дивляться на своїх колег у РНБО не як на опонентів, а як на партнерів, чиї знання і погляди допоможуть їм виконати свої обов'язки. Це не легко в будь-якій системі, ідеальних прикладів немає. Але британський підхід до т.зв. "складних надзвичайних ситуацій" дозволяє зробити таку синергію відчутною. Успіх британської служби безпеки, яка зірвала понад 100 терактів після 11 вересня [2011р.] – це результат не лише її професійності, а й зв'язків зі збройними силами, поліцією, фінансовими регуляторними органами та місцевими органами влади. Більшість із цих структур в рази менші за українські аналоги.

І на вертикальній, і на горизонтальній вісі врядування добре керованій країні потрібен зворотній зв'язок, консультації і відвертість. Міністри повинні мати можливість висловлювати позицію своїх відомств (і свою власну) без обмежень чи страху. Радників не треба звільняти за поради. У британській армії прийнято підтримувати зв'язок на один рівень вгору, один рівень вниз, один рівень вліво й один – вправо. Наприкінці цього процесу віддають накази. Навіть у Британії армія не є демократичним інститутом. Але накази будуть більш обґрунтованими й краще виконуватимуться, бо коли є консультації і зворотній зв'язок, командири та їх підлеглі матимуть досить інформації, щоб знати, що вони роблять і навіщо.

У той же час Україна має позбутися документоманії. Захоплення законотворчістю і "нормативними актами" заважає тому, що в будь-якій розвиненій демократичній країні зазвичай вважають прерогативою уряду. Вона також підпорядковує будь-яку реформу врядування лобістським і матеріальним інтересам, що намагаються зірвати реформу. Коли Естонія і Чехія відновлювали свої служби безпеки, виконавча влада просто взяла і зробила це, як це зробила Грузія, коли вона нарешті вирішила реформувати свою поліцію. Британські парламентарі постійно питали про сенс перебудови Міністерства внутрішніх справ, британської прикордонної служби, навіть (принаймні в одному випадку) фактичну ліквідацію маленького підрозділу в МО, де я працював 15 років. Профільні комітети Палати громад постійно видають критичні звіти про роботу уряду. Але вони не мають права втручатись у дрібні деталі роботи уряду і не піддають сумніву його право урядувати.

Документоманія в Україні не лише ускладнює врядування – вона підміняє дії. Нескінченне написання доктрин, програм, концепцій і законів лише створює ілюзію дій. Тим часом нічого не робиться і нічого не змінюється. Невиконаний план у кращому разі є згадкою про добрі наміри, а в гіршому – він просто "для меблів".

Уже 25 років прірва між державою і суспільством є головною рисою української політики і водночас ахіллесовою п'ятою України. Якщо не подолати її під час війни, то коли?

З роками Україна набула вражаючий масив знань і досвіду з питань безпеки і оборони. Ряд профільних установ – як урядових, на кшталт НІСД, так і незалежних, як Центр Разумкова – отримали визнання. Експертна спільнота в Україні високого класу, а деякі її представники – видатні люди за будь-якими стандартами. Але потенціал цієї спільноти як *колективу* експертів використовується не повною мірою. Її ідеї і погляди часто погано доводяться до ключових діячів, чії дії та політика можуть впливати на інтереси України.

Тут, як і в інших галузях, важливо підняти міжнародну вагу українських знань про Україну. Україна – не просто держава у стані війни (який би термін офіційно не вживався), вона знаходиться в епіцентрі всесвітньої інформаційної війни. У 2011р. Міністерство оборони Росії визначило мету інформаційної війни:

подрыв политической, экономической и социальной систем, массированная психологическая обработка населения для дестабилизации общества и государства, а также принуждения государства к принятию решений в интересах противоборствующей стороны¹.

Ключове завдання інформаційної війни Росії проти Заходу – вплинути і змінити його сприйняття України. Наскільки Захід покладається на російські джерела інформації про Україну, ця мета завжди досягається, навіть у тих численних випадках, коли джерело прямо не пов'язане з російською державою, а цікавий виняток має свої проблеми: *Brothers Armed: Military Aspects of the Crisis in Ukraine* (“Брати зі зброєю: військові аспекти кризи в Україні”), змістовний збірник з дев'яти нарисів про різні сторони поточного конфлікту, авторства і редагування російських експертів, чия ерудиція і професіоналізм не викликають сумнівів². Видання, що побачило світ у видавництві “East View Press” (Міннеаполіс), відмінно написане бездоганною англійською, що дозволяє припустити, що проект добре фінансували. Але ви марно шукатимете там щось позитивне про здобутки України за минулі 25 років. Думки добре аргументовані, і хіба що дуже досвідчений читач помітить, що однаково важливі й більш позитивні речі залишилися поза увагою. Назва огляду оборонної політики України з 1991р. – *Neglect and Rot* (“Зanedбаність і гниття”) – показова. Чи використовувало б видання українських експертів той самий підхід? У деяких аспектах – без сумніву так. Але в інших – однозначно ні. *Brothers Armed* стоять на університетських полицях. Українське видання мало б стояти поряд, але його немає.

Не слід чекати, поки держава чи майстри “стратегічних комунікацій” зможуть відповісти на цей виклик. Вони не зможуть. Українська держава лише займатиметься тим, що російська держава робить краще: пропагандою. Українським

¹ “Концептуальные взгляды на деятельность Вооруженных сил Российской Федерации в информационном пространстве”. – Министерство обороны РФ, 2011.

² Colby Howard and Ruslan Pukhov, *Brothers Armed: Military Aspects of the Crisis in Ukraine*, East View Press, Minneapolis 2014. Російським співредактором є співзасновник і директор поважного Центру аналізу стратегій і технологій (ЦАСТ) у Москві. Американський співредактор – колишній морський піхотинець, випускник Школи дипломатичної служби Джорджтаунського університету, партнер програми російських студій Альфа-банку в Москві і запрошений співробітник ЦАСТ. Посилань на український досвід і джерела немає.

незалежним дослідникам потрібно самоорганізуватися, співпрацювати й давати серйозний, читабельний і переконливий результат. А ще їм знадобляться інші фахівці (й кошти), щоб перекласти, видати й продати його. Майдан виявив осіб, які навчилися робити ці речі. Центр Разумкова має одне, Захід – інше. Центр Разумкова був би чудовим координатором для такого проекту.

В інших аспектах українська справа виграє, якщо українські фахівці з безпеки і оборони часу вряди-годи об'єднують зусилля, щоб надати зважену і правдиву інформацію про Україну, виклики, що стоять перед нею, і її здобутки. Група експертів на постійній основі і запрошеними фахівцями могла б чітко і переконливо порушити ряд питань. Ми в *Chatham House* створили для цього Український форум. Його засідання та публікації мають, з одного боку, дати об'єктивні поради цільовій аудиторії в Україні, а з іншого, – інформувати Захід про Україну. На відміну від програми Росії і Євразії, частиною якої він є, він зосереджується на Україні як такій, а не на Україні в контексті Росії і її загроз. Цільовою аудиторією постійної групи експертів в Україні могли б бути:

- державні установи, збройні та воєнізовані сили, МВС, СБУ, уряд, парламент, військова і важка промисловість, паливно-енергетичний комплекс;
- громадянське суспільство, включаючи незалежних підприємців;
- керівники, лідери громадської думки та зацікавлені оглядачі за кордоном.

Її головним завданням було б піднімати питання і надавати практичні пропозиції з реформування сектору безпеки і оборони. Але це треба робити так, щоб вивести посадовців за звичні межі і змусити їх відповідати на незручні, але важливі запитання. Ось одне з них: хто в МО, МВС і СБУ знає, чим фактично володіють ці відомства і скільки вони фактично коштують? Як розподіляються видатки бюджету між різними управліннями та задачами? Які є механізми, щоб відстежувати небюджетні джерела фінансування і виявити недозволені перетоки коштів? Дехто у “верхах” оборонного відомства може назвати ці питання нахабними. Але у більшості країн НАТО вони рутинні, відповіді на них дають уряду, парламенту і, в межах національної безпеки, зацікавленій громадськості. Ще після першого Майдану у 2004-2005рр. нове реформістське керівництво МО України швидко зрозуміло, що воно не може дати вичерпної відповіді на ці питання. Знадобилась участь у PARP (Процесі планування та аналізу НАТО), щоб провести інвентаризацію того, чим володіє і розпоряджається Міноборони, включаючи майно, інфраструктуру та об'єкти, оцінити їх фактичну вартість, встановити, звідки гроші з'являються і куди йдуть. Чи ставить Комісія Верховної Ради з питань безпеки і оборони такі питання зараз, і якщо так, то які відповіді вона отримала? Якщо вона їх не ставить, то чому? Це питання не прозорості заради прозорості, а економіки, ефективності й національної безпеки, бо якщо ви не можете “стежити за грошима”, ви не дізнаєтесь, хто є хто у вашій системі.

Гете мудро зауважив, що “геній знає, де зупинитися”. Через понад півстоліття Оскар Уайльд заперечив: “геній знає, де зупинитися, і йде на крок далі”. В Україні тут, як і скрізь, доводиться діяти в межах важливого. Але водночас треба розширювати ці межі. Навіть зараз деякі питання, звичайні для країн НАТО, радикальні й навіть небезпечні для України. Але Україна стикається з набагато серйознішими загрозами, і цей факт робить радикальне мислення необхідним і навіть патріотичним.

ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ



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

Ми раді вітати учасників міжнародної конференції “Урядування у секторі безпеки і оборони: роль демократичних інституцій і кращі міжнародні практики”. Конференція є другим публічним заходом у рамках спільного проекту Центру Разумкова та Женевського Центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF) “Моніторинг викликів урядуванню у секторі безпеки України”, що виконується за фінансування Королівства Нідерландів.

Перша конференція “Моніторинг викликів урядуванню у секторі безпеки України: стан і потреби”, яка відбулася 21-22 січня 2016р., мала за мету, насамперед, ідентифікацію найбільш актуальних викликів та пріоритетів, формування порядку денного проекту для пошуку відповідей на проблемні питання, визначення пріоритетів, тематики наступних заходів, механізмів створення різнопланових додаткових можливостей сприяння реформам в Україні, інформування суспільства та широкого публічного обговорення питань демократичного урядування у секторі безпеки і оборони України.

Розгорнутий звіт буде незабаром опублікований, а зараз дозвольте стисло поінформувати вас про ключові моменти, що мали місце під час пленарних засідань і дискусій у робочих групах першої конференції.

Учасники конференції неодноразово наголошували на особливостях сьогоденного етапу реформ в Україні. Країна, що знаходиться де-факто у стані війни, гострої суспільно-політичної та економічної кризи, має, з одного боку, екстраординарні виклики, а з іншого, – унікальні умови з точки зору мотивації та визначення чітких пріоритетів. Багатий власний досвід, особливо останніх двох

років, та значні резерви залучення міжнародної консультативної, фінансової та технічної допомоги створюють додаткові, хоча й не без обмежень, перспективи для здійснення радикальних реформ у секторі безпеки.

Чимало уваги було приділено обговоренню міжнародного досвіду та кращих практик, можливостей та доцільності їх використання в українських умовах. Головним висновком є те, що попри відсутність універсальної моделі, чи такої, яка могла б бути “скопійована” в Україні, існують випробувані часом демократичні принципи, стандарти урядування, інституційні процедури, нормативно-правові засади, які, наприклад, передбачають провідне місце парламенту в системі цивільного демократичного контролю, роль громадянського суспільства, оптимальне співвідношення цивільних і військових фахівців у системі управління сектором безпеки, формати активної співпраці всіх гілок влади, держави і суспільства, міжнародного партнерства на етапах формування та реалізації політики безпеки.

Учасники дискусії неодноразово наголошували на важливості широкої парламентської та суспільної підтримки та контролю задля забезпечення ефективної роботи виконавчої влади, в т.ч. силових структур. При цьому, важливо зазначити, що для дієвого парламентського контролю недостатньо лише наявності чіткої нормативно-правової регламентації та інституційних спроможностей. Потрібна щира зацікавленість як Верховної Ради загалом, так і на рівні парламентських комітетів і депутатів, професійна компетентність, бажання та можливості залучення зовнішньої експертної допомоги.

Друга конференція має за мету проаналізувати роль демократичних інституцій у розбудові та зміцненні ефективного урядування в секторі безпеки і оборони.

Під час дискусій у Робочих групах будуть розглянуті шляхи та методи взаємодії між різними інституціями та групами з метою забезпечення розробки та впровадження прозорості та підзвітної політики безпеки. Насамперед, увага приділятиметься обговоренню конкретних засобів довгострокового забезпечення демократичного контролю за сектором безпеки.

За результатами роботи очікується підготовка адресних рекомендацій стосовно застосування кращих міжнародних практик у національних умовах, а також створення додаткових можливостей залучення міжнародної експертної допомоги для вирішення ідентифікованих проблем на національному та місцевому рівнях.

Філіпп ФЛУРІ, заступник директора DCAF

Для мене велика приємність бути тут, на другій частині нашої триваючої дискусії в рамках дворічного проекту з реформування та урядування сектором безпеки. Я гадаю, що наша праця дуже корисна; про це свідчать рекомендації першої конференції.

В Україні проходить безліч конференцій на подібні теми, але відмінність нашого проекту полягає у створенні постійно діючого майданчика для діалогу громадськості з владою та генерації спільних рекомендацій для влади. Саме в цьому я бачу цінність цього процесу та регулярних конференцій. Центр Разумкова та DCAF дуже вдячні Міністерству закордонних справ Нідерландів за надану фінансову підтримку.



На цій конференції ми хотіли б розглянути чотири теми, які не були достатньо мірою проаналізовані на першій конференції в січні 2016р., а саме:

1. Роль Парламенту та Уповноваженого з прав людини в урядуванні в секторі безпеки;
2. Оборонні, правоохоронні, розвідувальні інституції та урядування в секторі безпеки;
3. Громадянське суспільство, медіа та урядування в секторі безпеки;
4. Питання гендерної рівності, прав людини та урядування в секторі безпеки.

Нам не довелося вигадувати ці теми: це невід’ємні складові ефективного реформування сектору безпеки. Якщо країна бажає йти шляхом реформ у секторі безпеки, вона не може обійтися без цих елементів. Реформування сектору безпеки – це не лише реформування силових відомств. Якщо ми прагнемо справжніх і всебічних реформ, необхідно охоплювати й інші елементи, яким приділялося недостатньо уваги в минулому.

Ніхто не може й не буде примушувати українців погоджуватись із рішеннями, що належать не їм; які зросли не на українському ґрунті. Україна може дещому навчитись з міжнародного досвіду, але як зробити його частиною українського досвіду, вирішуватимуть самі українці. Я гадаю, що нинішній процес та інші подібні процеси по всій Україні дають можливість саме для такого діалогу, який, сподіваюся, призведуть до створення прийнятних для України моделей і запропонують реальні рішення.

Ми цінуємо вашу активну участь і можемо запевнити вас, що все сказане не буде марним. Це буде доведено до влади і до громадськості.

Ірина ФРІЗ, голова підкомітету з питань безпеки державних інформаційних систем Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони

Користуючись нагодою, хочу подякувати організаторам за надзвичайно важливу справу, яка сприяє ефективному реформуванню сектору безпеки в Україні.

З великим задоволенням хочу доповісти про перші практичні результати січної конференції. Завдяки ініціативі, висловленій під час проведення першої конференції, було ухвалено рішення про створення при Верховній Раді України Міжнародної експертної групи з питань реформування оборонного сектору (МЕГ), робота якої покликана скоротити дистанцію між розробкою рекомендацій та їх практичною імплементацією в національному законодавстві. Наразі ми вийшли на принципову домовленість про створення секретаріату при МЕГ, який буде на постійній основі здійснювати координацію роботи експертної групи і працювати над узагальненням рекомендацій.

Головним завданням МЕГ є незалежний аналіз законодавчих актів у секторі безпеки і оборони на їх функціональність та дієздатність, відповідність демократичним стандартам і кращим міжнародним практикам.

Ми очікуємо від МЕГ допомоги в тих випадках, коли виникають принципові протиріччя між різноманітними ініціативами депутатського корпусу, або ж між пропозиціями законотворців та висновками Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради. У таких випадках важливо мати незалежну, альтернативну точку зору, що ґрунтується на кращих міжнародних практиках, на прикладах застосування тієї чи іншої норми в інших державах. МЕГ не дублюватиме роботу Головного науково-експертного управління і не матиме завдання контролю висновків державних експертів. Роль МЕГ полягає у підвищенні якості результатів державної експертизи шляхом доповнення її незалежними зовнішніми фаховими оцінками та рекомендаціями.

Ще одним завданням МЕГ буде аналіз впливу чинних законів на роботу органів безпеки, частин і підрозділів та підготовка рекомендацій з підвищення ефективності його практичного застосування.

Для ефективної роботи МЕГ будуть залучатися представники силових структур, Офісу зв'язку НАТО в Україні, неурядових аналітичних центрів, які займаються питаннями національної безпеки щонайменше п'ять років. Наразі ми вже отримали принципову згоду від Центру Разумкова, DCAF, Офісу зв'язку НАТО. Ми сподіваємося також на залучення кращих фахівців від Національного інституту стратегічних досліджень та Апарату РНБО України, що дозволить розпочати роботу в якомога стислі терміни. Насамперед, ми б хотіли здійснити експертизу вже зареєстрованих законопроектів у сфері безпеки і оборони на предмет їх відповідності стандартам НАТО та ЄС.

На завершення хотіла б підтвердити нашу готовність до співпраці як з вітчизняними, так і з міжнародними партнерами.

СЕСІЯ І. УРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: КРАЩІ ПРАКТИКИ



Модератор: Філіпп ФЛУРІ, заступник директора, *DCAF* (Женевський центр демократичного контролю над збройними силами)

Засідання першої сесії присвячене більш детальному висвітленню ключових елементів урядування у секторі безпеки, з урахуванням актуальності викликів, що стоять перед сектором безпеки України.

- Вступна доповідь: Демократичне врядування у секторі безпеки: загальний огляд
Монс ХАНССЕН, Академія Фольке Бернадотта, Швеція
- Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України
Олександр ЛИТВИНЕНКО, заступник секретаря РНБО України
- Демократичний контроль у структурі процесу формування та реалізації державної політики забезпечення національної безпеки
Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, директор військових програм Центру Разумкова
- Роль державних та незалежних наглядових інституцій у демократичному врядуванні в секторі безпеки
Саймон ЛАНН, колишній Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Монс ХАНССЕН,
Академія Фольке Бернадотта, Швеція



Програма Академії Фольке Бернадотта з реформування сектору безпеки (РСБ) зараз реалізується у трьох різних сферах: розробка політики; освіта й навчання; практична підтримка.

У розробці політики ми насамперед допомагаємо ООН, ЄС та ОБСЄ. Що стосується освіти й навчання, то я щойно прибув із штаб-квартири ЄС у Брюсселі, де ми проводили спільно з Європейським коледжем безпеки і оборони (*European Security and Defence College*) курс на тему “Реформування сектору безпеки” для персоналу делегацій. Крім того, ми двічі на рік організуємо регулярні тижневі курси.

Що стосується практичної підтримки, то Україна була одним з головних об’єктів нашої уваги протягом останніх двох років. У II половині 2015р. на замовлення та від імені Уряду Швеції ми здійснили оцінку потреб та підготували рекомендації, щоб надати більш ефективну підтримку реформі сектору безпеки в Україні. Ми надали звіт Уряду України 30 листопада 2015р. Зараз ми чекаємо прийняття рішень за поданими рекомендаціями.

Ми також розробляємо спільні стратегії з рядом країн, серед яких – Демократична Республіка Конго та Ліберія, а також очікуємо ухвалення підготовленої стратегії для Колумбії.

Це короткий огляд наших завдань і двосторонніх проєктів, які ми проводимо по всьому світу.

Звіт, який ми надали Уряду Швеції, ґрунтуються на ретельному відборі інформації про різних міжнародних гравців, які сприяють РСБ в Україні. Ми виявили близько 244 різних проектів – чимала кількість. На підставі інформації, наданої нам різними учасниками та донорами в Україні, ми опублікували звіт англійською мовою та, відповідно, забезпечили можливість ознайомлення з ним. Ми щиро сподіваємося, що зможемо допомогти нинішнім ініціативам з налагодження взаємодії та координації РСБ в Україні, надавши аналіз “прогалин і дублювання” міжнародної підтримки. Звичайно, це – перелік поточних проектів, які не завжди відповідають аналізу потреб України. Наша присутність на сьогоднішньому заході як раз і надає можливість з’ясувати ці потреби та відповідність структури міжнародної підтримки реальним потребам.

Повертаючись до теми попередньої дискусії та аналізуючи події, що сталися за час, що минув, хотів би відзначити ухвалення Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період до 2020р.¹ Я вважаю його дуже важливим для просування гендерної рівності в українському секторі безпеки і з нетерпінням очікую на процес його впровадження.

Що стосується демократичного врядування та нагляду, то деякі загальні висновки з першої конференції стосуються підтримки, яку слід надати існуючим організаційним структурам. Робоча група, яку я очолював, загалом погодилась, що іноді бажано підтримувати існуючі структури, а не створювати нові. Консенсусу було досягнуто і стосовно важливості подальшої підтримки кращої взаємодії громадянського суспільства з державними структурами і заохочення більш конструктивного діалогу між ними. Громадянське суспільство – це не лише “ланцюговий пес”, але й партнер уряду. Тому його здатність взаємодіяти з іншими діями дуже важлива.

Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса нещодавно видала звіт під назвою “Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України”². Після оцінки потреб, цей звіт містить докладну інформацію про стан парламентської реформи в Україні, а також конкретну дорожню карту здійснення реформ, яка на пряму пов’язана з питаннями парламентського нагляду за сектором безпеки, які ми дискутували в робочій групі першої конференції.

Тепер, повертаючись до питання реалізації, я можу сказати наступне: в робочій групі ми обговорили чотири різні теми: професійне кадрове забезпечення секретаріатів; необхідність навчальних програм у специфічних галузях для депутатів парламенту для забезпечення їх компетентності та роботи в комітетах; запровадження незалежної дослідницької функції в секретаріаті; та стратегічна комунікація, не лише в межах Парламенту, але й у виконавчій владі, а саме в Кабінеті Міністрів, між міністрами та Президентом.

¹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80>.

² www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf.

Я хотів би нагадати деякі ключові моменти. Демократичний нагляд стосується не лише парламенту і громадянського суспільства. Ні, він охоплює низку різних гравців, які ефективно виконують свої функції та обов'язки. Звичайно, є різниця між зовнішнім і внутрішнім наглядом. Те, що ми традиційно називаємо демократичним наглядом, по суті є зовнішнім наглядом з боку парламенту над виконавчою владою, громадянського суспільства – над державними структурами, а також міжнародного нагляду такими органами, як ЄС чи Міжнародний кримінальний суд. Але існують і механізми внутрішнього нагляду, такі, як наглядові ради, кодекси поведінки тощо. У цьому сенсі важлива роль належить суду, який гарантує, щоб усі діячі в країні керувалися верховенством права. Це ставить суди в особливе становище, з огляду на їх незалежність.

Окремі учасники процесу мають у своєму розпорядженні особливі механізми. Наприклад, виконавча гілка здійснює певні види нагляду над органами, які їй підпорядковуються. Вона також має повноваження призначати керівників.

Важливу функцію має законодавча гілка. До незалежних органів в Україні також належать, зокрема, Антикорупційне бюро та Комітет Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Інститути сектору безпеки мають превентивні процедури внутрішнього контролю, що забезпечують належне навчання, оснащення персоналу та дотримання ними кодексів поведінки.

На міжнародному рівні існують різні механізми забезпечення дотримання країнами-учасницями та різними організаціями узгоджених правил. Одним із прикладів є Кодекс поведінки ОБСЄ щодо військово-політичних аспектів безпеки.

Говорячи про конкретні функції парламенту, я торкнувся п'яти з тих, які безпосередньо стосуються демократичного нагляду. Хотів би підкреслити, що демократичний нагляд – це не лише ухвалення законів. Це також контроль бюджету виконавчої влади – схвалення лише того, що парламент вважає доцільним. Є також функції моніторингу та перевірки, про які ми говорили раніше в робочій групі, згадуючи про громадські слухання та заслуховування посадових осіб. Далі, парламент має важливу роль схвалення призначень на відповідальні посади у виконавчій владі. Призначення головнокомандувача збройних сил часто потребує згоди парламенту. Отже, для правильних призначень, парламенту потрібні глибокі знання в різних сферах. Звичайно, парламент – це прямий канал зв'язку для суспільства, голос якого має бути почутим. Діяльність парламенту у сфері національної безпеки і оборони нерідко піддається критиці, оскільки в багатьох країнах парламент сприймається як повільний механізм, якому треба забагато часу для прийняття рішення. Але слід підкреслити, що для ефективного демократичного нагляду потрібно достатньо часу: від покvapливих рішень, прийнятих без підтримки парламенту, необхідного кворуму, а отже, без підтримки електорату, мало корисні. Саме прямий зв'язок між парламентом та електоратом, який він представляє, робить парламент таким важливим органом демократичного нагляду. Важливо пам'ятати про це, порівнюючи парламент з іншими інститутами, члени яких нап'ямую не обираються.

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

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



Темою мого виступу є презентація Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, яка була щойно затверджена Президентом України і буде оприлюднена найближчим часом. Очікується також публікація Стратегії кібербезпеки – ще одного важливого документа для розвитку безпекового сектору.

Перш, ніж перейти до змісту Концепції, слід стисло зазначити місце цього документа у структурі стратегічного планування. Як відомо, у квітні 2014р. відповідним Указом Президента був започаткований Комплексний огляд сектору безпеки і оборони (КОСБО). За результатами Огляду були підготовлені нові редакції Стратегії національної безпеки і Воєнної доктрини (Військової стратегії) України. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України є документом, в якому – вперше в українській історії – сформоване консолідоване бачення розвитку сектору безпеки і оборони як цілісної системи, а не набору компонентів. Комплексний підхід до розвитку сектору безпеки набуває особливої актуальності в умовах необхідності відповіді на виклики “гібридної” війни, що вимагає вивіреного і комплексного залучення не лише всіх без винятку структур безпеки і оборони, але й інших державних органів.

Концепція визначає систему поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України в середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави, здійснених у рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони України.

Метою Концепції є визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дозволятимуть:

- **відновити територіальну цілісність України** в межах міжнародно-визнаного державного кордону України;

- гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави;
- забезпечити створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини;
- забезпечити кібербезпеку;
- оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації.

Основні зусилля з розвитку сектору безпеки і оборони зосереджуватимуться на поетапному та узгодженому нарощуванні оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України.

Головні проблемні питання, які необхідно вирішити:

- створення ефективної системи управління сектором безпеки і оборони як цілісною функціональною системою;
- об'єднання оперативних спроможностей складових сектору безпеки і оборони для забезпечення своєчасного та адекватного реагування на кризові ситуації;
- постійного підтримання визначених сил безпеки і оборони в готовності до виконання завдань за призначенням;
- удосконалення системи планування у секторі безпеки і оборони, забезпечення раціонального використання державних ресурсів.

Головні завдання сектору безпеки і оборони:

- оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності;
- захист державного кордону України;
- захист конституційного ладу, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян;
- попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України;
- боротьба з тероризмом, корупцією та організованою злочинністю діяльності у сфері управління та економіки;
- забезпечення інформаційної та кібернетичної безпеки;
- надання допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а також воєнного характеру, розвиток міжнародного співробітництва в цій сфері;
- участь у забезпеченні міжнародної стабільності та безпеки.

Ще однією особливістю цього документа є окремий розділ, присвячений цивільному демократичному контролю, в якому міститься положення стосовно необхідності інституційного забезпечення парламентського контролю.

Пропонується новий підхід до створення спільних спроможностей силових відомств у наступних сферах: освіта, тренування, логістика, закупівлі, медичне забезпечення та ін.

До підготовки Концепції були активно залучені міжнародні експерти та радники, насамперед співробітники Офісу зв'язку НАТО в Україні, Консультативної Мисії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки, експерти Корпорації RAND.

Далі зупинюся на основних завданнях реформування у відповідних структурах.

Міністерство оборони України і Збройні Сили України

Головні завдання реформ:

- оптимізація структури та чисельності Збройних Сил України;
- відновлення технічної готовності озброєння, військової та спеціальної техніки, модернізація та оновлення його складу;
- удосконалення системи підготовки військ (сил);
- реорганізація системи оперативного (бойового) та матеріально-технічного забезпечення;
- забезпечення взаємосумісності з іншими складовими сектору безпеки і оборони у спільних діях у рамках визначених сценаріїв;
- поступове наближення Збройних Сил України за показниками підготовки, технічного оснащення та всебічного забезпечення до стандартів НАТО.

Міністерство внутрішніх справ України

Метою розвитку Міністерства внутрішніх справ України на сучасному етапі є його становлення, як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;
- міграції (імміграції та еміграції), у т.ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Наразі, йдеться про формування дійсно цивільного міністерства, відповідального за визначені законом напрями внутрішньої політики. У складі міністерства будуть діяти державні органи виконавчої влади.

Національна гвардія України

Відповідно до кращих європейських практик Національна гвардія України входить до системи Міністерства внутрішніх справ України як військове формування з правоохоронними функціями.

З оголошенням воєнного стану відповідно до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” Національна гвардія України залучається до виконання завдань оборони, підпорядковуючись Міністерству оборони України.

Національна поліція України

Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Головним завданням Національної поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- забезпечення публічної безпеки і порядку;
- охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- протидії злочинності;
- надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Державна прикордонна служба України

Основною метою розвитку Державної прикордонної служби України є забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, та у перспективі готовності держави після набуття членства у Європейському Союзі до охорони його зовнішніх кордонів на сході, півночі та півдні України.

Державна прикордонна служба України посилюється у разі потреби в зонах та періодах зростання загроз силами Національної гвардії України та Збройних Сил України.

Необхідно відразу зазначити, що не планується створення в Україні трьох “армій”. Збройні Сили будуть підсилюватися за необхідності силами Національної гвардії, а завданням Державної прикордонної служби є контроль і захист, але не оборона кордону.

Державна міграційна служба України

Розвиток Державної міграційної служби України планується здійснити шляхом підвищення ефективності:

- виконання покладених на неї завдань та запровадження сучасних прозорих процедур надання якісних послуг, подолання внутрішніх негативних

явищ, насамперед, корупції, а також відновлення довіри громадськості до Державної міграційної служби України та органів сектору безпеки і оборони в цілому;

- реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Державна служба з надзвичайних ситуацій

Метою розвитку Державної служби України з надзвичайних ситуацій є забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері цивільного захисту шляхом удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту, приведення її у відповідність зі стандартами Європейського Союзу та забезпечення її ефективного функціонування в мирний час та в особливий період, а також оснащення сучасними видами техніки, засобами та спорядженням сил цивільного захисту.

Розвиток переважно досягатиметься шляхом виконання заходів Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки, затвердженої Законом України від 7 червня 2012р.

Управління державної охорони

Пріоритетами розвитку Управління державної охорони України у секторі безпеки і оборони визначаються:

- удосконалення державної охорони органів державної влади України;
- забезпечення безпеки посадових осіб, визначених законом, за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами;
- охорона та оборона визначених законом об'єктів;
- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації

Пріоритетами розвитку Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України є:

- розвиток та вдосконалення системи технічного і криптографічного захисту інформації за стандартами (вимогами), що використовуються провідними європейськими державами;
- створення національної телекомунікаційної мережі, забезпечення її безперервного функціонування та кіберзахисту.

Державна спеціальна служба транспорту

Реформування та розвиток Державної спеціальної служби транспорту здійснюється з метою підвищення її мобільності та оснащеності сучасною технікою і озброєнням для гарантованого виконання завдань з інженерно-транспортного забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань у мирний

час та в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також технічного прикриття та відбудови об'єктів транспортної інфраструктури, що належать Збройним Силам України та іншим військовим формуванням.

У середньостроковій перспективі передбачається інтегрувати Державну спеціальну службу транспорту до Збройних Сил України.

Розвідувальні органи України

Основною метою розвитку розвідувальних органів є посилення розвідувальних спроможностей України на основі їх узгодженого чіткого функціонування, координації діяльності з боку Об'єднаного комітету з питань розвідувальної діяльності при Президентіві України та зміцнення взаємодії з партнерськими спецслужбами країн-членів НАТО

Подальший розвиток розвідувальних органів України спрямовуватиметься на:

- зосередження зусиль розвідувальних органів на пріоритетних напрямках забезпечення національної безпеки;
- усунення дублювання функцій і завдань у діяльності розвідувальних органів України;
- посилення взаємодії розвідувальних органів та координації їх діяльності;
- комплексне використання можливостей розвідувальних органів для вирішення пріоритетних завдань;
- поєднання окремих передових ресурсів і технологій у рамках розвідувального співтовариства України;
- залучення до сфери розвідувальної діяльності споживачів розвідувальної інформації та інших суб'єктів сектору національної безпеки і оборони;
- удосконалення системи бюджетного фінансування розвідувальних органів України;
- зміцнення взаємодії розвідувальних органів з партнерськими спецслужбами, передусім країн-членів НАТО, побудова відносин взаємної довіри;
- запровадження сучасних механізмів демократичного цивільного контролю за діяльністю розвідувальних органів України.

Апарат Ради національної безпеки і оборони України

Пріоритетами розвитку Апарату Ради національної безпеки і оборони України визначаються:

- інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентіві України;
- забезпечення координації та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади, інших державних органів у сфері національної безпеки і оборони;

- підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань національної безпеки і оборони, уточнення Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, інших керівних документів з питань національної безпеки і оборони;
- вивчення та аналіз ситуації у сфері національної безпеки і оборони, функціонування сектору безпеки і оборони України та діяльності його складових, діяльності інших державних органів у цій сфері, підготовка та внесення Президентові України, Раді національної безпеки і оборони України, органам виконавчої влади та іншим державним органам відповідних пропозицій;
- забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України, координації діяльності ситуаційних центрів органів сектору безпеки і оборони України;
- організація функціонування інших робочих і консультативних органів Ради національної безпеки і оборони України.

Оборонно-промисловий комплекс України

Основною метою розвитку оборонно-промислового комплексу є створення умов для виведення оборонно-промислового комплексу України на якісно новий рівень виробництва озброєння і військової техніки для забезпечення потреб Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, який дасть змогу створити цілісну систему, здатну до відтворення та функціонування на принципах збалансованості.

Очікувані результати та ресурси для імплементації

Практична реалізація Концепції надасть змогу сформувати цілісний сектор безпеки і оборони держави як головний елемент системи забезпечення національної безпеки та ефективний державний інструмент для своєчасного і гарантованого реагування на виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Рівень витрат на національну безпеку і оборону буде не менш 5% ВВП, у т.ч. витрати на оборону – **не нижче 3% ВВП щорічно**.

Річні витрати для підтримки та розвитку оборонно-промислового комплексу України прогнозуються на рівні **0,5% ВВП**.

Отже, документ має бути підкріплений відповідним бюджетним фінансуванням.

Концепція є не лише результатом тривалої кропіткої роботи, але й продуктом певного компромісу, що неминує під час підготовки подібних стратегічних документів. Документ, можливо, не є бездоганим, але він створює змістовне підґрунтя для подальшої діяльності. На мій погляд, Концепція є свідченням позитивного руху України у напрямі розбудови ефективного сектору безпеки, діяльність якого відповідатиме демократичним принципам і нормам, стандартам країн НАТО. Йдеться не лише про технічні вимоги, але й про безпекову культуру – запровадження принципу ставлення до людини як вищої цінності, не заперечуючи необхідності виконання завдань за призначенням. Нам потрібні не лише структури, спроможні виконати поставлені завдання, але спроможні їх виконувати ефективно за шкалою “ціна-якість”.

ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СТРУКТУРІ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

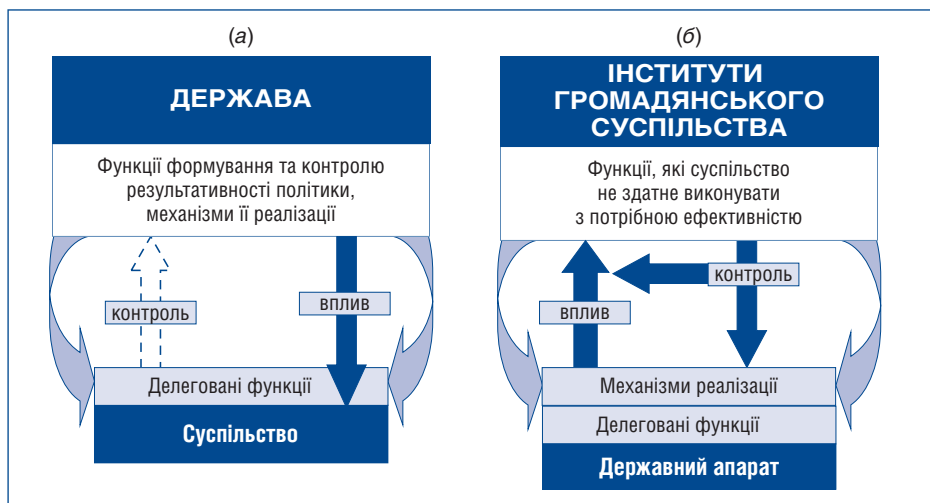
Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, директор
військових програм Центру Разумкова



Сутність і технологія демократичного контролю залежать від форм взаємодії держави та суспільства:

(а) монополія держави на визначення та виконання функцій формування та реалізації політики, частину з яких (у т.ч. участь у контролі) вона згодна делегувати суспільству; за такої моделі демократичний контроль розглядається як добровільна згода держави бути “прозорою та підзвітною”;

(б) функції з формування та реалізації політики визначає громадянське суспільство, делегуючи їх державному апарату та погоджуючись на те, що держава формує правила поведінки, механізми їх дотримання, в т.ч. репресивні, – але під прискіпливим контролем з боку суспільства, тобто за умов обов’язкових прозорості, підзвітності та відповідальності.



До останнього часу Україна жила за моделлю (а) і лише після Революції гідності з'явилися ознаки бажання суспільства (але, поки що недостатньо усвідомленого та інституалізованого) переходу до моделі (б).

Демократичний контроль є ланкою зворотного зв'язку в системі врядування, ефективність якої залежить від гарантованого замкнутого характеру цього зв'язку й вимірюється ступенем адекватності врядування потребам суспільства та адаптивності до поточних змін. Але для цього гарантованою має бути й якість контролю та переданих ним сигналів з коригування політики.

На сьогодні системи врядування та демократичного контролю такою якістю похвалитися не можуть з ряду причин, зокрема:

- попри наявність Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, він не охоплює всю систему державного управління і всю ієрархію процесів і процедур урядування, що зумовлює “рваний”, незамкнутий характер процедур демократичного контролю;
- за відсутності процесного підходу до побудови управлінської діяльності бракує чіткого визначення об'єктів, результатів демократичного контролю та вимог до нього;
- брак кваліфікованих “громадських контролерів” з високими моральними якостями (навіть на хвилі Революції гідності), які потрапляють до органів демократичного контролю, що суттєво дискредитує їх в очах як влади, так і громадськості, а також знижує ефективність контролю.

Зміст демократичного контролю, його технологія, вимоги до персоналу визначаються не лише бажанням і готовністю громадян контролювати діяльність держави, але й (і переважно) змістом і технологічною складністю процесів, що відбуваються у сфері державного управління, вимогами до їх результативності.

З іншого боку, разом з вимогами до ефективності контролю, така постановка питання формує вимоги до врядування, а саме: відкритість, структурованість, технологічність, зрозумілість.

Наведені тут методологічні засади дещо відрізнятимуться від західних стандартів за термінологією, яка в Україні ще не є усталеною. Суттєвою особливістю є те, що в західних країнах, завдяки наступності державної політики, періодичність концептуального етапу, на якому визначаються суспільні цінності, національні інтереси, стратегічні цілі тощо, становить десятиліття, тому поточна практика зосереджується переважно на наступних етапах (планування, програмування, бюджетування). В Україні ж концептуальний етап досі не завершено, і тому всі наступні – характеризуються певною невизначеністю. Хоча сьогодні і наші західні партнери під тиском сучасних, дуже неоднозначних викликів також поставили перед питаннями перегляду ціннісних засад, національних інтересів, з точки зору їх солідаризації. Спостерігаючи за процесами, що відбуваються в західних країнах, їх союзах, можна наочно побачити, як непросто даються такий перегляд і його стиківка з існуючими практиками врядування та демократичного контролю.

Спробуємо стисло розглянути головні об'єкти демократичного контролю, а саме – етапи формування та реалізації державної політики у сфері безпеки та головні вимоги до учасників такого контролю.

Політичний етап

На цьому етапі Верховною Радою за участі Адміністрації Президента, Секретаря та Апарату РНБО, відповідних міністерств і відомств, громадських організацій і незалежних експертів розробляється (коригується) та ухвалюється нормативно-правова база процесів функціонування та розвитку суспільства, держави, в т.ч. системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ) – за провідної ролі профільних парламентських комітетів. В її рамках на різних рівнях ієрархії системи управління (президент, уряд, міністерства, відомства) формуються та оголошуються політичні настанови, що визначають (коригують, уточнюють) цілі процесів забезпечення національної безпеки, політичні пріоритети та відповідні обмеження, завдання на коротко- або/та середньострокову перспективу.

Демократичний контроль на цьому та наступному етапах здійснюється через представницькі інститути (президент, парламент), а також шляхом безпосереднього залучення кваліфікованих представників громадянського суспільства до процесів формування нормативно-правової бази, нагляду за її відповідністю суспільним цінностям і національним інтересам, оптимізації політичних пріоритетів, усунення корупційogenних чинників.

Концептуально-стратегічний етап

У рамках цього етапу формуються засади забезпечення національної безпеки на довгостроковий період: здійснюється прогноз розвитку зовнішнього і внутрішнього безпекового середовища, визначаються та аналізуються позитивні та негативні чинники, потенційні загрози національній безпеці, раціональні форми та засоби протидії (запобігання, реагування, врегулювання), потрібні для цього спроможності та ресурси. Виходячи з цього, визначаються загальні принципи функціонування та розвитку сектору безпеки, які деталізують положення нормативно-правової бази, політичних настанов і відбиваються у фундаментальних документах планування: у Стратегії забезпечення національної безпеки і Концепції розвитку (реформування) сектору безпеки, стратегіях і концепціях функціонування та розвитку його складових.

Здійснення прогнозу, формування правових та організаційних засад побудови національної СЗНБ та її функціонування може відбуватися в рамках періодичного Комплексного огляду сектору безпеки (КОСБ), або оглядів його складових.

До участі в підготовці концептуально-стратегічних засад залучаються профільні міністерства та відомства, наукові установи, висококваліфіковані незалежні експерти. Підсумкові документи мають проходити широке громадське обговорення.

Головними вимогами до учасників демократичного контролю на цьому етапі (участь у цілевизначенні є однією з його форм) є знання засад стратегічного менеджменту, системне мислення, високий рівень професійної підготовки, практичний досвід, здатність генерувати нестандартні рішення, синтезувати з них цілісну політику.

Планово-програмний етап

У секторі безпеки паралельно з процесами планування соціально-економічного розвитку, виходячи з положень Стратегії забезпечення національної безпеки, Концепції розвитку сектору безпеки розробляються плани функціонування і програми розвитку відповідних структур. У планах функціонування визначаються завдання із забезпечення життєдіяльності, готовності, застосування і взаємодії структур СЗНБ. У програмах розвитку визначається алгоритм дій з реалізації довгострокових цілей побудови цієї системи, тобто послідовність взаємопов'язаних завдань з розвитку (створення, реформування) СЗНБ та її структур. Ці плани і програми розробляються профільними міністерствами, відомствами із залученням наукових установ, незалежних експертів і мають бути узгоджені в рамках Стратегії забезпечення національної безпеки, Концепції розвитку сектору безпеки, а також з іншими державними програмами (в частині, що їх стосується), а також визначати потрібне для їх виконання ресурсне забезпечення.

Новелою сучасного етапу є створення при Президенті України Національної ради реформ у складі проектного офісу і профільних комітетів, у т.ч. з питань безпеки. Підкомітети Ради очолюють чиновники (з природним острахом реформ) – керівники профільних міністерств і відомств, для яких реформи є **одним із** завдань, тож очікувати від них повної віддачі є не досить виправданим. Тому, можливо, було б доцільно змінити засади її формування (із залученням до керівництва підкомітетами провідних, авторитетних політичних діячів і експертів) та обмежити її діяльність концептуально-стратегічним рівнем і координацією реформаторських дій на нижчих рівнях управлінської ієрархії.

Широке залучення до виконання завдань цього етапу неурядових організацій і незалежних експертів з відповідною кваліфікацією значно підвищує якість результатів і прозорість цього процесу. Головними вимогами до учасників демократичного контролю на цьому етапі будуть наявність професійних знань і навичок у певних предметних галузях, вміння орієнтуватися в національній правовій базі, нестандартно мислити і знаходити ефективні альтернативні способи досягнення цілей, знання відповідних вимог, норм і стандартів НАТО.

Бюджетний етап

У секторі безпеки в рамках бюджетного процесу визначаються загальна потреба в коштах на виконання програм і планів розвитку та функціонування СЗНБ, структура їх розподілу, терміни та порядок фінансового забезпечення. З цією метою деталізація програм і планів має бути доведена до рівня, що дає можливість оцінити технологічну насиченість і вартісні показники запланованих заходів і програм у цілому.

За умов відсутності в Україні загального закону про засади стратегічного планування та недосконалості чинних законів про порядок розробки державних програм, єдиним документом, що *певною мірою* визначає такий порядок є Бюджетний кодекс України, згідно з яким прерогатива у визначенні бюджетних пріоритетів (отже, і пріоритетів розвитку) фактично належить Міністерству фінансів. За цих умов, на перший план виходить саме бюджетне – замість змістовного (технологічного) – планування, а наявна структура державних бюджетів сприяє скоріше закріпленню тенденцій, що склалися попередніми роками (на практиці – переважно негативних), ніж реалізації трансформаційних процесів.

Для забезпечення зручності, підвищення якості, прозорості і зрозумілості бюджетного процесу програми і плани можуть бути умовно поділені на складові: *секторальні* – за принципом однорідності витрат (на утримання особового складу, підготовку сил, будівництво, матеріально-технічне забезпечення, закупівлю озброєнь, міжнародне партнерство тощо); *цільові* – за спрямованістю на реалізацію кінцевих результатів; *програмні блоки (проекти)* – за етапами отримання конкретних результатів (наприклад: розгортання певної системи за рівнями готовності – початкової, проміжної, остаточної; розробка, виробництво, передача в експлуатацію зразків озброєнь тощо).

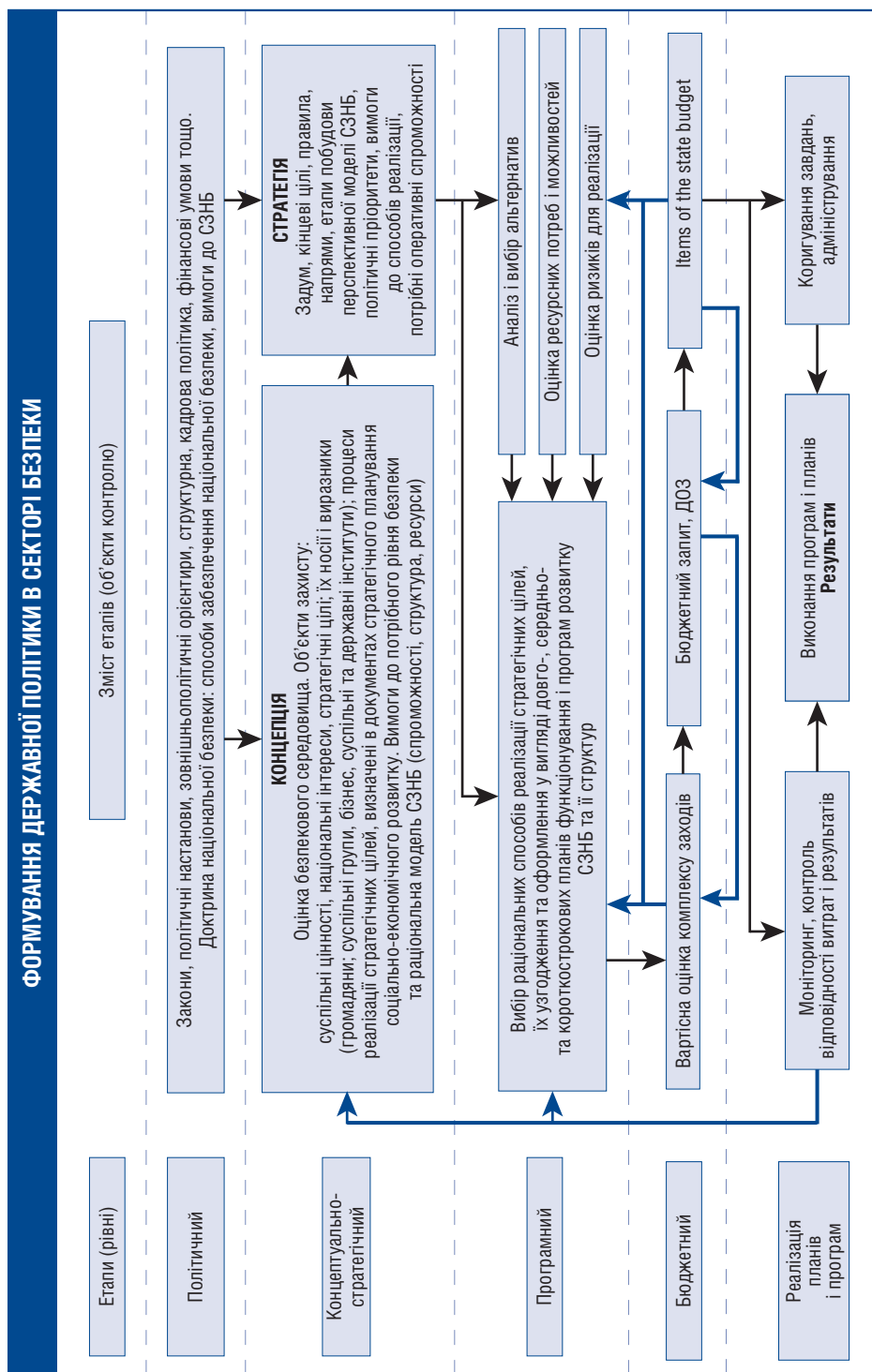
Участь у виконанні завдань цього етапу та в демократичному контролі вимагає професійних знань у відповідних предметних галузях, знань засад ресурсного менеджменту, норм національного законодавства та відповідних процедурних і технічних стандартів НАТО.

Наступним кроком в удосконаленні процесу стратегічного планування може бути створення при центральних органах виконавчої влади спеціальних підрозділів – адміністраторів програм (планів) – з відповідними повноваженнями з координації діяльності виконавців, коригування програм, розпорядження бюджетними коштами. Відповідної трансформації вимагатимуть і форми та методи демократичного контролю.

Етап реалізації програм і планів

На цьому етапі здійснюється виконання програмних завдань з розвитку (модернізації, реформування) СЗНБ та її структур, а також планів заходів із захисту національних інтересів і забезпечення функціонування (застосування) структур сектору безпеки. Ці завдання покладаються на профільні міністерства, відомства – отримувачі бюджетних коштів і підпорядковані їм структури. Механізми виконання завдань, взаємодії виконавців, їх відповідальність за результати та витрачання коштів визначаються в законах України, в самих програмах і планах, у технічних завданнях, відповідних договорах (контрактах).

Паралельно з виконанням програм і планів у секторі безпеки відбувається їх моніторинг, контроль і коригування. Ефективному оцінюванню результатів і коригуванню стратегічних і програмних документів сприяє періодичне (як правило, раз на 4-5 років) проведення Комплексного огляду сектору безпеки (або його



окремих сегментів). За певних умов комплексний огляд може зосереджуватися на найбільш слабких складових СЗНБ. Ці завдання покладаються на відповідальні міністерства та відомства (внутрішній контроль), зовнішні контролюючі органи (Рахункову палату, інспекції), механізми парламентського контролю. Моніторинг виконання програм і планів має відповідати їх етапності, орієнтуватися на оцінку конкретних результатів, витрат відповідних ресурсів, забезпечувати об'єктивний контроль і своєчасне коригування безпекової політики. Механізми моніторингу, контролю та оцінки виконання програм і планів мають спиратися на звітність виконавців програмних завдань та отримувачів відповідних результатів, на діючу державну систему статистики, систему електронного врядування, а також на незалежні джерела отримання інформації.

Наразі в Україні процеси стратегічного планування та, відповідно, структура планувальних документів залишаються недостатньо впорядкованим, що є однією з причин їх низької результативності і труднощів контролю над їх розробкою. Розв'язанню цієї проблеми сприяло б ухвалення закону про засади стратегічного планування (замість двох чинних законів про державні програми).

Найбільш невизначеним і спірним є питання структури і змісту документів концептуально-стратегічного етапу. У стислому вигляді внутрішня структура цих документів має бути наступною:

- ♦ **Доктрина національної безпеки** з відповідними розділами за видами безпеки (замість наявної Воєнної доктрини): загальна характеристика безпекового середовища, сутність змін у ньому та довгостроковий прогноз розвитку ситуації; загальна характеристика головних загроз, кризових і конфліктних ситуацій; методи протидії ескалації загроз, подолання кризових явищ, врегулювання конфліктів власними силами та за допомогою партнерів, засади взаємодії з ними та міжнародними безпековими організаціями; узагальнені перспективні моделі СЗНБ та її складових (**на рівні вимог до них**), що забезпечують потрібний рівень національної безпеки та гідний внесок у забезпечення регіональної і глобальної безпеки;

- ♦ **Стратегія забезпечення національної безпеки**: термін (період) дії; характеристика головних об'єктів захисту (суспільних цінностей, національних інтересів, їх виразників і носіїв, процесів реалізації, включно з їх ресурсним забезпеченням); характеристика безпекового середовища та середньостроковий прогноз розвитку ситуації (прогноз ескалації загроз, їх характеру, джерел, потенціалу небезпеки); стратегічна мета – рівень безпеки та його параметри; **потрібні спроможності СЗНБ та її складових**, динаміка їх нарощування (співставна з прогнозованими процесами ескалації загроз);

- ♦ **Концепція** (довгострокова програма) **розвитку сектору безпеки**: загальна характеристика внутрішнього та зовнішнього середовища, чинників, що впливають на можливості розвитку СЗНБ; прогноз та оцінка тенденцій і динаміки змін; визначення перспективного вигляду СЗНБ та її складових (кінцевих цілей) – з урахуванням положень Доктрини (вимоги) і Стратегії (потрібні спроможності); етапи

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО СТРУКТУРИ ДОКУМЕНТІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ			
Рівні (етапи)	Напрями (процеси)	Функціонування	Розвиток
Політичний (нормативно-правовий)	Конституція, Доктрина забезпечення національної безпеки, закони про засади функціонування СЗНБ та її складових, нормативні документи про його окремі аспекти, послання Президента, відомчі накази, настанови тощо	Конституція, Доктрина забезпечення національної безпеки, закони про засади функціонування СЗНБ та її складових, нормативні документи про його окремі аспекти, послання Президента, відомчі накази, настанови тощо	Закони про структуру та чисельність СЗНБ та її складових, послання Президента, відомчі накази тощо
Концептуально-стратегічний	Стратегія забезпечення національної безпеки, доктрини забезпечення безпеки у відповідних сферах, стратегічний задум застосування ЗСУ, інших складових СЗНБ, створення резерву систем мобілізації, логістики тощо	Стратегія забезпечення національної безпеки, доктрини забезпечення безпеки у відповідних сферах, стратегічний задум застосування ЗСУ, інших складових СЗНБ, створення резерву систем мобілізації, логістики тощо	Концепція розвитку сектору безпеки та його складових (довгострокова програма)
Планово-програмний	Плани: підготовки, поточного функціонування, дислокації, розгортання, застосування сил; організації і забезпечення готовності мобілізаційної системи, цивільного захисту населення, захисту критичної інфраструктури; стратегічного облаштування державного кордону та території країни; комплектування сил безпеки підготовленими кадрами, оснащення їх озброєннями, військовою і спеціальною технікою, майном, формування державного безпекового замовлення; міжнародного безпекового партнерства	Плани: підготовки, поточного функціонування, дислокації, розгортання, застосування сил; організації і забезпечення готовності мобілізаційної системи, цивільного захисту населення, захисту критичної інфраструктури; стратегічного облаштування державного кордону та території країни; комплектування сил безпеки підготовленими кадрами, оснащення їх озброєннями, військовою і спеціальною технікою, майном, формування державного безпекового замовлення; міжнародного безпекового партнерства	Середньо- та короткострокові програми: розвитку (реформування) системи, сил і засобів забезпечення національної безпеки, розвитку озброєнь, військової і спеціальної техніки; розвитку оборонно-промислової бази; інтеграції України в європейський та євроатлантичний безпековий простір
Бюджетний	Бюджетні пропозиції, відповідні статті бюджетного розкладу; державне замовлення на наступний рік	Бюджетні пропозиції, відповідні статті бюджетного розкладу; державне замовлення на наступний рік	Бюджетні пропозиції, відповідні статті бюджетного розкладу; державне замовлення на наступний рік

створення потрібних спроможностей; порядок забезпечення сумісності та передачі проміжних і кінцевих результатів; перспективний вигляд систем управління, логістики, виробничої бази; засади та напрями військово-технічного партнерства, імпорту та експорту продукції військового та подвійного призначення; рівні фінансових потреб за етапами; оцінка ризиків реалізації Концепції та управління ними.

Загальні стратегічні та концептуальні документи деталізуються у відповідних документах, що розробляються на їх підґрунті в окремих структурах СЗНБ, узгоджуються між собою та з іншими державними програмами і планами – за часом, результатами, ресурсами, виконавцями. На відомчому рівні стратегічні та концептуальні документи можуть об'єднуватися (наприклад, у МО – у Стратегічному оборонному бюлетені).

Крім розглянутих вище, важливим чинником забезпечення результативності демократичного контролю (як, власне, й самого врядування) є уніфікація методології та аргументації прийняття рішень і контролю їх реалізації. Це означає наявність формалізованих:

- узгоджених та ухвалених описів об'єктів управління та контролю: процесів розвитку і функціонування СЗНБ та її складових, придбання та забезпечення всіма видами ресурсів (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, адміністративно-організаційними, правовими), процедур прийняття і виконання рішень;
- чітко визначених критеріїв оцінки цілей і результатів, аргументації пропозицій, правил і процедур відбору альтернатив;
- чіткого розподілу функцій, повноважень і *відповідальності* між управлінськими та контролюючими суб'єктами.

Зазначені чинники є необхідними передумовами реалізації принципу, який червоною стрічкою проходить через адміністративно-управлінські стандарти НАТО – “управління через програми”. За цих умов процеси функціонування СЗНБ та управління ними перетворюються на прозорі, зрозумілі, зручні для реалізації і контролю, захищені від протиправних дій. В інших випадках (відсутності зазначених передумов) режим управління перетворюється на “ручний”, керований уподобаннями та емоціями осіб, які приймають рішення. Ці рішення зрештою лягають в основу бюджетних пропозицій, і виявляється, що через державний бюджет фінансуються чиїсь емоції та уподобання (наскільки вони збігаються з національними інтересами – це справа правоохоронних органів).

Але для перетворення згаданих передумов з необхідних на достатні потрібен ще один чинник – політична воля. Саме з цього випливає потреба підвищення інституційних спроможностей громадянського суспільства, підвищення конструктивності його впливу на державний апарат, удосконалення, виходячи з цього, форм і методів урядування, зміцнення демократичних засад.

РОЛЬ ДЕРЖАВНИХ ТА НЕЗАЛЕЖНИХ НАГЛЯДОВИХ ІНСТИТУЦІЙ У ДЕМОКРАТИЧНОМУ ВРЯДУВАННІ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

Саймон ЛАНН, колишній Генеральний секретар Парламентської асамблеї НАТО



Мені дуже приємно, що маю можливість брати участь уже у другій конференції, присвяченій обговоренню викликів в урядуванні сектором безпеки, що стоять перед Україною.

Дозвольте мені нагадати про важливість сектору безпеки для функціонування держави та, відповідно, чому управління ним має таке важливе значення. Якщо стисло, урядування сектором безпеки має забезпечувати: **дієву** реалізацію сектором безпеки і оборони політики демократично обраних керівників, **ефективне** використання наданих йому державних ресурсів, та **відображення** цінностей суспільства, яке він захищає.

Ці цілі незмінні, а задача нашої конференції – визначити кращі практики, які можуть сприяти їх досягненню. Але, визначаючи кращі практики, важливо відзначити, що вони формувалися у дуже різних політичних контекстах та обставинах. Вони не є абсолютними, але дають орієнтири, які допоможуть досягти бажаної мети; на їх застосування та впровадження впливатимуть конкретні обставини.

Отже, **контекст** має значення, і більш за все – тут, в Україні. **Унікальність** місцевої ситуації була чітко продемонстрована протягом першої конференції. Були відзначені декілька елементів українського контексту, що впливають на перебіг реформ у секторі безпеки:

- наслідки війни та триваючого конфлікту на Сході;
- неймовірний вияв громадянської енергії у формі волонтерства, явна рішучість багатьох людей здійснити зміни, та численні приклади активної боротьби з протидією “старої” бюрократії – ці події позитивні, але теж становлять проблему з точки зору функціонування інститутів;
- складність зміни поглядів і звичок, що формувалися роками;

- потреба сторонньої допомоги для підтримки реформ і здійснення вкрай необхідного тиску в деяких сферах – існує великий попит на зовнішній тиск, бо система залишається нездатною реформувати себе.

Згадані вище окремі елементи нинішнього контексту впливають також і на запровадження кращих практик урядування у секторі безпеки України.

Ми вже обговорювали – і на першій конференції, і сьогодні знову – систему кращих практик і механізмів, що є базисом урядування у секторі безпеки. Не має потреби їх повторювати.

Для вашої інформації, я додаю мій власний список кращих практик.

Кожна країна застосовує свій підхід до досягнення ефективного врядування у секторі безпеки, виходячи зі своєї конституції, історії та культури.

Ці загальні системи мають наступні спільні елементи:

- головний принцип – збройні сили та служби безпеки підпорядковані й підзвітні демократично обраному керівництву;
- чітке визначення відповідальності та повноважень у регламентації командування, організації та керівництві обороною і безпекою, особливо – чітка субординація на вищих рівнях;
- комплекс законів і документів, включно з планами оборони та військовою доктриною, для керівництва збройними силами та службами безпеки;
- професійні й неполітизовані збройні сили та служби безпеки, які захищають і служать суспільству;
- поєднання цивільного та військового персоналу в секторі оборони та безпеки;
- незалежний суд;
- ефективне залучення парламенту для забезпечення дієвого демократичного нагляду та контролю;
- активні ЗМІ, НУО та незалежні аналітичні установи, які сприяють відкритості, прозорості та участі громадянського суспільства у вирішенні державних питань.

Кожен із цих компонентів по-своєму допомагає ефективному функціонуванню сектору безпеки; іноді вони підсилюють один одного, а іноді конфліктують між собою. Добре врядування сектором безпеки вимагає стримувань і противаг; часто – збалансування вимог ефективності та демократичної підзвітності.

Дозвольте мені зосередитись на ролі та внеску парламентів як найбільш помітних органів демократичного нагляду.

Роль парламентів особливо важлива, оскільки у більшості країн безпека і оборона, через їх особливий характер, переважно, є прерогативою виконавчої влади. За парламентом, зазвичай, залишається контролююча (наглядова) роль.

Участь парламенту у справах оборони та безпеки неминуче порушує питання розподілу відповідальності між виконавчою владою і парламентом. У відносинах між ними у представників виконавчої влади є тенденція опиратися втручанням чужаків, яких вони часто вважають “аматорами”.

Це також стосується відносин між військовими та їх цивільними і політичними колегами. Межі, що розділяють їх сфери компетенції та відповідальності, зазвичай, розмиті, і політичні та військові міркування часто конфліктують між собою.

Військові – що за певних обставин цілком зрозуміло – схильні вважати оборону своєю цариною та опиратися втручанню ззовні, особливо з боку парламентарів. Втручання цивільних у військові справи під час конфлікту – надто чутливе питання, навіть коли це робить демократичне керівництво.

“Сірі зони” спірної відповідальності неминуче є потенційним джерелом напруженості та тертя. Їх подолання і є мистецтвом доброго врядування; на це потрібен час, наполегливість і взаємна повага сторін.

Усім урядам потрібна підтримка та демократична участь своїх парламентів. Парламенти відіграють різні ролі, що відображає різні умови та конституційні положення. В галузі оборони, безпеки та розвідки ці ролі та кращі практики можна узагальнити таким чином:

- **Законодавство:** розробка необхідної правової бази.
- **Бюджет:** голосування за виділення необхідних ресурсів.
- **Контроль:** моніторинг діяльності уряду.
- **Нагляд:** підзвітність уряду.
- **Прозорість:** сприяння відкритості сектору оборони та безпеки.

Члени парламенту мають подвійну місію: пояснювати та аргументувати політику уряду електорату і, водночас, враховувати його реакцію.

Виконання цих ролей залежить від місцевих умов. Ключове питання під час визначення ступеню участі парламенту: коли і на якому етапі розробки політики безпеки та оборони консультуватись із парламентом? Якою мірою дослухатися до думки парламенту?

Як демократичний виразник волі виборців, парламент має, принаймні теоретично, нести остаточну відповідальність, будучи кінцевим арбітром, який відповідає за контроль функціонування різних взаємопов’язаних секторів і має брати участь в усіх етапах розробки та реалізації засад керівництва обороною та безпекою країни, від концептуальних документів до організаційної структури та застосування.

Є деякі галузі кращих практик, де участь і вплив парламенту можуть бути особливо важливими і можуть призвести до майбутньої напруженості.

Ясність у забезпеченні чіткої субординації. Конституційні положення не повинні залишати місця для сумнівів, бо якщо є сумніви – з’являється сум’яття.

Участь у визначенні стратегічних цілей збройних сил і служб безпеки та публікації “білих книг”. Лідируюча роль належить виконавчій владі, але парламент слід постійно залучати до цих оглядів, роз’яснення оцінок і пріоритетів.

Формування військової доктрини краще залишити військовим. Втім, на початку демократичних перетворень деякі парламенти намагалися самі писати військову доктрину через недовіру до військових.

Бюджет: усі голосують за бюджет оборони та безпеки; питання в тому, наскільки детально вони вивчили бюджет? Якими є пріоритети? Чи відповідають наявні ресурси потребам?

Узгодження цілей і засобів: нагляд може бути корисним, виявляючи невідповідність між амбіціями виконавчої влади та наявними ресурсами (наприклад, британська присутність в Афганістані).

Звірка місії та мандата: нагляд також може виявити, коли участь країни в місії перестає відповідати її мандату (наприклад, участь Норвегії у лівійській операції).

Сприяння “оцивільненню” оборони та безпеки через найм цивільних до МО. Слід зауважити, однак, що для того, щоб бути цивільним, недостатньо просто зняти форму і одягти костюм, як це траплялось у деяких країнах на початку партнерства.

Закупівлі створюють конфлікт у тих досить частих випадках, коли вимоги військових конфліктують з політичними та економічними аргументами; військові висувають свої вимоги, але саме парламент остаточно затверджує витрати.

Розвідка особливо потребує нагляду, з огляду на її зв'язок з національною безпекою та вимогами конфіденційності й секретності. Це порушує питання про те, хто вирішує, кому надати доступ до чутливої інформації, і, зрештою, “хто охороняє охоронців” – остаточною арбітром мають бути демократично обрані представники.

Корупція: парламент має бути на передовій боротьби з корупцією.

Гендерний баланс: парламенти мають відображати норми, цінності та демографію суспільства; у деяких країнах тиск парламенту змусив неохочу бюрократію до кращого гендерного балансу.

У кожній з цих галузей є потенціал для тертя.

Участь парламенту потребує правильної організації – у формі комітетів, дебатів, слухань та аудиту.

Але для цього також необхідні відповідні спеціалісти.

Ефективність парламенту залежить від готовності окремих депутатів брати на себе зобов'язання та відповідальність обраних представників. Щоб відігравати дієву роль у галузі оборони та безпеки, вони мають озброїтися компетентністю та знаннями, потрібними, щоб робити обґрунтовані висновки, ставити питання уряду й контролювати його.

Набуття досвіду може бути складною задачею через брак часу у депутатів. Потрібна допоміжна інфраструктура – професійні працівники, радники, дослідницькі відділи та альтернативні джерела інформації, наприклад, від НУО. Для багатьох країн, особливо перехідних, забезпечення відповідної інфраструктури проблематичне, оскільки вона потребує ресурсів, яких часто обмаль. Але це важливо для забезпечення дієвої участі парламенту, а також для наступності, враховуючи, що вибори часто призводять до зміни виборних представників.

Мій власний досвід 30 років роботи з парламентарями різних країн довів, що депутати опановують засади військової науки, достатньою мірою, щоб бути рівним партнером виконавчої влади. Але цей процес потребує часу, наполегливості та ресурсів.

Участь парламенту у справах оборони є більш ефективною, якщо вона ґрунтується на співпраці з урядом. Завжди є місце для напруженості між ними. Але для Міністерства оборони немає сенсу і, зрештою, контрпродуктивно не співпрацювати з парламентом – органом, який дає ресурси. Тому бажано будувати відносини на основі поваги, довіри та співпраці.

З часом ці тертя владнаються і стануть невід'ємним елементом динаміки демократичного врядування. Кожна країна повинна організувати цей процес по-своєму, залежно від власних вимог, історії та культури.

СЕСІЯ II. СПІЛЬНЕ ЗАСІДАННЯ РОБОЧИХ ГРУП

Модератор: Максим БУГРІЙ, Центр Разумкова

Під час сесії були розглянуті кращі міжнародні практики демократичного врядування у різних елементах сектору безпеки і оборони. Презентації та наступна дискусія переслідували мету конкретизації питань порядку денного та формування пріоритетної проблематики для обговорення у робочих групах.

- Питання гендерної рівності та прав людини в контексті демократичного врядування в секторі безпеки
Клаудія МІЧИКЕ, координатор, офіс заступника директора DCAF
- Роль громадянського суспільства та медіа в демократичному врядуванні в секторі безпеки
Карина ПРЯЖИНА, науковий співробітник програм нових незалежних держав, офіс заступника директора DCAF
- Правоохоронна діяльність: кращі міжнародні практики застосування сили та вогнепальної зброї
Назлі Йилдирим ШИРКОЛК, DCAF
- Нагляд і реформування розвідки та оборони:
кращі практики та довідкові матеріали
Філіпп ФЛУРІ, заступник директора, DCAF

ПИТАННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

**Клаудія МІЧІКЕ, координатор,
офіс заступника директора DCAF**



Урядування – це загальний термін, який можна застосовувати до безпеки загалом, пояснюючи, які функції виконують міжнародні, національні та місцеві суб'єкти в рішеннях, що стосуються безпеки, та їх виконанні¹.



Сектор безпеки та права людини

Сектор безпеки має в суспільстві важливий обов'язок підтримки демократії та прав людини й захисту громадян, у т.ч. найбільш уразливих. Ця велика відповідальність лежить в основі договору між силами безпеки та суспільствами, які вони мають захищати та охороняти. Розуміння цього має важливе значення для виконання завдань належного урядування та безпеки.

¹ Bevir, Mark (2013). Governance: A very short introduction. Oxford, UK: Oxford University Press.

Принципи врядування у секторі безпеки

- Безпека, права людини та розвиток – це взаємозалежні та взаємодоповнюючі умови стійкого миру.
- Ефективність, підзвітність і демократичне врядування – взаємодоповнюючі складові безпеки.
- Чоловіки та жінки мають різні уявлення про небезпеку та особливі потреби безпеки.
- Реформування сектору безпеки (РСБ) можна досягти лише на широкому фундаменті верховенства права, а зміцнення верховенства права є метою РСБ.
- РСБ – це багатосторонній процес, який виходить за межі традиційних військових складових і охоплює набагато ширше коло національних інститутів і гравців.

Гендерна рівність

Стать визначається репродуктивними органами, чоловічими та жіночими хромосомами (XY та XX) і чоловічими та жіночими гормонами. Терміни “чоловік”, “жінка”, “гермафродит” стосуються СТАТІ окремої особи.



Гендерні ролі не постійні, вони змінюються у суспільстві та відрізняються у різних суспільствах і культурах. Це означає, що гендерні ролі в різних соціально-культурних контекстах не однакові, а в тому самому соціально-культурному контексті вони змінюватимуться та еволюціонуватимуть відповідно до змін у суспільстві. Терміни “мужній”, “жіночий” і “трансгендерний” стосуються ГЕНДЕРНИХ характеристик особи.

Гендерна рівність – це міжнародна норма, яка означає рівні права жінок і чоловіків на користування можливостями та ресурсами незалежно від гендерної належності чи статі, з якою вони народились.

Гендер стосується суспільно визначених ролей, самоідентифікації та стосунків чоловіків і жінок. Гендер – разом з національністю, віком, класовою належністю, релігією та іншими соціальними характеристиками – визначає ролі, можливості та ресурси жінок і чоловіків у будь-якій культурі та владні відносини між чоловіками та жінками. У той час, як “стать” стосується біологічних відмінностей між жінками та чоловіками, “гендер” визначається не біологією – йому навчають. Сім’я та суспільство змалечку навчають хлопців та дівчат різним ролям і моделям

поведінки. Взяті на себе ролі та самоідентифікація в різних громадах чи країнах можуть різнитися і змінюватися з поколіннями.

Якщо не враховувати питання гендерної рівності, то РСБ зазнає невдачі. Якщо гендерна рівність не розглядається при РСБ, інститути сектору безпеки навряд чи змінюватимуть *status quo*, що, зазвичай, захищає інтереси сильніших чоловічих політичних еліт і нехтує потребами безпеки жінок та гендерних меншин.

Гендерна рівність є елементом відповідальності за РСБ на національному та місцевому рівнях. РСБ буде успішним, лише якщо його здійснює національна влада і підтримує суспільство. Належна відповідальність вимагає, щоб жінки та чоловіки мали рівні можливості впливати на формування та виконання рішень стосовно врядування у секторі безпеки, в т.ч. шляхом громадського нагляду. Участь може бути прямою (наприклад, через різні виборні чи призначені органи) чи непрямою (наприклад, у вигляді консультацій з організаціями громадянського суспільства, в т.ч. тими, що підтримують маргіналізовані групи жінок, чоловіків і гендерних меншин).

Справедливе й рівне представництво в інститутах безпеки. Участь жінок у підтримці належного врядування інститутами безпеки не повинна обмежуватися представництвом на робочому рівні установ, а має охоплювати активну участь на рівні вищого керівництва та формування стратегічних рішень.

Конвенції. Оскільки гендерна рівність стосується прав людини, що підлягають захисту згідно з міжнародним правом, включення задач гендерної рівності до РСБ може бути юридичним обов'язком відповідно до таких міжнародних документів:

- Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW 1979), яка містить кілька юридичних зобов'язань, пов'язаних з РСБ, включаючи:
 - ухвалення законодавства та інші заходи, що забороняють **дискримінацію жінок**;
 - **участь жінок** у формуванні урядової політики нарівні з чоловіками;
 - ліквідацію дискримінації жінок під час **найму на роботу**;
 - заходи, що забезпечують **повноцінний розвиток і професійну кар'єру жінок**, гарантуючи їм рівноправне користування правами та фундаментальними свободами людини;
- Пекінської декларації і платформи дій (1995), яка визначає конкретні дії, що їх мають вживати уряди, міжнародні й національні організації та інші сторони для боротьби з гендерним насиллям і забезпечення гендерної рівності в усіх сферах життя суспільства, включаючи сектор безпеки.

До регіональних документів, що містять положення про захист гендерної рівності, належать:

- Протокол Африканського Союзу до Африканської хартії прав людини і народів щодо прав жінок в Африці (2003);

- Міжамериканська конвенція Організації Американських Держав щодо недопущення, покарання та викорінення насилля проти жінок (Конвенція Белем-ду-Пара) (1994);
- Рішення №4/05 щодо недопущення участі жінок у конфліктах, врегулювання криз та реабілітації після конфліктів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (2005);
- Директива Європейського Союзу про рівне ставлення (2006).

Резолюції Ради Безпеки ООН

У контексті процесів РСБ під егідою ООН резолюції Ради Безпеки ООН стосовно жінок, миру та безпеки визначають мінімальні юридично обов'язкові стандарти гендерної рівності. Резолюція РБ ООН 1325, ухвалена у 2000р., мала найбільші наслідки, бо багато країн після того ухвалили національні плани дій з її виконання.

Гендерне залучення



Гендерне залучення означає заохочення рівноправної участі чоловіків і жінок у всіх елементах сектору безпеки і всьому, чим він займається. Гендерне залучення – це процес оцінки позитивних і негативних наслідків усіх запланованих дій, включаючи законодавство, політику чи програми, в усіх галузях і на всіх рівнях, для жінок і чоловіків.

Насамкінець, безпека повинна гарантуватись як суспільне благо: забезпечення безпеки всіх громадян. Служби безпеки мають виходити з людських потреб і реагувати на них.

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МЕДІА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ВРЯДУВАННІ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

Карина ПРЯЖИНА, науковий співробітник
програм нових незалежних держав,
офіс заступника директора DCAF

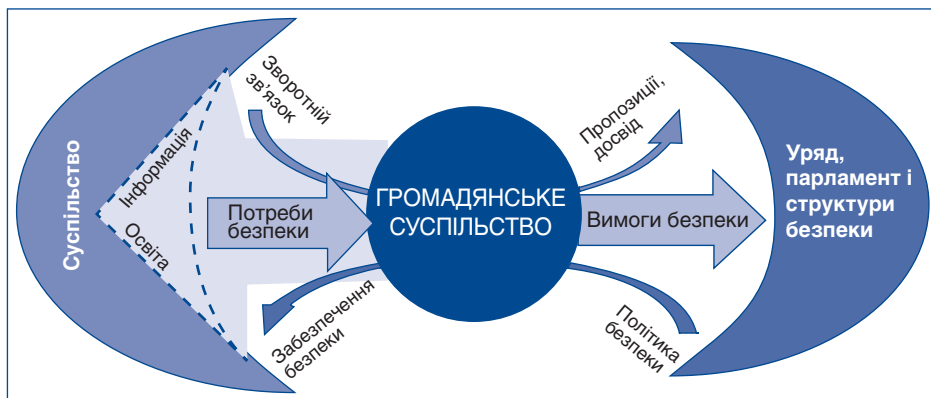


Роль громадянського суспільства

Громадянське суспільство відіграє важливу роль у демократичному урядуванні сектором безпеки. Це стосується всіх організацій громадянського суспільства, включно зі ЗМІ та окремими активними громадянами.

Серед іншого, громадянське суспільство надає свій внесок у питаннях комунікації, інформування, освіти та представництва. Крім того, суспільство є джерелом досвіду, кадрів та суб'єктом контролю.

- Це канал зв'язку, який трансформує потреби безпеки суспільства у вимоги безпеки й доносить їх до уряду та сектору безпеки. Він також транслює та передає владі реакцію суспільства на діяльність сектору безпеки.
- Організації громадянського суспільства (ОГС) та ЗМІ інформують громадськість і підвищують обізнаність з питань урядування сектором безпеки.
- При цьому, також навчають широку громадськість, інші організації громадянського суспільства та персонал сектору безпеки.



- Громадські організації мають представляти суспільство. Організації громадянського суспільства мають унікальний доступ до місцевих груп і меншин. Тому вони відіграють важливу роль, доносячи потреби та інтереси цих груп до органів влади.
- Вони також є джерелом досвіду та знань. Вони можуть забезпечувати технічну складову при формуванні та реалізації політики й аналізувати потенційні наслідки тих чи інших політичних рішень.
- Громадські організації та ЗМІ відіграють важливу наглядову роль. Вони оцінюють і стежать за сектором безпеки, його політикою і діяльністю.

Громадянське суспільство також дає досвідчених фахівців, яких можуть залучати уряди.

Як громадянське суспільство може допомогти належному врядуванню сектором безпеки?

Громадянське суспільство може сприяти належному урядуванню сектором безпеки багатьма шляхами:

- Організації громадянського суспільства можуть виконувати політичні дослідження. Але вони мають робити це професійно, компетентно та незалежно.
- Правозахист є інструментом впливу і тісно пов'язаний з підвищенням обізнаності та лобюванням. Правозахист потребує діалогу та постійного залучення народних депутатів та урядових чиновників. Правозахист може включати таку діяльність, як громадська освіта, дослідження, встановлення зв'язків, мобілізація суспільства, постановка проблем, вироблення, реалізація та моніторинг політики.
- Підвищення обізнаності та правозахист – це ключові інструменти інформування громадян про їх права у відносинах із сектором безпеки та про те, як він має працювати. Шляхом підвищення обізнаності організації громадянського суспільства можуть сприяти громадським обговоренням та привертати увагу громадськості до питань, які в іншому разі залишилися б поза увагою.
- Ще одне принципове вміння, яке повинні мати організації громадянського суспільства – це здатність навчати свій персонал, колег, громадян, персонал сектору безпеки та працівників демократичних інститутів.
- Одне з головних завдань громадянського суспільства – моніторинг діяльності сектору безпеки. Воно має оцінювати якість і наслідки політики безпеки, а також рівень дотримання прав людини та верховенства права. Це завдання допомагає підвищити підзвітність сектору безпеки, і відповідно, покращити врядування.
- Як вже зазначалося, громадянське суспільство є цінним джерелом знань, порад і досвіду для урядів, особливо коли йдеться про правову допомогу та бюджетний аналіз.

- Щоб реально впливати на керівництво сектором безпеки, громадянському суспільству потрібні інструменти. Воно має бути здатним ефективно працювати. Тому організаціям громадянського суспільства слід зосередитися на розвитку своїх вмінь, знань і практики не лише в галузі політичного аналізу, правозахисту та моніторингу, але й в галузі внутрішнього управління, залучення коштів та розширення впливу. Розбудова спроможностей має бути одним з головних пріоритетів громадянського суспільства.
- Інша важлива складова – довіра. Розбудовуючи свої можливості, розвиваючи зв'язки та гарантуючи свою доброчесність, прозорість і підзвітність, організації громадянського суспільства можуть здобути довіру та розширити свій вплив.
- Для цього важливо контактувати з іншими організаціями громадянського суспільства та міжнародними організаціями, щоб розвивати партнерство та співробітництво, а також координувати стратегічну діяльність.

Партнерство та зв'язки

Щоб бути ефективним, громадянському суспільству потрібні партнери.

- Головне – партнерські відносини між державою та громадянським суспільством. Вони мають спиратися на довіру та діалог. Від цього залежить успіх реформування сектору безпеки. Це слід робити на основі спільного інклюзивного підходу, залучаючи громадян та організації громадянського суспільства до процесу ухвалення рішень.
- Партнерство між громадянським суспільством, парламентом, його комітетами та омбудсменом має величезне значення для належного врядування сектором безпеки. Спеціалізовані організації громадянського суспільства, наприклад, мають можливість надавати парламентарям допомогу в законотворчості.
- Організації громадянського суспільства мають розвивати партнерство з іншими організаціями, особливо міжнародними та регіональними організаціями громадянського суспільства, які мають більше можливостей на міжнародній арені. Міжнародні об'єднання слугують важливою платформою для привернення міжнародної уваги до важливих питань. Вони також допомагають збільшити довіру до організації. Здатність створювати ефективні міжнародні союзи для фінансування, навчання, отримання інформації, кадрів і розбудови солідарності – ключова якість, яку треба виробити будь-якій організації громадянського суспільства. Організації громадянського суспільства, які працюють над одними й тими самими питаннями чи в одному регіоні, повинні координувати свою діяльність.



- ЗМІ та організації громадянського суспільства мають допомагати одне одному, інформуючи громадськість про сектор безпеки. Організаціям громадянського суспільства потрібна інформація, яку надають журналісти, для виконання досліджень, розгляду проблемних питань, підвищення обізнаності та надання рекомендацій. ЗМІ, зі свого боку, потребують від організацій громадянського суспільства підтримки та захисту журналістів, які розслідують складні й чутливі питання. Організаціям громадянського суспільства потрібні ЗМІ також для поширення їх публікацій і висновків. ЗМІ потрібні організації громадянського суспільства, щоб передавати їм знання та досвід. Це взаємовигідний союз.

Основні якості організацій громадянського суспільства

Організаціям громадянського суспільства потрібні інструменти та партнерські відносини для роботи, що означає наявність певних якостей, які повинна мати будь-яка організація громадянського суспільства.

Вони повинні мислити та діяти стратегічно, щоб збільшити вплив своєї діяльності.

Вони мають навчитися моніторити та оцінювати власну роботу. Це передумова дієвості та ефективності їх діяльності. Позитивними результатами можна ділитися, як кращими практиками, а моніторинг дозволить виправити слабкі місця. Це також сприяє прозорості групи та підвищує підзвітність і доброчесність.

Організації громадянського суспільства мають намагатися бути незалежними.

Вони повинні активно набувати досвіду та ефективно взаємодіяти з відповідними діячами з метою розбудови спроможностей.

Вони повинні розвивати мережі співробітництва з іншими діячами, які працюють у тій же галузі.

Вони мають намагатися здобути довіру до організації, що дозволить їм збільшити свої можливості.

Громадянське суспільство та розбудова доброчесності

Ініціативи розбудови доброчесності та протидії корупції є важливим елементом демократичного врядування сектором безпеки та реформування сектору безпеки.

Щоб допомогти розбудові доброчесності, громадянське суспільство та ЗМІ повинні інформувати про важливість цих питань. Вони мають сигналізувати про порушення; наглядати за політичними, бюджетними та виконавчими процесами; ділитися досвідом і заохочувати кращі практики. Організації громадянського суспільства мають діяти на випередження і співпрацювати з парламентом, його комітетами та службами омбудсменів.

Навчання персоналу сектору безпеки розбудові доброчесності є одним з головних внесків громадянського суспільства у добре керівництво сектором безпеки. Ці навчальні програми також мають бути відкритими для колег і широкій громадськості.

Організації громадянського суспільства мають, звичайно, дотримуватись цінностей, які вони просувають і захищають. Вони повинні бути прозорими та підзвітними у своїх фінансових справах та діяльності.

Проблеми та виклики

Громадянське суспільство, звичайно, стикається з багатьма викликами. Один з них – неефективне виконання законодавства про добре врядування. Іншим є брак інструментів та інфраструктури для участі у процесах урядування сектором безпеки.

Ще одна перешкода – “концентрація” ЗМІ: поява нових засобів масової інформації збільшила розмаїття джерел інформації для суспільства. Але триваюче домінування основних ЗМІ означає, що більшості суспільства залишаються невідомими альтернативні думки.

Питання урядування сектором безпеки, зазвичай, складні й мають технічний характер. Крім того, персонал сектору безпеки та фахівці намагаються використовувати складну термінологію. Це ускладнює для простого громадянина розуміння важливості цих питань.

Найбільш суперечливий виклик – це, звичайно, атмосфера секретності, що оточує сектор безпеки. Слід заохочувати прозорість, бо вона лежить в основі демократичного врядування сектором безпеки. Вона важлива для боротьби з корупцією та розбудови доброчесності.

Іншим важливим викликом є брак координації між різними організаціями громадянського суспільства, що веде до дублювання задач і недостатньої результативності.

Рекомендації

Для доброго врядування важливе значення мають такі правові та конституційні положення, як автономія різних груп, свобода преси та право на протест, свобода слова та інформації. Їх слід удосконалювати, втілювати та використовувати. Важливою складовою цієї формули є захист інформаторів і журналістських джерел.

Якщо казати про ЗМІ, важливо мати розмаїття незалежних джерел новин і вільну та чесну конкуренцію.

Потрібна координація зусиль усіх гравців, задіяних у керівництві сектором безпеки.

Донорам слід заохочувати розвиток незалежних ЗМІ та організацій громадянського суспільства і вкладатися в розбудову їх можливостей. Крім того, їм слід приймати більш стратегічні рішення, враховуючи ширші погляди на наслідки їх діяльності з реформування сфери безпеки.

Більш, ніж будь-коли, важливо розвивати медійну грамотність громадян. Частиною цього процесу є намагання спілкуватися чітко й зрозуміло. ЗМІ належить активна роль тлумача у приверненні суспільного інтересу до

питань урядування сектором безпеки. Здоровій демократії потрібні поінформовані громадяни, які мають доступ до своєчасної, точної та надійної інформації з питань, що впливають на них і важливі для них, і які, відповідно, озброєні для конструктивної участі у громадських обговореннях. Крім того, організаціям громадянського суспільства слід домагатися організаційного оформлення консультацій уряду з громадянським суспільством.

Загалом потрібне більше залучення. Потрібен спільний підхід, щоб формувати почуття відповідальності за реформування сфери безпеки на місцях і підвищувати легітимність цього процесу. Громадянське суспільство та ЗМІ мають активізувати зусилля з підвищення обізнаності про важливість заходів боротьби з корупцією та розбудови доброчесності.

Слід заохочувати моніторинг і нагляд на всіх напрямках. Зокрема, варто спрямувати зусилля на освіту та підготовку наступного покоління діячів громадянського суспільства, які зможуть здійснювати ефективний нагляд за сектором безпеки.

Громадянське суспільство має зосередитися на передачі свого досвіду шляхом підвищення обізнаності персоналу сфери безпеки, парламентарів, організацій громадянського суспільства та загалом громадськості.

Висновки

Громадянське суспільство відіграє важливу роль у керівництві сектором безпеки.

Воно допомагає зробити сектор безпеки та владу прозорими, підзвітними, представницькими, дієвими, ефективними, легітимними, а отже, демократичними.

Організації громадянського суспільства дають окремим громадянам можливість розширити участь у суспільному житті, не обмежену періодичним голосуванням.

Щоб успішно виконати цю роль, громадянському суспільству потрібні: простір; інструменти; партнерські взаємини; можливості; довіра та стратегічне бачення.

Без здорового та активного громадянського суспільства не може бути демократичного врядування.

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ: КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ ТА ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ

Назлі Йилдирим ШИРКОЛК, DCAF



Мені запропонували розповісти про правоохоронну діяльність і кращі міжнародні практики, але ви погодитесь, що тема правоохоронної діяльності, а також відповідні кращі міжнародні практики в цих галузях надто об'ємні, щоб охопити їх належним чином за 15 хвилин.

Враховуючи це, я почну зі стислого огляду викликів правоохоронній діяльності в Україні та її реформування й потім торкнусь застосування сили.

Під час першої конференції в рамках цього проекту в січні 2016р. спікери та учасники неодноразово звертали увагу на проблему **незаконного та надмірного застосування сили** з-поміж інших викликів, таких як: відсутність політичної волі та чіткого плану реформ; політичний вплив на діяльність правоохоронців; корупція; надмірна централізація; відсутність чіткого розмежування між правоохоронною та військовою функціями; безкарність; непідзвітність; неналежне забезпечення; слабка взаємодія з суспільством; непрофесійність; порушення прав людини у процесі судочинства.

Це, звичайно, не повний перелік, але у своєму виступі я планую зосередитися винятково на питанні застосування сили в рамках звичайної правоохоронної діяльності.

На міжнародному рівні “Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку” ООН¹ є головним довідковим документом, що регламентує застосування сили. Він отримав загальне схвалення, а його принципи втілені в законах і нормах багатьох країн.

Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї

Законність: закони, підзаконні акти та правила мають чітко регламентувати, за яких обставин поліція може застосовувати силу і яке обладнання їм дозволено застосовувати для цього.

Необхідність: будь-яке застосування сили має бути абсолютно необхідним для поліцейської операції та/або виконання поліцейських завдань (тобто арешт, зупинення злочину).

Пропорційність: застосування сили має бути пропорційне серйозності порушення та законним цілям правозастосування, яких треба досягти.

¹ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_334.

Підзвітність: держави та правоохоронні органи зобов'язані ефективно розслідувати випадки та притягати до відповідальності працівників, в т.ч. вищих офіцерів, які віддавали накази.

Обережність: принцип обережності вимагає вжиття всіх можливих заходів – з планування, підготовки та проведення операцій під час масових заходів – щоб уникнути застосування сили, або, якщо застосування сили не уникнути, щоб мінімізувати його шкідливі наслідки. Якщо сила застосовується в умовах, коли цього можна було обґрунтовано уникнути, держава несе відповідальність за невжиття належних заходів безпеки.

Поступова деескалація: озброєння й тактика мають забезпечувати диференційоване реагування та деескалацію напруженості. Тому видача вогнепальної зброї правоохоронцю, який не має нелетальної альтернативи кийку, неприпустиме.

Диференційоване застосування сили, за правильного підходу, дозволяє поліцейському дотриматися принципів пропорційності та необхідності.

Приклади добрих практик у регулюванні застосування сили та вогнепальної зброї

Застосування вогнепальної зброї

Принцип “захисти життя”, за яким життя можна забрати навмисне лише для того, щоб урятувати інше життя, можна назвати головним принципом права на життя.

Добра практика означає пряме й недвозначне визначення цього принципу в законі. Добрий приклад цього дає індонезійський закон про поліцію:

“застосування вогнепальної зброї має дозволятися лише, якщо це вкрай необхідно **для збереження людського життя** (INP, No. 8, 2009)”.

Деякі правові системи дозволяють застосування вогнепальної зброї для захисту важливих споруд чи об'єктів, але навмисне застосування смертоносною силою для захисту споруд чи важливих об'єктів не дозволене міжнародним правом.

Стрільба по втікачу

Інше суперечливе питання – чи може поліція застосовувати вогнепальну зброю, якщо заарештована чи затримана особа тікає від поліцейської варті. Основні принципи ООН однозначні – вогнепальну зброю можна застосовувати лише для того, щоб не дозволити втечі особи, яка становить серйозну загрозу для життя. Країни не повинні зловживати цим принципом, надаючи поліції право стріляти в будь-кого, хто намагається втекти з-під варті. Якщо підозрюваний не має зброї, застосування вогнепальної зброї не дозволяється за жодних обставин (це є також відображенням принципу пропорційності).

У цьому зв'язку прикладом доброї практики є законодавство Бразилії. Наприклад, Закон №13:060, ухвалений у Бразилії у 2014р., забороняє правоохоронцям стріляти в неозброєного втікача. Закон про поліцію Косово теж враховує цей принцип. Косовський закон дозволяє застосування вогнепальної зброї лише, щоб не допустити втечі особи, *яка становить пряму загрозу життю інших осіб*.

Єдиний виняток з цього правила – коли неозброєною особою є засуджений серійний вбивця.

Стрільба по рухомих автомашинах

Ще одне важливе питання – чи дозволено правоохоронцям стріляти по рухомих автомашинах, водії яких не виконують їх наказів. Найновіша добра практика тут передбачає обмеження застосування вогнепальної зброї по рухомих автомашинах або з рухомих автомашин. Добрий приклад подає Велика Британія, де у 2013р. розробили детальні настанови щодо застосування сили до рухомих автомашин (*College of Policing Guidelines, 2013*).

Згідно з законом, за звичайних обставин поліцейським не дозволяється стріляти по та із рухомих автомашин, навіть якщо машина не зупиняється всупереч наказу. Лише коли існує загроза життю, і коли є інформація, що підтверджує цю загрозу, правоохоронці можуть вражати рухомий автомобіль з вогнепальної зброї.

Нещодавно Парагвай теж заборонив застосування вогнепальної зброї по рухомих автомашинах. Інструкція із застосування сили національною поліцією 2011р. забороняє стріляти з та по рухомих автомашинах, крім випадків, коли можливе серйозне травмування поліцейського чи третіх осіб, а інших варіантів немає. В Україні нещодавно був інцидент, коли поліцейський стріляв по рухомій машині і вбив невинуватого пасажира. Хоча кожен випадок слід розглядати окремо, міжнародні тенденції явно рухаються до суворіших правил, чітко зазначаючи в настановах та інструкціях, що поліцейські, які не виконують цих правил, мають нести відповідальність.

Застосування вогнепальної зброї під час публічних заходів

Аргентина, Венесуела та Південноафриканська Республіка належать до країн, де прямо заборонене носіння вогнепальної зброї на публічних заходах, зокрема, через ризик можливої втрати чи крадіжки вогнепальної зброї.

Тому важливо забезпечити поліцейських комплектом нелетального спорядження, щоб уникнути застосування вогнепальної зброї. Хоча, згадані вище Основні принципи ООН охоплюють застосування нелетальної сили, спеціально на ній вони не зупиняються. З 1990р. відбувся значний розвиток технологій, особливо технологій нелетальної зброї. Тому потрібні більш суворі правила – адже неправильне використання нелетальної зброї може завдати смертельної травми. У 2016р. ООН доручила групі експертів розробити базові принципи застосування цієї зброї.

Стандарти та добрі практики застосування менш летальної зброї

Кулі з гумовою оболонкою

Боеприпасами з високою кінетичною енергією слід стріляти не навмання у натовп, а лише по особі чи особах, які чинять насильство проти інших осіб, і лише коли іншими засобами не вдалося зупинити насильство. Вони мають бути націлені в нижню частину тіла, щоб мінімізувати ризик серйозної травми. Ними за жодних обставин не можна стріляти по землі (через загрозу рикошету).

Парламент Каталонії в Іспанії заборонив застосування гумових куль у 2013р.

Аргентина подає добрий приклад суворих правил: там застосування гумових куль дозволено лише для самооборони або захисту третьої особи. В цьому відповідний закон фактично прирівнює нелетальну зброю до вогнепальної зброї,

запроваджуючи такі ж самі умови її застосування. Він також прямо забороняє застосування гумових куль для розсіювання натовпу (Протокол про публічні демонстрації, 2011р.).

Розрядні пристрої (електрошокери)

Інша нелетальна зброя, яку широко використовують правоохоронці – розрядні пристрої, або електрошокери. Електрошокери слід використовувати замість летальної зброї, лише коли існує реальна і безпосередня загроза життю або ризик серйозної травми. Їх не можна використовувати в тюрмах чи психіатричних клініках, крім випадків захоплення заручників.

У разі неправильного використання, електрошокери можуть спричинити серцевий напад чи тривалі проблеми для здоров'я. Комітет ООН проти катувань неодноразово висловлював стурбованість, що застосування розрядних пристроїв може за певних обставин розглядатися як катування.

Крім того, розрядні пристрої мають бути оснащені системами (як правило, мікросхемою пам'яті) для запису інформації та перевірки застосування зброї (точний час застосування; кількість, тривалість і потужність електричних розрядів тощо). Компетентні органи мають регулярно, із встановленою періодичністю переглядати інформацію, що зберігається на цих мікросхемах (максимальний рекомендований інтервал – раз на три місяці). Франція подає добрий приклад у цьому аспекті. Згідно з Кодексом внутрішньої безпеки 2012р., всі розрядні пристрої оснащені системою контролю, яка записує кожне застосування пристрою. Крім того, про кожне застосування цих пристроїв слід повідомляти цивільні органи влади.

Підзвітність

Підзвітність – дуже широке поняття, є багато різних механізмів внутрішнього й зовнішнього нагляду для її забезпечення. Обрані стандарти та добрі практики: **індивідуальний рівень – відповідальність керівників**. Як передбачено в Основних принципах ООН, командири та начальники несуть відповідальність, якщо вони знали чи мали знати, що підпорядковані їм співробітники вдавалися до незаконного застосування сили і не вжили всіх можливих заходів для недопущення цього. Цей принцип майже тими самими словами викладено в настановах британського Поліцейського коледжу.

Розслідування

Усталений стандарт розслідувань зловживання силою – початкове розслідування часто здійснює поліція, а саме спеціалізований орган для розслідування можливих порушень з боку поліції, укомплектований працівниками, які не мають жодних особистих чи професійних зв'язків зі співробітником чи співробітниками, дії яких вони розслідують. Саме так це організовано в Нідерландах, де Департамент внутрішніх розслідувань національної поліції, будучи частиною голландської поліції, є окремою, високо спеціалізованою службою, що напряму підпорядковується Генеральному прокурору.

Докладнішу інформацію про приклади доброї практики можна знайти в публікації *Amnesty International* про застосування сили:

<http://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/use-force-guidelines-implementation-un-basic-principles-use-force-and-firearms>

НАГЛЯД І РЕФОРМУВАННЯ РОЗВІДКИ ТА ОБОРОНИ: КРАЩІ ПРАКТИКИ ТА ДОВІДКОВІ МАТЕРІАЛИ

Філіпп ФЛУРІ,
заступник директора DCAF



Україна реформує і розвідку, і оборону. Якщо говорити про довідкові матеріали та участь міжнародних організацій, можна сказати, що сфера оборони досить добре задокументована. Наприклад, коли йдеться про кращі практики, НАТО максимально задокументувало все, що стосується організаційного будівництва та розбудови доброчесності в оборонному секторі. Якщо хтось хоче отримати цю інформацію і керуватись нею, вона широко представлена в довідкових документах, в т.ч. російською та українською мовами. Можна керуватись і документами відповідних організацій: депутатам – з програм ПА НАТО; науковцям – дуже ймовірно, що їх академія є учасником Консорціуму військових академій та інститутів дослідження безпеки ПЗМ, органу, який надає всебічні поради з організаційного будівництва у сфері оборони.

Меседж тут такий: керівництво сферою оборони (не військовими діями, а фактичне керівництво обороною), включаючи всі аспекти, пов'язані з плануванням, закупівлями та кадрами, суттєво не відрізняється від керівництва іншими сферами. Це дуже важливий момент. Багато років працюючи в різних куточках Європи, я познайомився з містифікацією сфери оборони та розвідки: мовляв, науку оборонного планування можна зрозуміти лише посвяченим у її складні ритуали. Але це не вірно. Вам потрібен менеджер, щоб керувати готелем чи взуттєвою фабрикою; так само і з оборонним відомством. У кожному з трьох випадків вам треба бути добрим менеджером: ви маєте розуміти, що таке планування, що таке стратегічне планування і що таке прозорість; ви маєте знати, яких людей наймати, яким параметрам і критеріям вони мають відповідати. Якщо ви не розумієте згаданого вище, то ви не підходите для цієї роботи, навіть якщо ви носите форму і маєте п'ять зірок на погонах.

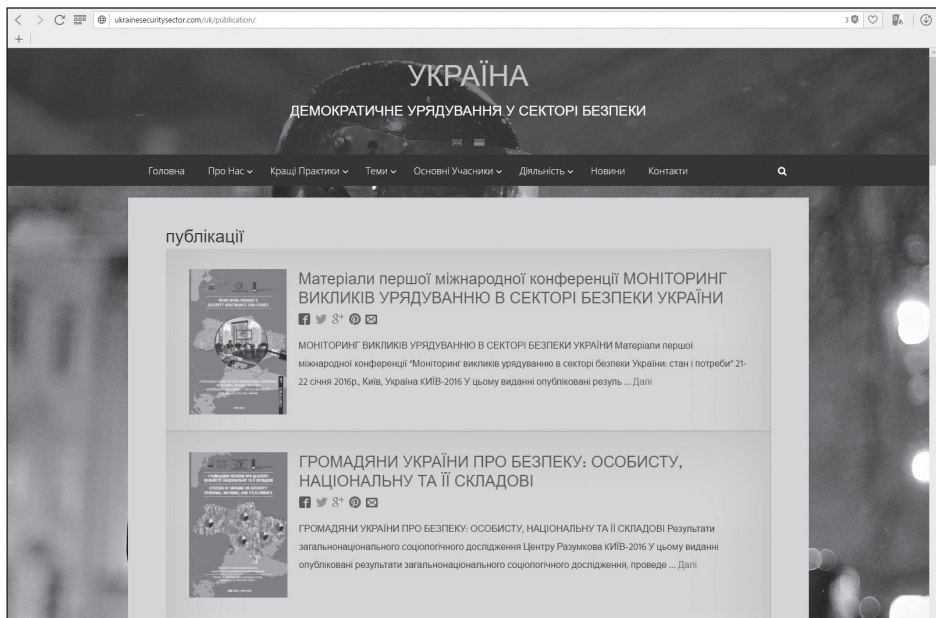
Власне, реформа оборони – це розуміння керівництва та ефективне застосування принципів керівництва. По суті, реформа оборони має дати “продукт” (тобто ефективні оборонні інститути), який покращить оборону та безпеку вашої країни. Виробництво цього “продукту” має бути прозорим і підзвітним,

з коректними параметрами та механізмами, які гарантують, що “продукт” вироблено у підзвітний, дієвий та ефективний спосіб. Якщо ви не можете цього забезпечити, то, попросту кажучи, ви не підходите для цієї роботи.

Є два аспекти забезпечення оборони. Про перший я щойно сказав. Другий стосується заходів чи військових дій, які зазвичай планує і здійснює Генеральний штаб. У цій сфері панує інший кодекс поведінки та цінностей. Хоча кожен розуміє, що робота в цій сфері пов'язана з небезпекою для життя, потрібно також усвідомлення, що робота у сфері оборони потребує значною мірою необхідності мати потрібних людей на потрібних місцях. У цьому полягає меседж НАТО у сфері оборонного організаційного будівництва. Щоб забезпечити підзвітність, потрібні необхідні механізми: хто перед ким відповідає, хто кого контролює в організації? Тому треба прояснити правила здійснення внутрішнього нагляду виконавчої влади, разом з визначенням дискретної сутності в системі оборонних органів. Нам треба знати, що ці органи мають робити, щоб уникнути накладок, неефективності та дублювання в роботі, що неминуче веде до небезпеки через неточне визначення обов'язків оборонних інститутів.

Нам також треба знати, хто ці “потрібні люди”, щоб залучити їх до цих органів. Тому управління кадрами є критичним елементом ефективної керівної структури. Залучення непотрібних людей може зробити функціонуючі органи неефективними. Навіть найнявши й навчивши потрібних людей, треба призначити доброго керівника, який інструктуватиме й контролюватиме цих людей.

Що стосується реформування розвідки, то слід зазначити, що служби державної безпеки та розвідки в Україні дещо відрізняються від їх партнерів у регіоні. З історичних причин, служби державної безпеки та розвідки в Україні досі дуже переплетені, і постає питання, залишати їх такими, якими вони є,



чи переймати досвід інших західних розвідслужб: наприклад, розділення стратегічного і тактичного рівнів, систем збору й аналізу та “оцивільнення” служб чи принаймні створення цивільних відділів, не зв’язаних формою та військовими статутами. Ці питання мають вирішити самі українці. Це важливий момент, бо це ваша країна і ваші служби безпеки. Але це не означає, що всі питання мають вирішувати винятково представники існуючої служби, або що реформою оборони мають займатися винятково представники існуючого оборонного відомства – бо тоді ви, ймовірно, отримаєте модель, схожу на нинішню, яка може бути доброю чи поганою, але не реформованою.

З огляду на це, для реформ потрібна ширша база для обговорення реформи. Як ми вже бачили, тут є місце для зовнішніх експертів і громадянського суспільства. Але не кожного, хто вважає себе членом громадянського суспільства лише тому, що він має власну думку, слід питати. Втім, незважаючи на традиційну секретність діяльності таких служб, за їх межами теж існує експертна думка. З цими експертами потрібно радитись, коли постає питання, як можна долучити громадянське суспільство до сфери діяльності служб безпеки (аналогічно тому, чого має досягти поліція, співпрацюючи з громадами). Щоб використовувати знання незалежних експертів, треба створити механізми та канали обміну такою інформацією. Якщо такий обмін інформацією буде одностороннім, він навряд чи буде дієвим в умовах демократії. Якщо служба державної безпеки хоче отримати додаткову інформацію шляхом доступу до ресурсів громадянського суспільства, ця служба має бути прозорою. Тобто вона має обрати політику стратегічної комунікації, оскільки для залучення підтримки населення потрібно допомогти людям зрозуміти, що робить відповідна служба. Не треба повної прозорості, але громадськість має розуміти задачі та функції. Хоча тут важко досягти повної симетрії інформаційних обмінів, службам безпеки треба бути чесними у стратегічній комунікації. Це і є крок у напрямі реформ, бо він допоможе вам дізнатися, чого від вас чекає громадськість. Як поліція в Україні по 25 роках незалежності досі потребує перетворення з, по суті, колоніальної поліції на “народну”, так і Служба безпеки України має бути перетворена зі служби державної безпеки на службу “народної” безпеки. Це можливо лише за активної допомоги та за участі громадськості.

Знову-таки, я хотів би нагадати аудиторії, що ряд публікацій DCAF доступні українською та російською мовами. Вони будуть викладені і на нашому новому веб-сайті “Україна: демократичне урядування у секторі безпеки”.

Нарешті, є й більш важливі меседжі, що виходять за рамки дієвості та ефективності. Це культурні меседжі стосовно людини та демократичного нагляду, що надходять з НАТО. Організація відомств оборони та безпеки має відображати цінності демократії.

РОБОЧА ГРУПА І. РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ, СУДОВОЇ СИСТЕМИ, ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ВРЯДУВАННІ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

Модератор: Монс Ханссен, Академія Фольке Бернадотта

Обговорення в робочій групі І стосувалося парламенту, служби омбудсмена та судової влади в керівництві сектором безпеки. Завданням сесії було визначити перелік проблем та виробити можливі рішення, запропонувати попередні рекомендації з питань, які треба розглянути в першу чергу.

Серед інших питань, згадувалися такі основні проблеми:

- Більшість проблем, пов'язаних з виконанням парламентом своєї ролі в керівництві сектором безпеки, мали досить загальну природу – нерозвинуту політичну систему в Україні, слабкі інститути, дуже низьку повагу до законів і правил навіть тими, хто має подавати приклад.
- Українські чиновники, і не лише вони, більше переймаються продукуванням нових і покращенням існуючих документів для дотримання європейських і євроатлантичних стандартів, забуваючи про наступний необхідний етап – їх чітке виконання. Так само – створення нових установ без докорінної зміни радянської інституційної культури.
- Недостатній рівень професіоналізму та знань про безпеку у багатьох народних депутатів – що цілком природно і досить поширено – не компенсується належною організаційною підтримкою чи зовнішніми експертними ресурсами.
- Кращі практики використовуються переважно для продукування нових документів, більшість з яких ніколи не виконується.
- Спецслужби бояться ділитися чутливою інформацією з депутатами через їх безвідповідальність, що може призвести до витоку такої інформації.
- Реформування недореформованої судової системи залишається найбільшою перешкодою для належного функціонування українського сектору безпеки та служб Омбудсмена.
- Представники сектору безпеки розуміють і важливість, і свою зацікавленість у добре спланованій системі парламентського контролю. У той же час, вони не бажають надавати депутатам доступ до чутливої інформації через стурбованість стосовно їх безвідповідальності.

Рекомендації:

- Вимоги до співробітників мають ґрунтуватися на функціях і завданнях інститутів, а останні – виходити з повного стратегічного бачення ситуації.
- Проблема якості політичної еліти не буде вирішена, поки більшість громадян не буде достатньо освіченими, щоб робити свідомий вибір під час голосування.
- Більше уваги слід приділити підвищенню професійного рівня спеціальних парламентських комітетів шляхом більш відповідального відбору їх членів, підвищення професійного рівня допоміжного персоналу.
- Будь-яка ініціатива створення нових установ, включаючи окрему службу військового омбудсмена, має бути ретельно вивчена, щоб уникнути дублювання і появи додаткових проблем горизонтальної координації.
- Людям слід краще знати свої права, методи захисту й апелювати до них у разі порушень, а також мати різні джерела такої інформації та засоби звернутись до потрібних адресатів у разі такої потреби.

ОБГОВОРЕННЯ (витаги)

Коли ми говоримо про інститут Парламенту, судової системи, Омбудсмена, мені здається, ми повторюємо поширену помилку – починаємо сходити одразу на нашу практику. Тобто розглядаємо інститути через призму нашої практики, забуваючи, що вона багато в чому є недосконалою та навіть шкідливою. Натомість потрібно говорити про цілі, принципи та підстави діяльності цих інститутів. Треба формувати вимоги до персоналу, функцій, виходячи з цілей цих інститутів. А цілі повинні братися з цілісного концептуального стратегічного бачення.

Суть інституту Парламенту в Україні, на жаль, великою мірою вихолощена. Парламент наразі не є центром узгодження інтересів – відбувається тільки імітація цього процесу. Виходячи зі світового досвіду, партії є носіями інституційного досвіду, через який в Парламент передаються практики, зберігається спадковість процедур і традицій. Оскільки в нас немає партій у класичному розумінні, треба шукати інші суб'єкти, які несуть у собі інституційну роль. У Парламенті наразі я таких суб'єктів не бачу. Тому варто говорити про інституційне посилення – *capacity building*, навіть розбудову його з нуля.

Ми чуємо постійні заклики про необхідність вивчення кращих практик. Біда в тому, що чиновники використовують ці практики для розробки конкретного документа. Відпрацювали – і забули. Мова повинна йти не про окремий документ, не про розробку оборонно-стратегічного бюлетеня, а про формування в Україні політичної культури, розробки цілісної структури документів.

Що повинні забезпечувати, в першу чергу, Парламент, судова гілка влади, інститут Омбудсмена? Ми можемо створити три-чотири омбудсмени – в нашій практиці це нічого не вирішить, поки ми не переглянемо сам підхід до інститутів. Тому варто заглибитись у побудову інституційних основ і відповідних правил і процедур.

Регламент Верховної Ради – це основоположний документ Парламенту, який регулює його діяльність і забезпечує його інституційні спроможності. Ігноруючи і маніпулюючи ним, Парламент тим самим знижує легітимність інституту і подає поганий приклад для інших суб'єктів політичного процесу. Це також – поганий знак для наших міжнародних партнерів.

Повертаючись до питання цивільного демократичного контролю над Службою безпеки України, не слід забувати, що наразі у нас частково функціями наділена як Верховна Рада загалом, так і її Комітет з питань національної безпеки і оборони, Уповноважений ВРУ з прав людини, народні депутати України і Рахункова палата. Погоджуюся, що ці функції, які є дещо розпорошені, бажано було б зосередити, напевно, саме у спеціальному комітеті з нагляду за спецслужбами.

Суспільство має розуміти, чим займається той чи інший орган, наскільки ефективно він це робить, наскільки він взагалі потрібен суспільству в такому вигляді. Світова практика європейських держав, країн НАТО показує, що основний контроль – саме парламентський, або той, що створюється при парламенті, нехай і у вигляді незалежного органу.

Неодноразово Парламентська асамблея Ради Європи відзначала, що робота Комітету ВРУ з питань національної безпеки і оборони під час виконання контрольних функцій є невідповідною. Коли ми обговорювали це питання з представниками консультативної місії ЄС, Офісу зв'язку НАТО, вони зазначали, що в країнах Європи, зокрема у Королівстві Швеція, Королівстві Норвегія, ефективність парламентського контролю визначається саме обсягом доступу до інформації, якою володіє підконтрольний орган.

Сьогодні вже говорилося про надання більших повноважень відповідному комітету. Не ставлячи під сумнів професіоналізм колег з Верховної Ради, слід зазначити, що в Комітеті з питань національної безпеки і оборони фактично немає людей, які мають відповідну фахову підготовку, відповідний досвід роботи саме зі спецслужбами. Політична ситуація зараз така, що отримана інформація з обмеженим доступом, може бути використана для піару, може бути розголошена.

Ми вбачаємо, що одним з механізмів удосконалення парламентського контролю буде перегляд порядку здійснення вказаним Комітетом, або створення іншого незалежного органу при Парламенті і наділення його відповідними функціями. При цьому, на законодавчому рівні мають бути визначені вимоги, яким мають відповідати члени такого контролюючого органу. За практикою країн ЄС, НАТО, як правило, це найбільш авторитетні впливові політики, колишні судді, співробітники спецслужб, представники опозиційних партій тощо. Тобто люди, які мають вагомий авторитет і є фахівцями своєї справи. Необхідно визначити порядок, періодичність та форми звітування підконтрольного органу вказаному контролюючому комітету, порядок та межі доступу членів цього комітету до інформації з обмеженим доступом. Безумовно, потребують визначення інші форми взаємодії між таким комітетом та підконтрольним органом.

Відповідаючи на питання, чи бачать співробітники СБУ власну потребу в парламентському контролі, можливість отримання допомоги з боку Парламенту саме через інструменти парламентського контролю, хоча зазначити, що воно є надзвичайно слухним. В нашій державі існує практика створення громадських рад як дорадчих органів при більшості міністерств, органів, відомств. СБУ – не виняток. Співпраця з Парламентом є взаємовигідною. Парламент, який розуміє завдання і потреби підконтрольного йому органу, може їх і вирішувати оперативніше, швидше та ефективніше, ніж якщо той орган буде сам ініціювати вирішення таких питань.

Часто зарубіжні експерти користуються безпідставними, безвідповідальними заявами, які роблять деякі народні депутати. Наприклад, один з депутатів заявляє, що Служба безпеки України на 80% сформована людьми, пов'язаними з КДБ. Насправді, у штаті СБУ працює дещо більше 10 співробітників, які раніше працювали в КДБ. Тобто 99,9% працівників Служби не були причетні до КДБ. Чому СБУ не досягнула необхідних стандартів? СБУ, як і всі інші розвідувальні служби, формується з представників суспільства. Ми не відповідаємо стандартам не тому, що пов'язані з КДБ – це нонсенс. Можливо, просто наше суспільство ще не дійшло до тих стандартів. Коли воно дійде – ми зможемо говорити про відповідність Служби, яка є представником суспільства.

У нашій системі інститут Омбудсмена не можна вважати контролюючим органом у повному розумінні слова. Отримує він інформацію, чи не отримує; повинен чи ні мати додаткові повноваження – це предмет для дискусії. Це, скоріше, наглядова інституція, яка в разі отримання інформації, може надсилати запити, а може і не надсилати; може отримати відповідь – може не отримати; може це використати у своїй подальшій роботі – може не використати. Досить дискретні функції, які не можна вважати контролюючими. Тому вважаю, ця інституція має бути суттєво реформована, а яким чином – це предмет подальшої дискусії.

Пропонується створити таку структуру в Збройних Силах. Думаю, якщо вона навіть буде створена на зразок існуючої структури Омбудсмена, вона не буде мати значного впливу на демократизацію діяльності Збройних Сил. Якщо ця структура будуватиметься з урахуванням усіх функцій Омбудсмена, тоді це буде дієва структура, буде користь від її запровадження. Якщо це тільки нагляд – у кожному органі можна створити свого Омбудсмена та насолоджуватися кількістю, але не результатом.

В Україні є дуже багато контролюючих органів. Тому я не бачу необхідності Омбудсмену надавати додаткові контролюючі функції. Омбудсмен має виконувати функцію парламентського контролю за дотриманням прав і свобод громадянина. На сьогодні Омбудсмен і так наділений повноваженнями щодо контролю – відповідно до законодавства про звернення громадян, про доступ до особистої інформації, про захист персональних даних. Щодо оформлення протоколів про адмінпорушення, направлення їх до судів для відповідного реагування, то я не бачу необхідності доповнювати інституцію Омбудсмена ще й такими контролюючими функціями.

Кожну структуру необхідно вдосконалювати, в т.ч. і інституцію Омбудсмена. Зараз йдеться про розширення регіональних структур – створення вертикалі представників у районах, областях, регіональних координаторів з метою появи зворотного зв'язку щодо отримання інформації з регіонів і завчасного реагування. З цієї точки зору реформування необхідне.

На сьогодні, просто відсутня обізнаність серед простих громадян – як цивільних, так і військових – стосовно можливості звертатися до Уповноваженого. Якби люди володіли відповідною інформацією, вони б спрямовували скарги і до Омбудсмена, і до Військової прокуратури. Це – дієві важелі впливу. Тоді кулуарність Військової прокуратури і Міністерства оборони буде порушена. Давайте працювати над покращенням інформування суспільства.

Юрій Матвійко, представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань захисту прав військовослужбовців

До березня 2016р. в інституції Омбудсмена був підрозділ, який виконував функції цивільного контролю, парламентського контролю над правами військових. Це був сектор з питань цивільного контролю над воєнною організацією і правоохоронними органами у структурі Департаменту з питань захисту соціально-економічних і гуманітарних прав. У цьому секторі було лише три людини, в т.ч. і я. Як і весь Секретаріат Омбудсмена, ми працювали зі зверненнями громадян, що надсилалися до Уповноваженого з тими чи іншими питаннями щодо порушення їх прав. Ми направляли відповідні запити і в Міністерство оборони, і в прокуратуру, в т.ч. військову, до прокурорів гарнізонів – з метою сприяння поновленню порушених прав.

Нами були здійснені моніторингові візити у 2015р. на полігони “Десна”, “Дівички”, Яворівський полігон Львівської області. Ми виїжджали і у частини, які дислокуються в зоні конфлікту – в райони Маріуполя і Краматорська. Нами виявлялися порушення прав військовослужбовців, були підготовлені відповідні акти реагування на порушення за підписом В.Лутковської, які були направлені керівникам силових структур, військові частини яких ми перевіряли.

Ми брали номери телефонів у військових, з якими спілкувалися, в т.ч. в зоні АТО, підтримували з ними зв'язок. Наприклад, виїхавши з Краматорська, я ще не встиг дійхати до Києва, а мені вже зателефонував заступник командира і доповів про усунення недоліків. Таким чином ми впливали на покращення забезпечення військовослужбовців.

У Звіті Омбудсмена за 2014р. був відповідний розділ по військовослужбовцям (розділ 14). У цьому році [2016р.] також готується відповідна доповідь Уповноваженого, яка буде подана до Верховної Ради України, і там також буде відповідний розділ стосовно військовослужбовців. Крім висвітлення проблем із забезпечення військових, суттєва увага буде приділена колишнім працівникам міліції, звільненим у зв'язку з прийняттям Закону про Національну поліцію, оскільки надходить дуже багато звернень від колишніх працівників міліції щодо позбавлення їх пільг.

Хочу підтримати попереднього доповідача. Будь-хто може відвідати сайт Омбудсмена в Україні і подивитися річні звіти принаймні за останні 10 років. З 95-125 сторінок річного звіту Омбудсмена, 15-20 сторінок завжди присвячені питанням військових, співробітників розвідувальних служб. Ці звіти регулярно направлялися до європейських структур. Можна дискутувати наскільки ефективними та повними вони були, але формально вимоги закону виконано. Звичайно, є простір для поліпшення. 

➡ Слід частіше звертатися до Закону про Уповноваженого Верховної Ради – його функції прописані досить чітко, повноваження вищі, ніж у Комітету з питань національної безпеки і оборони. Омбудсмен має право звертатися до Конституційного Суду за наявності актів порушення прав людини.

Що стосується роботи Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони, то я б сказав, що у законах все прописано досить добре, а що стосується реалій, то вже інша справа. Я маю на увазі проблему професійності не стільки народних обранців, як їх помічників і персоналу, який має забезпечувати їх діяльність.

Якою є позиція політичних партій, представлених депутатами, до питань національної безпеки і оборони? Це – дзеркало, що показує, кого ми обираємо до парламенту, як вони розуміють важливість цих питань. Часто депутати більше цікавлять справи інших комітетів, а не тих, до яких вони входять.

Раніше (я не кажу про останні 4-5 років), якщо Комітет з питань національної безпеки і оборони запрошував міністра оборони, то горе було тому міністру, хто не з'являвся до Комітету, щоб захистити проект закону, пролобіювати статті бюджету, чи вирішити інші питання. Конституція не змінилася. Закони залишилися тими самими. Змінилося ставлення. Все це в руках парламентаріїв. Якби політичні сили були підзвітні, бажали насправді займатися справами, а не лише говорити про них на телебаченні, то все було б по-іншому.

У нас, на жаль, з відповідальністю депутатів стосовно їх основної роботи не склалося. Щось у політичній системі нашої країни не так, незалежно від парламентсько-президентської, президентсько-парламентської, або гібридної. І щось, очевидно, не так із виборами в контексті формування депутатського корпусу на основі відкритих/закритих списків, пропорційного або мажоритарного голосування. Якщо до Комітету потрапив лише один професіонал, то він не зможе нічого зробити. А зібрати комітет професіоналів неможливо. Тому я дещо розгублений з цього приводу.

Професіоналізм міністрів оборони – вихідців з фармацевтичної промисловості, або ж жінок – не повинен піддаватися сумніву, якщо вони є талановитими менеджерами, і їх політичні сили висловили їм довіру. Якщо вони є членами команди, членами уряду та дуже відповідальними особами, то це найголовніше.

Твердження про те, що управління у сфері безпеки нічим не відрізняється від будь-якої іншої сфери – питання дискусійне. Можна перейняти технологічність підходів до процесу. Але є й чимало відмінностей. В корпоративному управлінні ризики розподіляються між мажоритарними акціонерами, а у безпековому – між 45 мільйонами громадян. Різниця є, і відповідальність, очевидно, теж інша. А те, чого дійсно бракує не лише нашій, але й багатьом системам управління, то це технологічності в підходах до організації роботи.

Нагляд над спецслужбами – окреме питання. У Законі про демократичний цивільний контроль взагалі відсутнє поняття “інформація з обмеженим доступом”, “секретна інформація”. Наш Парламент не має обмежень. З іншого боку, доступу немає ні до чого – “силовики” бояться давати інформацію, особливо закрити, тому що є факт безвідповідальності депутатів. Жодних заходів із запобігання витоку інформації немає.

Коли ми говоримо про проблему, думаємо в категоріях персоналій – міністрів, депутатів, які є зараз або були 5-10 років тому. Таке сприйняття персональної відповідальності – дещо спрощене. Депутат, який приходить до нового Парламенту, не може глибоко розбиратися в багатьох сферах. При розподілі повноважень іноді важко знайти представника політичної сили, який розбирається у проблемах оборони, розвідки, безпеки. Партії у міжвиборчий період не працюють у форматі “тіньових” кабінетів. Ці проблеми у нас хронічні.

Питання професіоналізму вирішується чітко і просто – треба думати над питанням інститутів, над забезпеченням апарату професіоналів, які працюють на постійній основі і є незалежними, ізольованими від політичного, партійного впливу. Окремий нормальний інститут державних службовців і окремий нормальний інститут політиків. В Західному світі це давно є і потрібно не винаходити велосипед, а забезпечити їх функціонування, підтягнути під це ресурси.

Тому питання політики (*policy making*) є центральним. У нас все часто зводиться до партійної, парламентської, кулуарної політики. А нам потрібні інститути і фінансове забезпечення для них, які дадуть постійний процес *policy making* і його сталість у міжвиборчому періоді. Для нас же стали нормою періодичні політичні кризи.

Проблему якості політичних еліт не можна вирішити шляхом зміни електоральної системи. Фактично, виборці, віддаючи голоси, дають відповідь на питання стосовно якості людей, яких би вони бажали бачити у керівництві країною. Саме тому суспільство повинне бути належним чином інформоване для того, щоб робити усвідомлений вибір.

Перебуваючи за кордоном, я неодноразово звертав увагу на те, наскільки високим є почуття відповідальності кожного конгресмена, парламентаря перед людьми, які його обирали. У наших депутатів, особливо обраних за партійними списками, є постійне бажання приховати власну безвідповідальність і непрофесійність за колективним рішенням.

Якщо ми хочемо мати систему правосуддя, то судді повинні бути захищені. Питання корумпованості суддів є менш важливим. Таких потрібно не необхідно виганяти, але некорумповані судді мають бути захищені від погроз. Пререквізитом належної системи правосуддя в Україні є створення належної системи правоохоронних органів і структур безпеки, якими керують професіонали на підставі високих стандартів, гордості за власну справу, підкріплених відповідними структурами кар’єрного росту. Ці структури повинні отримувати належне фінансування, а їх співробітники – належну винагороду та повагу. Доки не буде цих інститутів, у т.ч. прокуратури, ми приречені говорити про проблеми якості правосуддя до безкінечності.

РОБОЧА ГРУПА II. ПИТАННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ, ОРГАНАХ ПРАВОПОРЯДКУ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ

Модератор: Назлі Йилдирим ШИРКОЛК, DCAF

Завданням цієї сесії було прояснити основні виклики та пріоритети реформ, виявлені та сформульовані під час першої конференції, особливо пов'язані з питаннями гендерної нерівності та прав людини в оборонній, правоохоронній діяльності та спеціальних службах.

Серед інших питань, були згадані такі головні проблеми:

- Ще зарано говорити про наявність в Україні нової поліції. Після досить успішного початку реформи замайорів привид невдачі через брак поступу в інших галузях, крім патрульної поліції. Велику стурбованість викликає сильний внутрішній спротив змінам.
- Масштабні скорочення персоналу після розпуску старої поліції (міліції) мають серйозні негативні наслідки. Законодавче положення про відмову від юридичної відповідальності наступника (нової поліції) створило проблему соціального захисту колишніх поліцейських і загрожує масовим зверненням до судів.
- Процедури внутрішнього нагляду у національній поліції не визначені після того, як повноваження міністерства з контролю за поліцією були обмежені.
- Гендерна рівність залишається питанням для жінок в уніформі стосовно навчання, умов праці, декретних відпусток тощо.
- Щоб впоратись із триваючим конфліктом на Сході, український Уряд запровадив ряд норм і змін до законодавства, які порушують права військовослужбовців. Наприклад, тисячі контрактів були змінені на безстрокові односторонні рішення Уряду.

Рекомендації:

- До ідеї демілітаризації служб слід підходити з певної обережністю та врахуванням місцевих умов, а також доповнити її належним рівнем соціального захисту цивільних працівників, що замінюють персонал в уніформі.
- Звільненим поліцейським слід надати необхідний час і засоби для поступового повернення до цивільного життя.
- Програми підготовки поліції слід переглянути, зробивши її більш гендерно орієнтованою, а також з метою демілітаризації.
- Люди у формі повинні мати більше інформації про свої права, а також кращий доступ до незалежних органів нагляду для апеляції.

ОБГОВОРЕННЯ (ВИТЯГИ)

Я б не героїзував ту поліцію, яка зараз існує, що вона так здорово ловить всіх злочинців, а все зупиняється тільки на судовій системі. У нас поки що немає нової поліції.

Як один з ініціаторів реформи органів внутрішніх справ (до “грузинського періоду”, коли нас відсторонили від справ), я відслідковую те, що відбувається зараз в МВС, в т.ч. – процес створення нової поліції. Загалом, якщо говорити про розвиток сектору правоохоронних органів, насамперед МВС, то слід зазначити, що там – більше питань і проблем, аніж готових рішень і запропонованих концепцій.

На порядку денному нової поліції наразі відсутнє питання розвитку політики відкритості, гендерної рівності. Ще в 2009-2010рр. в МВС була створена концепція гендерного розвитку органів внутрішніх справ, але вона так і “почила в бозі” з приходом Януковича та його команди. “Грузинські реформатори” забули про це, хоча рік тому, на початку роботи з Консультативною місією ЄС, ці напрями зазначалися у розділі пріоритетних. На жаль, ці наміри залишилися не реалізованими.

Профспілка атестованих співробітників органів внутрішніх справ подала судовий позов стосовно результатів атестаційних комісій, а саме стосовно звільнення співробітників міліції за результатами атестацій. Це стало новим кроком у захисті прав співробітників старої міліції, нової поліції, оскільки раніше профспілка займала досить пасивну позицію. Національні експерти відзначають справедливі нарікання поліцейських нового набору на відсутність належних умов роботи, грубість з боку начальства, ненормований робочий день без відповідної компенсації. Це спонукає їх до створення профспілки нової поліції. Тут ми могли б запропонувати нашу допомогу і Міністерству внутрішніх справ, і новій поліції – якщо вони, звичайно, висловлять бажання.

Залишається складною ситуація з розслідуванням випадків жорстокого поводження. Раніше розслідування внутрішніх правопорушень здійснювала прокуратура. Зараз її функції передаються Державному бюро розслідувань. Наразі важко сказати, чия конкретно це юрисдикція, хто конкретно цим займатиметься.

Дисциплінарні проступки, як і раніше, розслідуються самою національною поліцією. Але є проблема розбудови служби внутрішньої безпеки. Раніше, коли МВС було, по суті, міністерством міліції, департамент внутрішньої безпеки охоплював усі підрозділи. Сьогодні МВС є органом управління п'яти органів виконавчої влади. Виникає питання доцільності створення або єдиного департаменту внутрішньої безпеки для всіх п'яти державних



органів, або системи органів внутрішньої безпеки в кожному із них, зі своєю специфікою та загальною координацією з боку Міністерства. Якщо обрати другий варіант, то апарат внутрішньої безпеки нараховуватиме 400 осіб, як мінімум. Це дуже багато. Не знаю, чи готове Міністерство піти на таке розширення.

Реформа поліції залишається під загрозою через фінансову залежність від Міністерства внутрішніх справ. Фактично, міністр має повноваження заблокувати будь-які ініціативи шляхом відхилення необхідного бюджетного запиту керівництва Національної поліції.

Відповідаючи на питання стосовно нейтралізації негативних наслідків масштабних скорочень, наскільки мені відомо, жодних витрат на це не закладено в бюджеті. За словами юристів, які готували Закон про нову поліцію, там був пункт про те, що національна поліція не є правонаступником органів внутрішніх справ, в т.ч. й міліції. Питання в тому, чи моральна це дилема, чи тут криються фінансові розрахунки, щоб просто потім не перераховувати пенсії колишнім міліціонерам і, відповідно, не платити тим, хто буде звільнений, не пройшовши атестацію? У бюджет такі суми не закладалися. Хоча в затвердженій Кабміном Стратегії розвитку органів внутрішніх справ (підготовленій правозахисниками), був пункт про поетапне скорочення. Для прикладу, Збройні Сили надають кандидатам на звільнення можливість піврічного навчання, щоб люди могли себе знайти на ринку праці та уникнути соціального напруження. Керівництво МВС такого підходу не дотримується.

Хочу сказати про кілька моментів у контексті дискусії про гендерну рівність, права жінок, жінок-військовослужбовців. Минулого року у нас було декілька скандалів під час атестації, коли жінок, які перебувають у декретній відпустці по нагляду за дитиною, почали викликати на службу. Жінка мала вийти і одразу почати працювати, хоча закон дає право на три роки відпустки – для цивільних жінок, жінок-військовослужбовців, суддів, прокурорів. А якщо дитину ні з ким залишити? Це були проблематичні питання. Жінки зверталися скрізь, навіть до Омбудсмена. Чим все це закінчилося, я не знаю, але одні жінки вийшли на роботу, інших просто звільнили. Я не знаю, скільки за кордоном жінки-військовослужбовці мають бути з дитиною, але у нас таке законодавство – і ми маємо його дотримуватися.

Я можу підтвердити слова колеги. До офісу Омбудсмена надходять чисельні звернення від звільнених жінок, колишніх міліціонерів, які перебували у відпустках по догляду за дитиною або навіть від вагітних. З Києва дійсно звернень не було, а з регіонів надходить багато. З цими зверненнями Уповноважена зверталася до Міністра внутрішніх справ, який мотивував тим, що поліція не є правонаступником колишньої міліції.

Міліція ліквідується без правонаступника. Таким чином, звільнення жінок у період вагітності чи у відпустці по догляду за дитиною вважається відповідним законодавству. Уповноважена звернулася до Прем'єр-міністра. Він дав доручення керівникам відповідних міністерств, і зараз це питання вивчається.

Продовжуючи тему стосовно нових підходів до навчання нової поліції, хочу зазначити актуальність питання гендерної грамотності. У риториці нових поліцейських присутнє повне нерозуміння того, що є гендер і гендерна рівність. У публікаціях у ЗМІ про відмінності жінок-поліцейських від жінок-міліціонерів використовується аргумент зовнішньої привабливості: “подивіться на нових “барбі”. Ставлення до жінки-поліцейського як до красивої ляльки, а не як до колеги, яка працює поруч, виконуючи однаковий обсяг службового навантаження, є своєрідним очікуванням, що вона повинна робити лише те, що не виходить за рамки “барбі”.

З приводу прав і статусу цивільних працівників правоохоронних органів і спецслужб, слід звернути увагу на положення чинних законів, згідно з якими військовий може носити та застосовувати зброю, тоді як цивільні працівники – газові балончики чи електрошокери. Але вони так само можуть стати цілями ворожих спецслужб чи кримінальних елементів, маючи менші можливості захисту. Також вони мають менші соціальні гарантії, ніж військовослужбовці. Така нерівність перешкоджає переходу фахівців з приватного сектору до цих органів. Можливо, навпаки, треба прирівняти цивільних службовців до військових, тим паче, що їх фах іноді значно вищий, ніж у військових, з якими вони повинні спільно працювати.

Хочу звернути увагу на деякі важливі аспекти професійної підготовки нової поліції та гендерної рівності, а саме – її надмірну мілітаризацію. Професійна підготовка нових поліцейських копіює радянські зразки за набором фізичних вправ, що містять рукопашний бій для чоловіків і жінок. Існують певні гендерні відмінності в системі фізичної професійної підготовки. Згідно з чинними нормативами, чоловіки, наприклад, віджимаються від підлоги, але не качають прес, а жінки – навпаки. Чим викликані такі відмінності не зрозуміло, але чи будуть чоловіки та жінки почуватися на рівних у конфліктній ситуації на вулиці? Поліцейські витрачають однакову кількість годин на вогневу підготовку і на фізичну. У реальній ситуації значно частіше виникає необхідність фізичної протидії, ніж застосування вогнепальної зброї.

Навіть, якщо допустити, що однакова кількість годин на вогневу та фізичну підготовку є виправданою, то хотів би звернути увагу на те, що поліцейських тренують влучати з 25 метрів у серце і в голову, а не в руку і в ногу. 

➡ Прекрасний результат для армійського снайпера, але абсолютно не прийнятний для поліцейського, який повинен піклуватися про життя людини, навіть якщо вона є правопорушником. Смуга перешкод для поліцейських передбачає перестрибування через рови, огорожі, а в кінці смуги – стрибок до окопу та кидання гранати!

Програми фізичної підготовки поліції містять абсолютно непрактичні елементи. Наприклад, поліцейський повинен пробігти 5 км на лижах. У нас не має не лише п'ятикілометрових сніжних рівнин, але й лиж – у поліцейських підрозділах. Але поліцейські змушені здавати такі нормативи. Сподіваюся, керівництво Національної поліції незабаром перегляне такі набори вправ і готуватиме поліцейських так, як це роблять наші європейські колеги.

Існують десятки випадків брутального порушення прав військовослужбовців, як мобілізованих, так і тих, хто свого часу підписав контракт. Український Уряд ухвалив низку постанов, які сприяють виконанню планів із збільшення кількісного складу Збройних Сил. Після провальних, на мій погляд, останніх кампаній з мобілізації, Генеральний штаб вдався до таких “трюків”, як одностороннє подовження контрактів з військовослужбовцями. Позбавлення громадян можливості своєчасної демобілізації може вважатися законним з огляду на наявність урядових рішень. Але, з точки зору права – є факт брутального порушення прав військовослужбовців, громадян. Якщо військовослужбовця насильно – під загрозою кримінальної відповідальності – утримують в армії, то про яку його мотивацію йдеться? Недостатня обізнаність зі своїми правами, обмежені можливості захисту цих прав у суді штовхають їх до самовільного залишення служби, або пошуку інших нелегітимних шляхів. Держава ж, натомість, в особі прокуратури, має необмежені можливості притягнення їх до відповідальності.

Хочу підтвердити, що проблема недостатньо чіткого законодавчого визначення поняття “особливий період” існує. В законах про оборону, військовий обов'язок і військову службу, про мобілізаційну підготовку і мобілізацію зазначено з якого часу особливий період починається, а коли закінчується – законодавством не визначено. Міністерство оборони, користуючись цим, по-своєму трактує розуміння мобілізації та особливого періоду та вважає відповідні рішення підставою для відмови у звільненні військовослужбовців, у яких закінчилися терміни контрактів. Ця проблема вивчається Омбудсменом, іде листування з Міністерством оборони, позиція якого на сьогодні така: особливий період – не просто період мобілізації в сенсі призову військовослужбовців, але передбачає переведення військових частин на штати військового часу, що, на переконання Міноборони, дає підстави для відтермінування звільнення. Вже є звернення до судів, але їх рішення – неоднозначні.

Варіантами виправлення ситуації могли б стати, по-перше, просвітницька робота – щоб люди більше знали свої права, по-друге, ініціатива з боку офісу Омбудсмена з вивчення цієї проблеми, вжиття заходів на рівні держави із захисту прав громадян, які сьогодні насильно утримуються у Збройних Силах.

Однією з причин, чому у 2014р. – наскільки я розумію – не було оголошено надзвичайного стану, або формального стану війни в Україні, був аргумент, що за чинними конституційними нормами обидва цих стани суттєво обмежують права громадян. Шкода, що такі аргументи сприймаються як належне попри всі триваючі дискусії, в т.ч. у цій залі, про євроатлантичні стандарти. Коли Велика Британія опинилася у стані війни з Німеччиною, Парламент працював, звичайні права були гарантовані, лише окремі права були обмежені. Були дуже незначні обмеження у дуже специфічних галузях, визначених законом. Напевне, одним із важливих напрямів дискусії стосовно доброго врядування сектором безпеки, кращих безпекових практик у сфері правоохоронної діяльності та оборони є повернення до широкої концепції надзвичайного стану в державі, стану війни та визначення переліку прав і свобод, що повинні і не повинні обмежуватися.

Зараз ми надто захопилися демілітаризацією розвідувальних органів. Вважаю – не найкращий час. Навіть не тому, що війна. В сьогоднішніх економічних умовах, розвідувальні органи просто не мають можливості забезпечити цивільному спеціалісту рівень заробітної плати вищий, ніж на ринку.

Є радянський досвід, який використовувався в розвідувальних органах, зокрема, в Головному управлінні розвідки СБУ. Коли треба було взяти на роботу людину з винятковим фахом, наприклад, зі знанням східних мов (арабська, фарсі, китайська), був знайдений наступний вихід. Цивільну людину з досвідом брали у розвідку, зараховували на військову службу, давали військове звання (іноді “майора”), зараховували стаж роботи до військового стажу (щоб забезпечити можливість виходу на пенсію на рівні з військовослужбовцями). Для цього потрібно внести лише деякі зміни до закону, що дало б змогу забезпечити розвідку тими кадрами, які їй зараз потрібні.

Я є послідовником військової корпоративної системи. Питання про демілітаризацію піднімалося в основних документах України протягом 25 років. Після розпаду Радянського Союзу військові привертали увагу до надмірної мілітаризації всієї нашої державної машини. Це не лише служби безпеки та збройні сили. Подивіться на прокуратуру, яка одягає генеральські святкові мундири. Навіть державна охорона прирівнюється до військових.



Свого часу лісники носили мундири зі званнями. Анекдотичний випадок: глава спецслужби отримує військове звання “генерала армії”, фактично – маршала. Яким чином спецслужби причетні до армії?

Я дотримуюся позиції, щоб поняття “мілітарі” стосувалося лише збройних сил. У крайньому випадку – військової розвідки. Але мені важко уявити справжнього розвідника, який працює за кордоном, будучи полковником чи генералом. У моїй уяві вони повинні володіти не військовими званнями, а, насамперед, інтелектуальними, політичними, цивільними якостями.

Усе це – від нашої бідності. Якби держава забезпечила нормальний соціальний пакет для спецслужб, оклади, то службовцю не було б різниці, чи є він військовим, чи цивільним. У нас є реальний соціально-правовий захист військовослужбовців. Іншого немає і не хочуть нічого робити, а всі силові структури намагаються “підвести” під цей статус своїх співробітників.

Проблема демілітаризації в сенсі скорочення переліку і чисельності військовослужбовців дійсно існує. У нас, у військових, дещо деформована свідомість – так було завжди. Тому, це – добре, що створюється суто цивільна поліція, в якій не буде звань “генерал внутрішньої служби”, генерал міліції. Будуть емблеми, знаки, але це буде не те, що було в МВС. Уже зараз там ніхто не хизується погонами і військовими званнями.

Небезпечно механічно переносити або копіювати європейську практику. Під тиском європейських і євроатлантичних стандартів Україна до 2014р. значно демілітаризувала свою прикордонну службу, що в критичний момент зашкодило безпеці та обороні країни. Україна зараз там, де вона є, це не Чехія і не Данія. Ось чому я знов відзначаю грань між запровадженням євроатлантичних принципів і конкретною практикою, питаючи, чи відповідає вона українським умовам. Ви можете не погоджуватись, але я хочу максимально чітко заявити цю позицію.

З питання мілітаризації. Я закликаю бути обережним у визначенні термінів. Попередній промовець згадував про радянські часи та повертався до часів холодної війни, коли я в НАТО керував групою розвідслужб з усіх 16 країн. Ми намагалися порівняти сили НАТО й Варшавського договору в якості основи позиції Заходу, що мав складнощі за столом віденських переговорів про звичайні збройні сили в Європі. Нам треба було поррахувати, що маємо ми, зі свого боку, і що, за нашою оцінкою, мають вони з боку Варшавського договору. Все було досить просто, коли йшлося про техніку, адже можна визначити, що таке танк. Але коли мова зайшла про особовий склад, військовий персонал, постала реальна проблема порівняння. Це була величезна проблема, і ми зрештою здалися.

Ми не враховували особовий склад на тому етапі Віденських переговорів. Це проблема визначення, навколо якої можна довго ходити колами через різну організацію сил і міністерств оборони. Коли ми рахували людей, з їх боку були переважно військові, а в нашому МО – цивільні. Тож солдати вони чи ні? Я застерігаю стосовно цього терміну – мілітаризація. Треба чітко уявляти, про що ми говоримо.

Це дуже складна проблема. Це не штучна проблема. Кожен українець пам'ятає про кризу навколо Тузли у 2003р. Російські війська в односторонньому порядку пересунули російський кордон. Це не були війська, підпорядковані Міністерству оборони. Це були війська Міністерства з надзвичайних ситуацій. У всіх країнах НАТО аналоги такого міністерства цивільні. В Росії це завжди були військові, і досить добре озброєні. Ми зараз говоримо про т.зв. гуманітарні конвої на Сході України.

Перші такі гуманітарні конвої з'явилися під час Косовського конфлікту у 1999р., коли нинішній міністр оборони генерал Шойгу керував Міністерством з надзвичайних ситуацій. Якщо поглянути на російську прикордонну службу сьогодні, вона переважає не лише особовим складом, а й наявною технікою збройні сили кількох країн ЄС. Це велика проблема. Навіть з точки зору розвідки, друга найбільша служба безпеки в усій Європі – це служба безпеки “Газпрому”. Це дуже серйозна проблема для розвідувальних оцінок.

Я повністю погоджуюсь з думкою, що ця проблема номенклатури та класифікації не повинна гальмувати Україну, коли Україна вирішує, що краще для України. Я повністю погоджуюсь з необхідністю запровадити євроатлантичні принципи демілітаризації ключових служб. Але в деяких галузях і службах ця практика може бути хибною. Однією з цих служб є Прикордонна служба, яка, я гадаю, не буде повністю демілітаризована, принаймні, не скрізь, не на всіх кордонах України.

Університет національної оборони готує медіа-фахівців для Управління комунікацій та преси. Між іншим, там немає навіть натяку на гендерну рівність – директор пишається, що в наступному наборі не буде військових журналістів-жінок.

Щодо **гендерної квоти**: вона потрібна не для того, щоб привести в організацію некваліфікований персонал, а щоб урізноманітнити кваліфікований. Йдеться про вибір між двома рівноцінними кандидатами з тим, щоб посаду отримав кандидат, який представляє недостатньо представлену групу, а не кандидат, який представляє надмірно представлену групу. Дуже важливо пам'ятати це, оскільки це дуже впливає на обговорення гендерних квот.

Гендерні квоти – не мета, а засіб досягнення результату. Вони мають бути тимчасовими, до досягнення гендерного представництва чи представництва іншої меншини. Тим часом державні установи мають пробувати різні заходи, щоб заохотити жінок йти працювати в поліцію чи інші органи безпеки.

То чому ж там, де жінки недостатньо представлені – менше 50% – я, чоловік, маю претендувати на кваліфіковану посаду, якщо я знаю, що на неї претендує кваліфікована жінка? Відкрито встановіть правила, щоб скоригувати розподіл на основі якостей за принципом квот. Тоді резонно відповісти, що чоловік не повинен претендувати, поки не наберуть 50% кваліфікованих жінок.

Я гадаю, що розмови про 50% – це ілюзія. Ви ніколи не досягнете ідеальної рівності, в жодному сенсі і в жодному місці. Кінцева мета не в тому, щоб мати на 100 працівників 50% жінок і 50% чоловіків. Кінцева мета – покращити представництво так, щоб інститути реально представляли населення. А де починається межа реального представництва, це в кожній країні по-різному.

Найсерйозніше завдання в Україні і найбільш пріоритетне – створити таку культуру, щоб людей призначали на посади, насамперед, виходячи з кваліфікації та заслуг, а не того, скільки в них грошей, які в них зв'язки, хто їх спонсорує і таке інше. Для цього справді потрібна ментальна й культурна революція. Поки ми не зрозуміємо важливості цього і не будемо рухатись у цьому напрямі, багато інших речей, нехай зовні гарних і привабливих, як гендерні квоти, будуть штучними в цьому контексті та відволікатимуть від цього фундаментального питання.

Марія БЕРЛІНСЬКА, координатор проекту “Невидимий батальйон”

У липні-грудні 2015р. був здійснений проект першого соціологічного дослідження участі жінок у війні. Проект був проведений Українським жіночим фондом спільно з соціологами Києво-Могилянської академії. Він мав на меті дослідити, з якими проблемами зіштовхуються жінки в цій військовій кампанії. Дослідження стосувалося лише жінок у Збройних Силах України. Ми не досліджували Міністерство внутрішніх справ, яке теж задіяне у виконанні т.зв. АТО. Ми досліджували юридичні, психологічні та побутові аспекти служби жінок, які знаходяться на передовій.

Пропоную вашій увазі кілька ключових висновків. Перший висновок – жінки неймовірно мотивовані. Переважна більшість жінок на питання, до якого часу вони планують залишатися на лінії фронту, відповідали, що вони залишаться до перемоги.

Другий момент – побутовий. Жінки не забезпечені розмірами форми, взуття, відсутні необхідні побутові умови. Переважна більшість опитаних жінок заявили, що форму і взуття або купували самі, або їм допомагали волонтери.

Є ще проблема психологічного тиску. Вони постійно зазнають демоти-вації на різному рівні, коли їх вмовляють не їхати “туди”. Спочатку на рівні сім’ї, потім на рівні військкомату. Якщо вони долають ці перепони, то тиск триває у військовій частині на повсякденній основі. Люди, з якими вони служать, демотивують простими фразами типу: “Ти – жінка. Це не твоя справа. Йди варити борщ”. А коли всі поїли в їдальні – жінці говорять йти мити посуд.

Третій момент – юридичний. Як було з’ясовано дослідженням, жінки, які воюють на лінії фронту, виведені з правового поля, або ж знаходяться в “напівправовому” полі. Що це означає де-факто? Це означає, що є перелік штатних посад і розписів, т.зв. військово-облікових спеціальностей, на які не можна призначати жінок. Це означає, що жінка-снайпер або розвідник, оформляється кухаркою, прибиральницею або швачкою. Ситуація є абсурдною та парадоксальною, в це важко повірити, але це – факт. Згідно з цими розписами, жінки не можуть бути навіть перекладачами, фотографами, водіями. Прес-секретар Міністерства оборони каже, що це пов’язано з фізіологічними особливостями жінок. Але які фізіологічні особливості не дозволяють призначити жінку перекладачем? Жінки не мають доступу до будь-яких командних посад, які впливають на ухвалення рішень. І навіть, якщо посада кухарки доступна, то посада “начальник холодильника” вже недоступна.

Міністерство оборони на наш запит пояснило, що це пов’язано з трудовим законодавством. Нібито таким чином держава піклується про здоров’я жінок, про материнство. Але це лицемірний і фарисейський підхід. В Україні жінки займаються дуже важкими роботами у невійськовій сфері. Міністерство соціальної політики говорить про трудове законодавство, Міністерство охорони здоров’я – про здоров’я. Певна колізія закладена в Конституції: стаття 24 забороняє дискримінацію у професійній діяльності та освіті, а стаття 43 забороняє використання праці жінок і підлітків у сферах, які можуть бути шкідливими для їх здоров’я.

На даний момент підготовлена Стратегія “невидимого батальйону” на 2016-2017рр. Планується продовження досліджень за наступними напрямками:

- 1) постійний соціологічний моніторинг, передусім, у силових структурах;
- 2) юридичні питання;
- 3) освітні та адаптаційні програми;
- 4) лобіювання змін.

Запрошую всіх бажаючих долучатися до проекту з метою розвитку громадянського суспільства через гендерну рівність.

РОБОЧА ГРУПА III.

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МЕДІА В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ВРЯДУВАННІ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

Модератор: Олексій МЕЛЬНИК, Центр Разумкова

Завданням цієї сесії було визначити перелік пріоритетів для покращення керівництва сектором безпеки та запропонувати для розгляду попередні рекомендації, які стосувалися б ролі громадянського суспільства та ЗМІ.

Серед інших питань згадувалися такі основні проблеми:

- Громадянське суспільство має делегувати обраним політикам свої права та повноваження нагляду. Проблема полягає в тому, щоб ці політики несли відповідальність і захищали інтереси суспільства, а не свої власні.
- Суспільству треба пильно стежити за можливим зловживанням волонтерським рухом через егоїстичні інтереси окремих осіб і груп.
- Громадські ради при деяких установах уряду контролюються та використовуються керівництвом установ для суспільної легітимізації відомих рішень.
- Немає єдиних стандартів (кодексу поведінки) роботи журналістів, що сприяло б виконанню їх головної місії – надання об'єктивної і надійної інформації без загрози для бойової задачі та життя людей.
- Існує проблема професіоналізму журналістів, яка ускладнюється звичкою користуватись російськими джерелами без перевірки чи хоча б посилання.
- Більшість українських ЗМІ належать олігархам, хоча реальний власник суспільству невідомий. Проблема прихованого володіння досі впливає на редакційну політику та самоцензуру.
- Якість українських ЗМІ підбивають: приховані власники (джерела політичного впливу); брак корпоративної культури та солідарності; брак прозорості та довіри.
- ЗМІ, керовані бажанням бути першими в конкурентній боротьбі, звертають дуже мало уваги на національні (суспільні) інтереси.

Рекомендації:

- Українська експертна спільнота має переносити внутрішні корпоративні дискусії на ширшу громадськість, як національну, так і міжнародну. Слід активніше задіяти потенціал університетів для досліджень безпеки та інформаційної діяльності.
- Ініціювати розробку меморандуму про взаєморозуміння щодо відносин ЗМІ та уряду (кодекс поведінки) за участі головних учасників (представників урядових відомств, журналістських об'єднань, громадських активістів).
- Держава має розробити настанови для журналістів стосовно інформації, критичної для національної безпеки, яку не слід оприлюднювати у ЗМІ (добре обгрунтовані, без непотрібної секретності).
- Міжнародним організаціям, які мають великий авторитет і повагу в українському суспільстві, слід подумати про більшу активність у національному інформаційному просторі.
- Прес-службам силових відомств треба зрозуміти та розвивати справжню зацікавленість у співпраці зі ЗМІ, надаючи їм інформацію, сприяючи доступу журналістів до людей і подій, а також організовуючи базове навчання для повноважних представників.

ОБГОВОРЕННЯ (ВИТЯГИ)

Погоджуюся у принципі з усім, що було сказано стосовно ролі громадянського суспільства в державному управлінні. Хотів би лише акцентувати увагу на тому, що громадянське суспільство, крім зазначених уже функцій, є ще й носієм суспільних цінностей і національних інтересів. Якщо не звертати уваги на цінності та їх носіїв, то ми втрачаємо здатність розглядати їх як об'єкт захисту від загроз. Саме ці об'єкти зазнали першого удару – наші національні цінності. Якщо ми не бачимо об'єкта загроз, то у нас не буде ні сил, ні засобів для його захисту.

Коли ми говоримо про делегування суспільством функцій державі, то слід розуміти загрозу втрати можливості формування суспільних потреб. Це дуже небезпечно. Оскільки, суспільство втрачає свою суб'єктність. Потреби має формувати суспільство, а не держава. Суспільні, національні цінності є системою координат, в якій формуються національні інтереси, способи їх реалізації, які відображаються у стратегіях, концепціях, програмах, і зрештою – в бюджеті. Якщо суспільство повністю делегує цю функцію державі, то з бюджету будуть фінансуватися уявлення чиновника про потреби. Не потреби суспільства, а бачення чиновника.

Волонтерський рух має значний вплив і користується довірою. Вони виконують свою роботу і зацікавлені, в першу чергу, саме в цьому. Водночас, з'являються псевдо-громадські організації, які нібито виражають інтереси тієї чи іншої спільноти.

Стосовно взаємодії МВС з громадськими об'єднаннями та правозахисними організаціями, варто згадати, що А.Аваков, коли став міністром, створив експертний комітет з реформування МВС. На першій зустрічі він доручив комітету формування концепції реформування. Розпочавши роботу, ми зіштовхнулися зі спротивом старого апарату Міністерства – реформатор прийшов у “старе” міністерство. Жодна з наших розробок не сприймалась апаратом, поки на стіл міністра не лягли дві альтернативні концепції, одна з яких була затверджена Кабінетом Міністрів.

Одночасно був розпочатий експеримент з реформи роботи міліції у Львівській області. Там був соціальний запит і активне суспільство. Ми створили команду суспільних активістів, співробітників міліції, але всі напрацювання львівського експерименту були провалені старим апаратом МВС. На кожну пропозицію надходили відписки про неконституційність, незаконність, “не на часі, бо зараз війна” і т.п. “серйозні” аргументи.

На підставі отриманого досвіду була створена Стратегія розвитку органів внутрішніх справ і Концепція першочергових заходів з реформування. У розвиток співробітництва з МВС, була заснована громадська платформа під назвою “Реформуємо МВС разом”. Був підписаний меморандум з Міністерством про обмін інформацією, про створення цільових груп і взаємне співробітництво з працівниками МВС у цих групах. Попри все: результати роботи у вигляді проєктів, розпорядження і нормативно-правові акти стосовно реструктуризації системи МВС, участь громадян у розслідуваннях випадків жорстокого поводження, відкриту інформаційну політику взаємодії з місцевим населенням були сприйняті Міністерством, але залишилися без подальшої реалізації.

Останнім більш-менш плідним кроком громадської платформи була участь у розробці законопроекту “Про Національну поліцію”. Ми створили європейську структуру документа, запропонували європейське бачення поліцейської служби, а потім устами Згуладзе (перший заступник міністра) нам сказали: “Дякуємо, далі ми самі”. Після того ми побачили новий Закон про поліцію, який є калькою Закону “Про міліцію” з незначними змінами. Жодна з наших 300 поправок до законопроекту не була врахована парламентарями.

Які були зроблені висновки? Всі потуги громадського експертного руху можуть сприйматися лише тоді, коли у МВС є політична воля сприймати ці розробки. Якщо вони не хочуть, то у громадськості залишається один спосіб – ми подаємо ці документи через Парламент, через Міністерство і домагаємося їх розгляду аж до судових позовів за відсутності відповіді. Є, щоправда, й інший варіант, який використовує “Дорожній контроль”, у вигляді провокаційних рейдів на вулицях. Як не дивно, це більш ефективно змінює роботу патрульної поліції та колишньої ДАІ, ніж м’які пропозиції розумних змін у Міністерстві.

Я не є прихильником провокаційних видів діяльності. Проте, якщо оцінити готовність МВС до роботи з громадськістю, а також готовність громадськості працювати на регулярній основі, то дійдемо висновку, що це – тривалий еволюційний процес, який потребує взаємних зусиль. Важко уявити, що громадський активіст буде ходити щодня до Міністерства і сидіти поруч з чиновником, намагаючись покращити його роботу, або працювати замість нього. Це – підміна понять. Як змусити Міністерство сприймати пропозиції громадянського суспільства? Як зробити громадянське суспільство настільки кваліфікованим і експертним, щоб воно могло правильно оцінювати роль Міністерства пропонувати такі інновації, які повинні бути імплементовані вже зараз?

Є питання до формування громадських рад. Наприклад, у громадській раді при СБУ із 20 членів, п'ять – наближені особи до керівництва. На сайті СБУ інформації про цих людей немає – просто ім'я і прізвище. А далі – здогадайся, хто ці люди, які забезпечують громадський контроль над спецслужбою.

Ми знаходимось у стані війни два роки. Для мене, як громадянина України, є очевидною фактична відсутність культури медіа. У гонитві за яскравою картинкою забувають і про людські долі, і про національну безпеку. Були непоодинокі випадки, коли журналісти розповідали з екранів про те, чого не варто розповідати в умовах війни. Минув майже рік, щоб не лише силові структури, але й громадянське суспільство усвідомили небезпеку інформації з екранів телебачення.

Позитивом було створення інституту прес-офіцерів, забезпечення акредитації журналістів при секторах АТО. Але потім почався інший “перекіс” – ми стали свідками перешкоджання діяльності журналістів. Важко сказати, наскільки це обумовлено виправданими ризиками. Немає єдиного підходу до визначення стандартів роботи журналістів, сприйняття ними своєї роботи як необхідності висловлення прозорості, але максимально вираженої інформації у секторі оборони. Журналісти мають бути свідомими того, що вони впливають на перебіг подій.

Свобода і незалежність ЗМІ є досить умовною. Вони не можуть бути незалежними від того, хто фінансує їх діяльність, або від певної політичної ситуації. Висвітлення ЗМІ подій у країні коригується залежно від зазначених обставин.

Тривалий час я працював у медіа, тому мені ця тема дуже близька і знайома. Можу сказати, що медіа в Україні знаходиться на досить низькому рівні. З усього, що “крутиться” в Інтернеті, показується по телевізору, друкується, реальними медіа назвати можна лише одиниці.

Журналісти мають недостатню кваліфікацію. Якість інформації, як правило, не перевіряється, а передруковується з тих самих російських ЗМІ. Іноді це робиться з посиланням на першоджерело (щоб люди розуміли, звідки інформація і могли дати свою оцінку), але нерідко просто трохи змінюють текст і публікують інформацію, яка або не відповідає дійсності, або є елементами російської пропаганди.

Інша проблема полягає у досить низькій політичній культурі громадян. Саме тому вони готові сприймати і поширювати пропаганду. Неодноразово ми були свідками паніки, спровокованої якимось уривковими інформаційними приводами.



Паніка була настільки серйозною, що Міністерство оборони і Генеральний штаб змушені були реагувати на це, часто неадекватно до бойової ситуації, з метою припинення потоку звинувачень і страху, що охоплювали країну.

Держава, парламент, інші інституції є продуктом самих людей, наших громадян. Коли ми говоримо про громадянське суспільство, то маємо пам'ятати, що це не єдине ціле, а окремі інституції, громадські організації, інституції, які представляють людей на рівні Парламенту, окремі більш або менш свідомі громадяни.

Скільки б ми не збиралися на експертних радах і поважних конференціях, залишається актуальним інформування громадян про події та явища, що відбуваються у країні. З круглих столів нам потрібно виходити на широкі маси, проводити просвітницьку діяльність, навчати наших громадян як сприймати інформацію. Як це не дивно звучить у XXI ст., але наші громадяни цього потребують – їх треба вчити, як споживати інформацію, користуватися нею, розуміти, про що взагалі йдеться у тих новинах, які вони переглядають по телебаченню. Неадекватні заяви влади або Генштабу, люди сприймають як “зраду”, панікують, нервують. Це шкодить всім – і самим громадянам, і державним органам.

Не треба, звичайно, забувати, що інформація має бути об'єктивною. У нас немає безумовно “хороших” Президента, Парламенту, Уряду, добровольчих батальйонів. Про всіх інформація має подаватися рівно і зрозуміло, без тенденцій.

Українська експертна спільнота має потужний потенціал, користується авторитетом як усередині країни, так і за її межами. Крім участі в подібних дискусіях, експерти виступають по телебаченню, пишуть статті. Але українське експертне середовище існує, переважно, за рахунок грантів, які надають наші західні партнери, починаючи з DCAF і закінчуючи Фондом Сороса. На мою думку, є нереалізована можливість розширення потенціалу громадянського суспільства, насамперед, університетського середовища, де дуже багато активних молодих людей, які недостатньо залучаються до участі у діяльності науково-дослідних та експертних центрів.

Більшість університетів Європи, США, Канади мають десятки творчих науково-дослідних організацій під керівництвом професорів, які не потребують значних коштів, але постійно займаються дослідженнями, в т.ч. з питань безпеки. Україні потрібні такі центри на зразок американських чи європейських. Вони могли б багато чого робити саме у сфері безпеки. Не завжди якість роботи визначається досвідом виконавця.



▣ Правові дослідження, вивчення зарубіжного досвіду можуть виконувати і студенти в рамках свого навчання. Наше Міністерство освіти чомусь не заохочує цей напрям роботи, що має значний потенціал. У Києво-Могилянській Академії, наприклад, на базі журналістського факультету створили потужну організацію *Stop Fake*. На початку війни ця організація відігравала особливу роль. Це один приклад, який повинен стати системним.

Я б виділив п'ять факторів, які впливають на стан наших медіа. Перший фактор – економічний, тобто питання власності та бізнесу. Наші медіа досі розглядаються не як бізнес, а як засіб політичного впливу. Особливо – телебачення. Звідси – проблема відсутності інвестицій. Другий фактор, який витікає з першого, це корпоративна культура та солідарність. Третій фактор – інформаційне поле та середовище, в якому перебувають наші медіа. Вже згадувалося про те, що медіа беруть інформацію з російськомовного поля – це постколоніальна інерція. Четвертий фактор – освітній. Ми й досі не створили відповідної школи в аристотелівському, античному розумінні терміну. П'ятий фактор – відсутність прозорості, відкритості, громадського контролю. Брак належної відкритості між владою і суспільством як таким породжує недовіру – плюс фактор надмірної, необґрунтованої секретності. А медіа видають інформацію, не зважаючи на національні інтереси, а зважаючи на прагнення випередити конкурентів.

Можливо, є й інші фактори. Всі вони призводять до того, що цінності та інтереси у сфері медіа не розглядаються зовсім. Керуються лише кон'юнктурними міркуваннями. Держава не відіграє жодної ролі – ні новостворене Міністерство інформації, ні Міністерство культури нічого фактично не роблять, щоб вирішити ці питання. Якщо чесно, держава і не може це робити – система повинна саморегулюватися.

Покладатися на державу в даному випадку не варто. Держава звикла обмежувати, забороняти, не допускати. Я сподіваюся лише на громадянське суспільство і громадські організації, щиро зацікавлені у свободі інформації та медіа-ресурсів. Проблема можна вирішити, опікуючись нею комплексно, не лише в секторі безпеки і оборони. Навряд чи можна досягти успіху, якщо відокремлювати його.

Якщо я не помиляюся, в Ізраїлі – країні, яка знаходиться у стані війни з моменту свого існування, існує суспільний договір між державою, військовим відомством і журналістами. Не знаю, чи підписують вони документи, чи це – усний договір, але є питання національної безпеки, розвитку суспільства та держави, які не треба публікувати в ЗМІ.

Мас-медіа є суб'єктами громадського контролю над сектором безпеки, у т.ч. висвітлення бойових подій у медіа. Є багато питань до об'єктивності інформації, що надавалася з боку Міністерства оборони. Якщо розглядати мас-медіа як суб'єкти контролю, то їх завданням є виявлення недоліків діяльності будь-якого органу та ознайомлення суспільства з цими недоліками.

Не знаю, наскільки ефективною є робота Уповноваженого з прав військовослужбовців, але, коли журналісти опубліковували інформацію про незадовільне забезпечення військових частин, то був негайний ефект – кримінальні провадження, інші заходи реагування.

У нашому суспільстві є великий авторитет і повага до міжнародних інституцій, але в інформаційному полі фактично відсутні мас-медіа, які б їх представляли.

Мені здається, що ми намагаємося досягти недосяжних у наших умовах цілей. Говорячи про контроль медіа в секторі безпеки і оборони, необхідно відповісти на питання – чи є у нас взагалі об'єктивні та професійні медіа, що відображають реальну картину в суспільстві, країні, уряді та інших елементах системи? Події на фронті – частина цієї системи. Чи можна очікувати від медіа, які є інформаційною зброєю в руках конкуруючих політико-олігархічних сил, об'єктивного і, головне, професійного висвітлення та аналізу подій на фронті? Ми спостерігаємо постійну боротьбу медіа, що належать різним політичним силам.

Є питання етики до працівників медіа. Ми повинні підтримувати тих, кого незаконно переслідують. А це – дійсно професіонали та серйозні аналітики. Ми повинні сприяти роботі журналістів у висвітленні подій.

Чи можемо ми сказати, що на провідних телеканалах є відомі публіці фронтові репортери (як у BBC), що працюють у гарячих точках, або воєнні аналітики, які б професійно коментували події? Щоразу на екрані з'являються різні люди з мікрофоном, які використовують картинку танку для зовнішнього антуражу.

Що стосується питання стратегічних комунікацій, то, за відсутності стратегічних документів розвитку силових відомств, важко вибудувати стратегію комунікації зі ЗМІ.

Необхідно розрізняти обмеження, що стосуються висвітлення процесу реформування і подій на фронті, тому що останнє має дійсно багато обмежень. Можливо, було б доречно запрошувати військових журналістів на телеканали, де вони могли б брати участь у процесі не як цензори, а як професіонали. Це мало б сприяти кращому розумінню ЗМІ того, що відбувається.