



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА

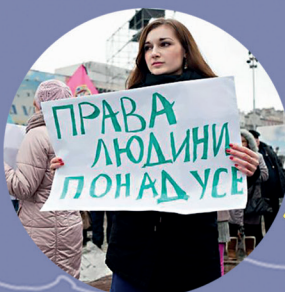


Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ОСНОВНІ ПИТАННЯ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

за матеріалами дев'яти міжнародних конференцій
з урядування та нагляду за сектором безпеки,
проведених у період січень 2016р. - жовтень 2017р.



Женева, листопад 2017р.



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

ОСНОВНІ ПИТАННЯ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

за матеріалами дев'яти міжнародних конференцій
з урядування та нагляду за сектором безпеки,
проведених у період
січень 2016р. - жовтень 2017р.

Женева, листопад 2017р.

Редактори: Філіпп Флурі, Олексій Мельник, Назлі Єлдрім Ширколк

Співредактори: Іден Коул, Клаудіа Міччіке

Випускний редактор: Ганна Пашкова

Макет і верстка: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

Застереження стосовно відповідальності: у цьому виданні міститься загальний огляд головних обговорених питань і політичних рекомендацій, запропонованих під час серії конференцій у рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”. Проект виконувався спільно Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF) і Центром Разумкова за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Нідерландів. Оцінки, висновки та рекомендації, подані в цьому виданні, належать учасникам конференцій і не обов’язково відображають позицію DCAF, Центру Разумкова чи Міністерства закордонних справ Нідерландів.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
ОСНОВНІ ПИТАННЯ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	7
I. Урядування сектором безпеки в Україні – загальний огляд.....	7
II. Реформування сектору безпеки в Україні.....	11
III. Нагляд за сектором безпеки	30
IV. Загальні питання реформування сектору безпеки.....	48

ВСТУП

Починаючи з 1991р. майже кожен новий Уряд України виступав з ініціативами реформування сектору безпеки. Деякі аспекти цих реформ були успішними, інші не дали бажаного ефекту через низку причин, таких як брак коштів, потрібних для забезпечення незворотності реформ, зміни пріоритетів уряду, а також відсутність наполегливості та стратегічного планування.

Революція гідності пробудила потужний запит суспільства на більш прозору та підзвітну систему врядування, в т.ч. в секторі безпеки. Військова агресія Російської Федерації та триваюча гібридна війна на Сході України виявили нагальну потребу реформування інститутів сектору безпеки з метою чіткого визначення їх функцій і повноважень, підвищення ефективності, забезпечення належного цивільного нагляду.

У цих умовах українська влада ініціювала глибоку реформу сектору безпеки, що почалась із перегляду, розробки та ухвалення Стратегії національної безпеки, Військової доктрини, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони, Стратегічного оборонного бюлетеня. На основі цих документів відповідні міністерства та відомства розпочали реалізацію планів реформ. До цього процесу активно долучилося міжнародне співтовариство, надаючи різнопланову підтримку з метою: забезпечення відповідності міжнародним стандартам згаданих вище стратегічних документів; надання ресурсної допомоги виконавчій владі та окремим відомствам сектору безпеки для здійснення реформ; підтримки спроможностей Верховної Ради, Омбудсмана, громадянського суспільства та ЗМІ зі здійснення ефективного цивільного контролю за сектором безпеки.

Будь-яка спроба реформувати сектор безпеки приречена на провал, якщо парламент, громадянське суспільство, ЗМІ та інші органи нагляду не залучені до процесу реформ, не можуть відстежувати його; і якщо завдання, масштаб і бажані наслідки реформ



переконливо не донесені до громадськості. Тому Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF) і Центр Разумкова спільно розробили та виконали проект “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України” з загальною метою підвищити обізнаність громадськості та сприяти обговоренню демократичного нагляду і кращих практик урядування та реформування сектору безпеки. Зокрема, проект мав надати учасникам знання та інструменти, потрібні для вирішення існуючих проблем урядування сектором безпеки. Для цього в рамках проекту були проведені такі заходи:

- два загальнонаціональних дослідження громадської думки, щоб з’ясувати погляди суспільства з широкого кола питань реформування сектору безпеки;
- дев’ять багатосторонніх конференцій з різних питань реформування сектору безпеки. Метою першої конференції було обговорити стан реформ і проаналізувати виклики та потреби керівництва й реформування сектору безпеки в Україні. Виходячи з головних виявлених проблем і після консультацій з місцевими партнерами, наступні конференції розглянули такі теми:
 - друга конференція: “Урядування у секторі безпеки: роль демократичних інститутів і кращі міжнародні практики”;
 - третя конференція: “Урядування та реформування національних служб безпеки і розвідки: кращі міжнародні практики”;
 - четверта конференція: “Урядування у секторі безпеки і оборони: роль ЗМІ”;
 - п’ята конференція: “Урядування у секторі безпеки: роль інститутів Омбудсмена”;
 - шоста конференція: “Урядування у секторі безпеки: виробництво, продаж і закупівля озброєнь”;
 - сьома конференція: “Сектор цивільної безпеки: перебіг і виклики реформ”;
 - восьма конференція: “Права людини та урядування у секторі безпеки: виклики реформ в Україні”;
 - остання, дев’ята конференція “Реформи сектору безпеки України: здобутки, уроки та плани на перспективу” дала оцінку успіхам реформування сектору безпеки в Україні та їх відповідності стратегічним завданням, заявленим на початку проекту. На цій базі були визначені сфери, що викликають найбільше занепокоєння, і запропоновані практичні рішення.
- Було запущено тримовний (українською, російською і англійською мовами) веб-сайт з питань демократичного врядування сектором безпеки в Україні. Цей сайт містить “бібліотеку кращих практик”, що включає зібрання основних публікацій про демократичне врядування сектором безпеки, охоплюючих широке коло тем, які стосуються не лише України. Сайт також наживо транслював конференції в рамках проекту і містить відео для ознайомлення ширшої аудиторії. Адреса сайту – <https://ukrainesecuritysector.com>.

Згадані вище конференції були дводенними. У перший день конференцій обговорення проходило у форматі пленарних засідань. Серед доповідачів були представники українського уряду та органів безпеки, які розповідали про перебіг реформ в тій чи іншій сфері, а також про проблеми та пріоритети; представники Верховної Ради, неурядових організацій (НУО) та ЗМІ, які виступали з власних позицій; і нарешті, представники міжнародного співтовариства та фахівці, які презентували відповідні кращі міжнародні практики. У другий день конференцій проходили тематичні засідання робочих груп, на яких учасники детально обговорювали окремі питання, пов'язані з темою конференції, та напрацьовували політичні рекомендації з вирішення виявлених проблем.

Завдяки цим конференціям проект став майданчиком для обміну ідеями за участі зацікавлених сторін, де експерти, журналісти, громадські активісти, депутати, представники виконавчої влади збирались за одним столом, детально та відверто обговорювали питання урядування в секторі безпеки, висловлювали свої думки, занепокоєння та побажання; визначали сфери подальшого співробітництва; пропонували практичні рекомендації. Після кожної конференції обговорені питання та запропоновані рекомендації узагальнювалися та документувалися¹.

Слід зауважити, що всі засідання робочих груп проводились за правилами *Chatham House*. Тому проблеми й рекомендації у цьому звіті сформульовано так, щоб не можна було визначити особу чи приналежність промовця. Деякі твердження, що стосуються ключових проблем і рекомендацій, можуть суперечити одне одному. Річ у тім, що учасники мають різний досвід і професії, власну точку зору з певних питань, і тому в деяких випадках давали діаметрально протилежні рекомендації.

У цьому звіті узагальнені основні проблеми і рекомендації. Він має служити орієнтиром для оцінки майбутніх потреб, а також для подальших консультацій з українськими і міжнародними партнерами. Основні проблеми розбиті за темами, а не за конференціями, оскільки деякі питання обговорювали на кількох заходах. Кожен підрозділ закінчується відповідними політичними рекомендаціями.



¹ Звіти про кожну конференцію доступні за адресою: <https://ukrainesecuritysector.com/publication/>.

ОСНОВНІ ПИТАННЯ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

І. УРЯДУВАННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ – ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Задачами першої конференції було обговорення стану реформ у секторі безпеки, виявлення актуальних проблем їх виконання та визначення потреб і пріоритетів. Перед обговоренням конкретних тем, що стосувались оборони, розвідки та правоохоронного сектору, учасники та доповідачі піднімали системні питання врядування сектором безпеки в цілому; зокрема, законодавчу й політичну основу реформ, механізми координації, реалізації реформ і міжнародної допомоги. Більше ніж через рік, перед закінченням проекту, до того ж переліку питань повернулися на Конференціях 7 і 8, з метою оцінки досягнутого успіху.

Законодавча і політична основа реформ врядування сектором безпеки в Україні

- У квітні 2014р. було ініційовано Комплексний огляд сектору безпеки і оборони. Після завершення Огляду були переглянуті та розроблені політичні та стратегічні документи, в т.ч. Стратегія “Україна-2000”, Стратегія національної безпеки України; Військова доктрина України; Концепція розвитку сектору безпеки і оборони; Стратегічний оборонний бюлетень. Стратегія “Україна-2000” визначає систему національної безпеки, правоохоронні відомства і протидію корупції серед восьми пріоритетних напрямів реформ. Для цього було розроблено ряд вимірюваних індикаторів виконання, наприклад, довіра 70% громадян та експертів до правоохоронних і судових органів і входження України до числа 50 найменш корумпованих урядів за Індексом сприйняття корупції. Загальна мета реформ – досягти цих цілей у визначені терміни.
- Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” був ухвалений у 2003р. Враховуючи кількість триваючих реформ і організаційних процесів, Закон має ряд застарілих положень, особливо стосовно відомств, що входять до його компетенції.
- Станом на листопад 2017р. проект Закону “Про національну безпеку” знаходився у процесі розробки.

Механізми координації

- Є достатні підстави стверджувати про відсутність спільного бачення серед представників законодавчої та виконавчої влади, силових відомств стосовно стратегічних цілей реформ сектору безпеки України.
- Функції органів, створених для управління процесом реформ і забезпечення міжвідомчої координації, перетинаються. Національна рада реформ як центральний координуючий орган, що включає представників основних задіяних сторін, була створена для забезпечення політичного консенсусу у процесі реформ. Водночас, деякі з цих функцій дублює Рада національної безпеки і оборони як конституційно уповноважений спільний координаційний орган.

- Національна рада реформ, схоже, так і не стала головним центром координації президентської, законодавчої та виконавчої гілок влади після трьох років існування. Рада створила ряд підкомітетів, які очолюють керівники відповідних відомств. Низька ефективність роботи Національної ради реформ зумовлена, насамперед, відсутністю політичної волі та внутрішньої солідарності, непродуктивною міжвідомчою конкуренцією та браком незалежної експертизи.
- У процесі реформи сектору цивільної безпеки кілька відомств були підпорядковані Міністру внутрішніх справ. Таке об'єднання, з одного боку, має спростити управління та координацію цих відомств, а з іншого – несе ризик зловживання владою через високу концентрацію повноважень в одному міністерстві.
- Немає дієвих механізмів міжвідомчої координації процесу реформ різних служб безпеки. Відомства не обмінюються на регулярній основі даними про плани реформ, підготовку персоналу тощо. Також є проблема громадського доступу до інформації про роботу міністерств. МВС, наприклад, рідко оприлюднює інформацію про реформи, а коли робить це, дані часто спотворені, а стратегії розвитку визначені нечітко.

Здійснення реформ у секторі безпеки

- Державна політика та стратегічні документи з реформування сектору безпеки передбачають ряд змін у керівництві сектором безпеки. Незрозуміло, однак, чи буде політична воля до завершення цих реформ, коли влада усвідомить їх політичні наслідки.
- Спостерігається гальмування процесу реформ. Політики втратили інтерес до їх активного впровадження, насамперед – через брак політичної волі та боротьбу за владу й ресурси між різними політичними силами.



- Серед основних перешкод успіху реформ в Україні є недоліки бюджетного та ресурсного менеджменту. Прозоре й підзвітне виділення ресурсів не стало пріоритетом для влади, що особливо актуально на фоні того, що волонтери зібрали мільйони гривень для армії в той час, як Міністерство оборони (МО) неефективно витрачає ці кошти.
- У ході реформ нові органи створювались безсистемно, без детальної розробки їх мандату, повноважень та обов'язків. Користуючись цим, чиновники намагаються пристосувати нову систему до радянської структури та менталітету. Наприклад, у Верховній Раді триває боротьба за контроль над Державним бюро розслідувань (ДБР) і наразі невідомо, кому підпорядковуватиметься ДБР. А антикорупційні суди, у разі створення, можуть бути перевантажені через велику кількість справ і невідповідність можливостей і ресурсів.
- Реформу сектору цивільної безпеки не можна розглядати ізольовано від інших обставин, що стосуються безпеки України, зокрема, триваючої гібридної війни та загрози подальшої дестабілізації країни. Тому негайна задача реформування сектору цивільної безпеки в Україні – адаптувати інститути безпеки до конфлікту, маючи за головні пріоритети захист людей і вирішення нагальних потреб їх безпеки.
- Важливою проблемою для здійснення реформ є недовіра до інститутів сектору безпеки. Наприклад, у сфері захисту свідків є проблема довіри між правоохоронними відомствами та НУО, що робить співпрацю дуже проблематичною.

Міжнародна допомога реформам сектору безпеки в Україні

- Розмежування повноважень різних відомств сектору безпеки в Україні було одним з головних завдань надавачів міжнародної допомоги. Перетин функцій відомств загрожує суперництвом і недовірою. Проект Закону “Про національну безпеку”, до якого долучились міжнародні радники, передбачає чітке розмежування повноважень і дієву систему нагляду за відомствами. У разі його схвалення це буде важливий крок уперед.
- Інший пріоритет міжнародних донорів стосується необхідності підвищення корпоративної культури відомств сектору безпеки для протидії корупції. Хоча більшість схильна скажитися на недостатнє фінансування (низькі зарплати), підвищення зарплат – короточасний захід, сам по собі недостатній, щоб подолати корупцію. Слід реформувати весь інституційний процес, від найму, навчання, процесу кар'єрного зростання до дисциплінарних заходів, щоб створити стабільну систему доброчесності.
- Міжнародна технічна допомога в реформуванні сектору безпеки не завжди продуктивна, бо в деяких випадках закордонні експерти не мають відповідного практичного досвіду або чіткого розуміння специфічних умов України. З іншого боку, в деяких випадках досвідченим міжнародним експертам доводиться працювати в країні з партнерами, яким бракує “здатності сприймати” допомогу через брак знань та досвіду.

Політичні рекомендації стосовно урядування сектором безпеки в Україні

Законодавча і політична основа урядування та реформування сектору безпеки в Україні

- Комплексний огляд сектору безпеки і оборони не повністю виконав своє завдання. Під час підготовки та проведення наступного Комплексного огляду слід уважно проаналізувати недоліки попереднього та врахувати кращі міжнародні практики.
- Наразі в законодавчій базі України немає єдиного та повного переліку правоохоронних відомств. Важливо, щоб у проекті Закону “Про національну безпеку” були чітко виписані всі правоохоронні відомства, їх компетенція та повноваження, щоб уникнути дублювання задач, конфліктів інтересів і конкуренції між ними.
- Проект Закону “Про національну безпеку” також має дати вичерпне визначення “громадського порядку” та “громадської безпеки”, а також обставин, за яких певні права людини, зокрема, право на мирні збори, можуть бути законно обмежені. Чітке роз’яснення таких обставин допомогло б суддям ухвалювати рішення з приводу надзвичайних заходів, вжитих для підтримання громадського порядку та безпеки.
- Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” потребує перегляду та оновлення. При цьому слід звернути більше уваги на: важливість демократичного контролю як процесу, а не безсистемного набору структур; демократичний нагляд і парламентський контроль за українськими розвідувальними, спеціальними службами та новоствореними антикорупційними органами; поширення повноважень Омбудсмена на учасників добровільних батальйонів та ветеранів бойових дій; конкретизацію повноважень Президента та Кабінету Міністрів у сфері демократичного нагляду.
- Зміни до законів і Конституції слід планувати стратегічно, залучаючи до процесу більш широке коло зацікавлених суб’єктів, консультуючись із фахівцями та громадськістю.

Механізми координації

- Необхідно активніше працювати над досягненням спільного розуміння потреб, цілей і засобів, необхідних для ефективного здійснення реформи. Це можна зробити, лише забезпечивши постійний діалог і координацію між відомствами сектору безпеки. Рада національної безпеки і оборони має взяти на себе роль координатора різних елементів і сторін реформування сектору безпеки. Координаційний орган має організовувати обмін інформацією між різними відомствами та забезпечувати основу для досягнення загальних цілей реформи.
- Необхідно ще раз проаналізувати доцільність підпорядкування такої кількості служб МВС і з’ясувати, чи підвищило це насправді ефективність цих відомств, а також проаналізувати заходи, вжиті для уникнення і боротьби з корупцією у МВС.

Здійснення реформ у секторі безпеки

- Реформування сектору безпеки не повинне перетворюватися на перманентний процес. Необхідно скласти дорожню карту з термінами та вимірюваними цілями. Слід виробити методику жорстких критеріїв контролю проведення реформ.
- Важлива перешкода для реформування сектору цивільної безпеки полягає в тому, що правоохоронним відомствам доводиться одночасно виконувати свої повсякденні обов'язки та перебувати у стані кардинального реформування. Тому під час підготовки стратегічних планів та визначення пріоритетів, необхідно пам'ятати, що виконання цих планів не повинне підривати здатність правоохоронних відомств виконувати повсякденні обов'язки.

Міжнародна допомога реформуванню сектору безпеки в Україні

- Можливості, в т.ч. фінансові, міжнародних організацій і донорів не є безмежними. Донорам і українській владі слід співпрацювати, щоб спростити міжнародну допомогу, підвищити відповідальність на місцях і забезпечити незворотність реформ.
- Слід створити національну платформу для координації міжнародної технічної допомоги, що надається українській владі. Міністерство закордонних справ (МЗС) цілком могло б бути організатором такої платформи. У такій ситуації слід покращити співпрацю між агентствами міжнародної допомоги та НУО.
- І надавачам міжнародної допомоги, і їх партнерам на місцях слід розуміти унікальні обставини сектору безпеки в Україні та пам'ятати, що кращі міжнародні практики, особливо усталених і стабільних демократичних держав, не можна автоматично переносити в український контекст. Технічна допомога має уважно враховувати місцеву ситуацію.

II. РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Реформа правоохоронної діяльності

Поліція та інші структури сектору цивільної безпеки можуть суттєво сприяти гарантуванню безпеки та захисту прав людини за умов дієвого демократичного контролю та дотримання принципів верховенства права. У 2014р. Україна ліквідувала міліцію і створила Національну поліцію – сучасне правоохоронне відомство, покликане захищати права і свободи людини, підтримувати громадський порядок і безпеку, попереджувати і боротися із злочинністю. У контексті розбудови та реформування сектору цивільної безпеки окремої уваги заслуговує Державна прикордонна служба України (ДПСУ), зокрема, тому, що її роль, статус і повноваження були в центрі обговорення після російської агресії.

На цьому тлі, Конференції 2, 7 і 8 розглянули реформи Національної поліції та Державної прикордонної служби України. Під час дискусій були обговорені концептуальні засади та масштаб реформ, а також їх окремі найбільш важливі аспекти: внутрішні процедури, зокрема, розгляду скарг у поліції, розслідування і навчання персоналу, подвійний статус і демілітаризація ДПСУ.

Міністерство внутрішніх справ і Національна поліція України

➤ **Правова та організаційна база.** Наразі в українському законодавстві немає уніфікованого визначення правоохоронних відомств, різні правоохоронні відомства підпорядковані різним міністерствам і органам влади². Відсутність єдиної платформи для координації діяльності правоохоронних відомств, чіткого юридичного визначення відомств та їх повноважень, а також нечітка ієрархічна структура ведуть до перетину деяких функцій цих відомств, а також прогалин у діяльності системи цивільної безпеки. Закон “Про Державне бюро розслідувань” чітко не розмежовує обов’язки Національної поліції, Служби безпеки України (СБУ) та інших інститутів з правоохоронними повноваженнями.

➤ **Перекося в реформах.** Існує перекис між увагою до реформи патрульної поліції, порівняно з іншими правоохоронними відомствами. Патрульна поліція була одним із перших реформованих підрозділів Національної поліції. На реформу патрульних підрозділів були виділені значні ресурси, оскільки вони – найпомітніший елемент поліцейських служб. У рамках реформи були створені підрозділи швидкого реагування для підсилення патрульної поліції. Створення цих нових підрозділів призвело до значного збільшення кількості викликів поліції, що свідчить про зростання довіри суспільства до правоохоронних органів. Але наразі реформа патрульної поліції виглядає практично єдиним успіхом. Інші спроби реформ у поліції, включаючи розслідування злочинів і боротьбу з насильницькими злочинами, були переважно невдалими.

➤ Процедури та умови арешту/затримання.

- Існує серйозна проблема з практикою затримань поліцією. Мали місце неодинокі випадки арешту без санкції суду, коли це не вимагалось надзвичайними умовами, відсутності системного обліку арештів, реєстрації факту затримання належним чином.

- Покращення умов у місцях тримання під вартою і захист прав затриманих належать до пріоритетних питань реформи правоохоронних органів. Новостворене Управління забезпечення прав людини (УЗПЛ) Національної поліції уповноважене контролювати місця тримання під вартою, підпорядковані поліції та міграційній службі. Крім того, в рамках реформи поліції кількість ізоляторів тимчасового тримання Національної поліції буде зменшена. З практикою, коли кожен райвідділ поліції мав власний ізолятор, буде покінчено, і буде введено єдиний облік утримання під вартою (за зразком Великої Британії). Ці зміни мають підвищити ефективність контролю місць тримання під вартою.

➤ **Права поліцейських.** Поліцейські скаржаться на неналежне поводження з боку керівників і погані умови праці, в т.ч. довгий і нерегламентований час роботи без будь-якої компенсації. Через такі випадки активізувалися спроби створити нову профспілку поліцейських. Інше важливе питання, що стосується прав поліцейських, – звільнення колишніх міліціонерів. Велике скорочення персоналу внаслідок ліквідації колишньої міліції суттєво обмежило захист їх соціальних прав, адже положення нового Закону не передбачали жодної

² Національна поліція і ДПСУ підпорядковані МВС, а СБУ, яка має правоохоронні повноваження, підзвітна президентській вертикалі влади; НАБУ є незалежним відомством, за слідчими діями якого наглядає Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП).

юридичної відповідальності Національної поліції. Професійна *спілка* атестованих працівників органів *внутрішніх справ* вживала відповідних заходів і подавала позови проти атестаційних комісій Національної поліції у зв'язку з масовим звільненням колишніх міліціонерів.

➤ **Підзвітність працівників поліції.**

- Ухвалення Закону “Про Національну поліцію” можна вважати успіхом реформ, оскільки в ньому досить чітко визначаються повноваження та обов'язки поліції. Закон регламентує спеціальні заходи, які може застосовувати поліція, види баз даних, які можна вести, запобіжні механізми, а також умови застосування вогнепальної зброї та інших спеціальних засобів та обладнання. У минулому ці питання не були чітко визначені в законі (регламентувалися відомчими інструкціями), і тому жертви практично не мали можливості послатись на положення закону під час судових процесів.
- Однак є ряд проблем з реформою поліції загалом і з дотриманням прав людини зокрема. Верховна Рада ще має ухвалити дисциплінарний статут – додаток до Закону “Про Національну поліцію”. Крім того, існуючі дисциплінарні процедури Національної поліції не узгоджуються з новим законом.
- Державне бюро розслідувань (ДБР) мало розслідувати кримінальні злочини, вчинені працівниками поліції, – вбивства, насилля, жорстоке поводження в поліції. Однак ДБР ще не діє. Призначення його директора блокується вже більше року. Слідчим, які розслідують зараз ці злочини, часто бракує компетентності, що створює атмосферу безкарності.
- У минулому розслідування внутрішніх дисциплінарних порушень належало до компетенції Департаменту внутрішньої безпеки МВС. Але оскільки повноваження МВС зараз охоплюють п'ять державних відомств³, сумнівно, щоб Департамент внутрішньої безпеки міг ефективно розслідувати таку кількість скарг.

➤ **Навчання поліції.** Курс навчання Національної поліції дуже мілітаризований і має кілька зайвих елементів. Наприклад:

- програмою фізичної та вогневої підготовки поліцейських передбачена приблизно однакова кількість часу, хоча під час служби співробітники поліції використовують фізичну силу набагато частіше за летальну зброю. Вогнева підготовка не повністю відповідає міжнародним стандартам цивільної поліції. Наприклад, поліцейських вчать влучати в серце чи голову цілі, а не в інші частини тіла – корпус чи ноги. Такий підхід – стріляти на знищення – є неприйнятним для сучасної практики роботи поліції;
- програми фізпідготовки включають непотрібні елементи – наприклад, п'ятикілометровий лижний крос, хоча в поліцейських відділках фактично немає лиж та іншого необхідного обладнання. Такі непотрібні вимоги ведуть до марної витрати обмежених ресурсів.

³ Національна поліція, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Національна гвардія і Державна міграційна служба України.

- **Кримінальна юстиція.** Поліція не може діяти ефективно і вважатись такою, що успішно виконує свої обов'язки, якщо інші важливі елементи системи кримінальної юстиції не функціонують належним чином. Дуже часто поліція арештовує підозрюваних у реальних злочинах, але суди їх випускають. Такі випадки підривають не лише суспільну довіру до правосуддя, але й мотивацію поліцейських.

Державна прикордонна служба (ДПСУ)

- **Реформа.** Реформа ДПСУ вважається успішним прикладом реформування сектору цивільної безпеки. До початку російської агресії ДПСУ досягла найбільшого прогресу у гармонізації зі стандартами ЄС. Згідно з попередніми планами реформування, яке почалося у 2006р., ДПСУ впритул наблизилася до досягнення цілі – трансформації у повністю цивільне правоохоронне відомство до 2015р.
- **Стратегічне планування.** У 2014р. ДПСУ змушена була переглянути пріоритети реформ і запровадити повний цикл стратегічного планування. Зараз головними стратегічними пріоритетами реформи ДСПУ є:
 - (i) Реалізація комплексної політики управління кордонами;
 - (ii) Підвищення боєздатності;
 - (iii) Забезпечення готовності взяти під контроль ділянки сухопутного кордону на Сході України і у Криму, тимчасово непідконтрольні Україні;
 - (iv) Підвищення рівня суспільної довіри до ДПСУ.
- **Міжнародна підтримка.** ДПСУ отримала значну міжнародну підтримку, включно з наданням спеціального обладнання та матеріальних засобів. Виконується кілька проектів експортного контролю та спільного патрулювання разом із колегами з сусідніх країн ЄС.
- **Оперативні можливості.** Як й іншим українським відомствам сектору безпеки, ДПСУ бракує технічних ресурсів, попри значну міжнародну підтримку.
- **Демілітаризація.** З метою запровадження євроатлантичних принципів, у т.ч. через міжнародний тиск, Україна до 2014р. інтенсивно проводила реформи для демілітаризації ДПСУ. Головною проблемою під час російської агресії стало те, що фактично демілітаризовані підрозділи ДПСУ виявилися неспроможними захистити не лише кордони України, але й забезпечити самооборону. Це приклад того, як може нашкодити застосування міжнародних стандартів і кращих практик без належного врахування конкретних обставин даної країни.
- **Подвійний військовий і правоохоронний статус.** Подвійний “військово-правоохоронний” статус містить у собі додаткові виклики і проблеми реформи прикордонної служби. Цивільний статус служби дозволяє продовжувати співробітництво у сфері реформ, зокрема, отримувати технічну допомогу від прикордонних поліцейських служб держав-учасниць ЄС. Повна ж ліквідація військових можливостей зараз може створити проблеми, в т.ч. з формуванням резерву. Водночас, довгострокова мета створення повністю цивільної ДПСУ залишається в силі.

- **Підготовка та перепідготовка.** Подвійний статус ДПСУ несе додаткові проблеми для розробки програм підготовки та перепідготовки. Наприклад, потрібно досягти необхідного балансу між збільшенням військової складової навчальних програм ДПСУ та навчанням правоохоронним дисциплінам. Така програма, зрозуміло, не відповідає довгостроковій меті демілітаризації ДПСУ.
- **Ротація.** Інша проблема подвійного статусу – ротація співробітників ДПСУ та відповідний дисбаланс у досвіді персоналу. У той час як прикордонники, чий функції вважаються “цивільними”, на пунктах пропуску, зазвичай працюють на одному місці довгий час і набувають досвід, інші службовці з військовими функціями частіше підлягають ротації.

Політичні рекомендації стосовно реформи правоохоронної діяльності

Міністерство внутрішніх справ і Національна поліція України

- **Правова база.** Станом на листопад 2017р. проект Закону “Про національну безпеку” перебував на розгляді. Необхідно, щоб закон містив чітке визначення “правоохоронної діяльності” та визначав повноваження і функції правоохоронних відомств. У визначенні “правоохоронної діяльності” слід підкреслити розмежування зовнішньої та внутрішньої безпеки та, відповідно, військових і правоохоронних задач. Опис функцій правоохоронних відомств має містити пряму згадку про дотримання та захист базових прав людини.
- **Перекося в реформах.** Хоча реформа патрульної поліції вважається успішною, слід визнати, що це – лише перший крок. Реформа правоохоронної діяльності має бути всебічною й охоплювати не лише патрульну поліцію, а й усі інші сфери правоохоронної діяльності. Робота патрульної поліції помітна для суспільства і може допомогти профілактиці дрібних злочинів. Водночас, в Україні продовжує зростати насильницька злочинність. Тому важливо, щоб відповідні підрозділи Національної поліції отримували навчання та інші види допомоги для ефективної боротьби з нею.
- **Процедури та умови арешту/затримання.** Національній поліції слід розробити детальні інструкції з реєстрації арешту. Має бути суворіший контроль реєстрації затримань і арештів в поліції. Скарги на відсутність такої реєстрації треба ретельно розслідувати.
- **Права поліцейських.** Порушення прав поліцейських повинні розслідуватися оперативно, ретельно й ефективно. Захист і забезпечення прав поліцейських має бути важливим пріоритетом реформ. Звільненим поліцейським слід надавати достатній час і ресурси для поступової адаптації до цивільного життя.
- **Підзвітність працівників поліції.** Має бути окремий закон, регламентуючий розслідування адміністративних (дисциплінарних) правопорушень з боку працівників правоохоронних органів. Розслідування таких порушень є великим тягарем для слідчих. Близько 50% таких випадків – проступки, а не злочини. Окреме положення про розслідування дисциплінарних правопорушень забезпечило б більш ефективний розподіл часу й ресурсів при розслідуванні серйозних злочинів, скоєних правоохоронцями.

- **Розслідування МВС.** МВС треба переглянути механізми та процедури розслідування внутрішніх дисциплінарних правопорушень. Або кожне з п'яти відомств, підпорядкованих МВС, має створити власні підрозділи для внутрішніх розслідувань, або штат і можливості Департаменту внутрішньої безпеки МВС слід суттєво збільшити.
- **Навчання поліції.** Національній поліції треба переглянути програму навчання на відповідність міжнародним і європейським стандартам діяльності поліції, що діє на основі прав людини. Зокрема, завданням вогневої підготовки має бути знешкодження, а не знищення порушника. Програму фізпідготовки слід переглянути, привівши її у відповідність до умов України та обладнання поліцейських відділків.
- **Кримінальна юстиція.** Реформа поліції не може бути успішною без ефективної судової реформи, вільної від корупції. Як перший крок, юрисдикційні повноваження слідчих і прокурорів слід прояснити у законодавстві. Важливе значення для цього має реформа прокуратури. Також є потреби внести зміни до кримінально-процесуального кодексу, прояснивши процедури розслідування та законодавчу базу діяльності правоохоронних відомств.

Державна прикордонна служба

- **Демілітаризація.** Попри важливість переходу на євроатлантичні принципи оборони та безпеки, слід враховувати особливі умови та обставини країни під час застосування кращих міжнародних практик реформ. Хоча в довгостроковому плані демілітаризація ДПСУ має бути кінцевою метою, наразі недоцільно, неможливо та нереально повністю демілітаризувати всі прикордонні райони.
- **Оперативні можливості.** Для охорони морського кордону України ДПСУ потрібна додаткова інфраструктура спостереження. Крім того, для будівництва “стіни” (системи технічного захисту кордону вздовж сухопутного кордону з Росією), ДПСУ потрібна дорога інфраструктура. Для виконання цих технічних вимог треба відповідним чином збільшити бюджет ДПСУ, а керівництво служби має ефективно обґрунтовувати додаткові технічні та логістичні потреби у парламентських комітетах, які відповідають за підготовку і розподіл бюджету.
- **Ротація.** Під час вирішення проблем, пов'язаних з ротацією співробітників, варто приділяти більше уваги дотриманню принципу екстериторіальності.

Реформа розвідувальних і спеціальних служб

Реформа розвідувальних служб є одним із найскладніших аспектів реформування сектору безпеки, через делікатність питань, що входять до їх компетенції, а також традицію секретності, якою оповита їх робота. Міжнародне співтовариство надає значну підтримку реформуванню Служби безпеки України (СБУ) з 2005р. Реформи прискорились після 2014р., коли уряд провів Комплексний огляд сектору безпеки і оборони. Враховуючи важливість цієї теми, питання урядування та реформи розвідувальних і спеціальних служб розглядались на кількох конференціях в рамках проекту,

а конференція № 3 була повністю присвячена реформі СБУ. Учасники обговорили ряд пов'язаних питань, включаючи організаційну структуру СБУ, систему підбору та підготовки кадрів, дотримання прав людини. Найбільше уваги приділялося функціям та особливим слідчим повноваженням СБУ.

Служба безпеки України

Хід реформування та головні виклики

- СБУ з допомогою Міжнародної консультативної групи розробила Концепцію реформування СБУ (далі – “Концепція реформування”). Завдання реформи включають:
 - Підвищення довіри суспільства до СБУ;
 - Проведення поступової демілітаризації служби;
 - Розмежування задач СБУ та інших правоохоронних відомств, зокрема, шляхом обмеження слідчих повноважень СБУ;
 - Зміцнення демократичного цивільного нагляду за СБУ;
 - Покращення співпраці з іноземними партнерами та спецслужбами.
- Передбачено два етапи реалізації Концепції реформування: перший етап (2016-2017рр.), на якому мав бути розроблений та ухвалений новий закон про СБУ, що чітко визначає її задачі, цілі та статус. Після появи нової законодавчої бази, у 2018-2020рр. має відбутися другий етап практичної реалізації реформи. До 2020р. процес реформування буде завершено і здійснено оцінку результатів. Вже сьогодні очевидними є певні проблеми, що стосуються реформи:
 - **реформа на фоні реформ:** інтенсивні та радикальні реформи протягом кількох років усіх інститутів сектору безпеки не завжди позитивно впливають на дієдатність відомств;
 - **брак довіри:** міжнародна технічна допомога реформуванню розвідувальних і спеціальних служб є складнішою, ніж в інших сферах реформування, через дуже чутливий характер їх діяльності. Така допомога і співпраця вимагає довіри між усіма сторонами. Це означає, що міжнародна розвідувальна спільнота контактуватиме дуже неохоче, поки українські служби не покажуть справжню рішучість, тобто реальні реформістські кроки, які засвідчать реальне бажання приєднатися до західної спільноти безпеки та розвідки.

Мандат і повноваження СБУ

(Примітка: Розмежування компетенції і передача правоохоронних повноважень СБУ іншим відомствам були серед найбільш суперечливих питань, обговорюваних на конференціях. Учасники мали протилежні погляди. У цьому розділі наведені аргументи та думки обох сторін, тому формулювання в наступних підпунктах можуть іноді суперечити одне одному.)

- Зараз СБУ має широкий мандат, що включає “попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України”⁴. Визначення загроз безпеці України в українському законодавстві дуже широке і включає 17 різних категорій, що дозволяє ще ширше тлумачити мандат СБУ.
- Крім збору інформації та контррозвідки, СБУ також має широкі правоохоронні повноваження та функції, включаючи здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудове слідство. Це дозволяє СБУ арештовувати підозрюваних, утримувати їх у місцях попереднього тримання та вести допити. Тому СБУ можна вважати правоохоронним відомством.
- Надання розвідувальним відомствам поліцейських повноважень не відповідає міжнародним і європейським стандартам урядування розвідкою (див. Рекомендацію ПАРЕ 1402). Тому проект Концепції реформування передбачає часткову передачу правоохоронних завдань іншим інститутами сектору безпеки. СБУ продовжить боротьбу з міжнародною організованою злочинністю та випадками корупції, що впливають на національну безпеку. Усі інші функції боротьби зі злочинністю будуть поступово передані іншим відомствам сектору безпеки.
- Ще одна причина, чому повноваження досудового слідства не можна передати негайно, полягає в тому, що в Національній поліції тривають безпрецедентні організаційні реформи, впливаючі на її ефективність у перехідний період. Крім того, недавно створене Національне антикорупційне бюро ще не повністю дієздатне. Тож наразі СБУ залишається єдиним державним органом, що бореться з корупцією на всіх рівнях. Ліквідація правоохоронних повноважень СБУ створила б вакуум влади в секторі безпеки. Передача правоохоронних повноважень відбудеться лише після того, як повністю запрацюють інші правоохоронні відомства (зокрема, Державне бюро розслідувань і НАБУ).
- Хоча Рекомендація ПАРЕ 1402 закликає розділити розвідувальні та правоохоронні повноваження, це юридично не обов’язково. Крім того, у Договорі про Європейський Союз зазначено: “Союз поважає важливі функції Держав, включаючи забезпечення територіальної цілісності Держави, підтримання закону й порядку та захист національної безпеки. Зокрема, національна безпека залишається одноосібною відповідальністю кожної держави-учасниці”. Отже, в державах ЄС існують різні практики. СБУ – не єдина спецслужба в Європі, що має мандат і правоохоронні повноваження, необхідні для боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Зокрема, подібні повноваження мають служби безпеки Польщі та Болгарії.
- Відзначаючи розмаїття існуючих в ЄС практик, слід підкреслити, що варто орієнтуватися на національні практики, що є досконалішими за інші з точки зору відповідності міжнародним стандартам.

⁴ Закон України “Про Службу безпеки України”, Ст.2, п.2. Див.: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/en/publish/article?art_id=82380&cat_id=42924.

Організаційна структура та підпорядкування

- **Квазівійськовий статус.** Ще одна проблема СБУ пов'язана з її квазівійськовим статусом і особливо з військовим статусом її персоналу. Така мілітаризована структура не відповідає міжнародним стандартам і ускладнює процедури внутрішнього контролю та нагляду.
- **Ієрархічна структура.** СБУ прямо підпорядкована і контролюється президентською адміністрацією – органом, який не є ані незалежним, ані підконтрольним суспільству. Таке пряме підпорядкування може обумовлювати безумовну лояльність Президенту та політизацію служби. Тому Концепція реформування передбачає, що призначення голови СБУ не може відбуватись під час президентських виборів, що сприятиме підвищенню рівня політичної незалежності керівництва СБУ без страху звільнення після чергових змін у владі.
- **Прозорість.** Важливим досягненням реформи СБУ є підготовка першого друкованого публічного звіту про діяльність СБУ. Це – важливий крок до прозорості, який позитивно вплине на довіру суспільства до СБУ.

Кадрова політика

- **Найм.** Військовий статус персоналу СБУ залишається однією з основних проблем, які треба вирішити в ході реформування СБУ. Зараз закон не дозволяє наймати виключно цивільний персонал. Це створює ситуації, коли СБУ наймає цивільного фахівця (наприклад, перекладача стратегічно важливої мови), зараховує його на військову посаду і присвоює відповідне військове звання. Так відбувається не лише тому, що закон забороняє діяти іншим чином, але й тому, що уряд не забезпечує достатній соціальний і правовий захист цивільному персоналу⁵.
- **Призначення керівників.** Надзвичайно небезпечними є випадки, коли на високі посади в СБУ призначають керівників поліції та інших сторонніх відомств. Через короткий час (після того, як вони отримують доступ до оперативних баз даних СБУ, де зберігаються матеріали про триваючі розслідування, у т.ч. діяльності правоохоронних органів) їх часто повертають на попередню посаду у правоохоронних органах.

Дотримання прав людини

- Зберігаються серйозні проблеми з підзвітністю СБУ і дотриманням прав людини. Згідно з річним звітом Уповноваженого Верховної Ради, половина отриманих скарг на катування стосувалась СБУ.
- Організації громадянського суспільства постійно отримують скарги на практику затримань СБУ. Більшість із них стосується затримання без права спілкування, фізичного насилля та інших форм неналежного поводження у місцях тримання під вартою, а також блокування доступу до незалежних спостерігачів

⁵ Учасники мали різні погляди на демілітаризацію СБУ. Хоча більшість погодилась з рекомендацією демілітаризації, один учасник заявив, що Україна надто швидко демілітаризує розвідувальні та спецслужби, і що нинішня українська ситуація не дозволяє подальшу реформу СБУ, не лише через триваючий конфлікт на Сході, а й через недостатні фінансові ресурси СБУ, через які вона не може платити конкурентні зарплати цивільним фахівцям.

місць позбавлення волі та захисників. Згідно з існуючою правовою базою, СБУ має використовувати визначені місця тримання під вартою, які використовують правоохоронні відомства. Але нещодавно з'явився новий законопроект, який передбачає створення окремих місць тримання під вартою для СБУ. Законопроект передбачає, що місця тримання під вартою перебуватимуть під контролем СБУ.

- Є повідомлення, що СБУ чинить тиск на органи міграції з вимогою відмови у наданні притулку певним групам, включаючи осіб, які брали активну участь у протестах на Майдані.
- Повідомлялось також про участь СБУ в позасудових екстрадиціях до Росії, включаючи екстрадицію мусульман, без дотримання процедури.
- Проект Закону “Про національну безпеку України” передбачає створення незалежного механізму нагляду за сектором безпеки. Такий механізм, якщо він функціонуватиме ефективно, допоміг би зміцненню демократичного цивільного нагляду за СБУ. Мандат і функції механізму визначить окремий підзаконний акт.

Політичні рекомендації з реформи розвідувальних та спецслужб

Процес реформ

- **Наполеглива і чітка вимога реформ.** Реформа має бути частиною загального всебічного плану, що охоплює всі правоохоронні органи та структури безпеки країни.
- **Концепція реформи.** Потрібно невідкладно схвалити Концепцію реформування СБУ, доопрацювати проект і розпочати реалізацію відповідного Плану дій. Справжній прогрес у здійсненні реформ можливий лише після прийняття стратегічних документів.
- **План дій.** Основні завдання і пріоритети реформи СБУ перебувають на порядку денному і обговорюються з 2005р. На жаль, відтоді мало що змінилось. Якщо влада бажає успіху Концепції реформування, формальний план виконання повинен містити чіткі цілі, пріоритетні дії, етапи, відповідальних (з яких питати-муть за виконання) і терміни.
- **Моніторинг та оцінка виконання.** Регулярний моніторинг Плану дій – важливий інструмент забезпечення підзвітності відповідальних осіб. Слід створити незалежний орган у складі колишніх працівників СБУ, депутатів і зовнішніх експертів для контролю виконання Плану реформ. Цей орган повинен мати доступ до відповідних документів СБУ.
- **Інклюзивність.** Процес реформ має заохочувати інклюзивність. Слід врахувати пропозиції організацій громадянського суспільства стосовно стратегічної комунікації. Без ефективної співпраці з громадянським суспільством мети зміцнення довіри суспільства до СБУ не досягти.
- **Цілісний підхід.** Відомства та елементи сектору безпеки тісно взаємопов'язані, тому будь-які спроби реформувати СБУ треба ретельно оцінювати в ширшому

контексті сектору безпеки і оборони в Україні. Реформуючи свою правоохоронну систему згідно з вимогами ЄС, Україні слід уникати інституційного ізоморфізму і знаходити оптимальний баланс між європейською інтеграцією та забезпеченням ефективної роботи всіх її правоохоронних відомств.

Мандат і повноваження СБУ

- **Мандат.** Визначення і класифікацію загроз національній безпеці в українському законодавстві слід переглянути і звузити. Зокрема, економічна криза й організована злочинність не повинні включатися до переліку загроз національній безпеці. Корисним орієнтиром для звуження визначення загроз національній безпеці може бути дослідження Йоганезбурзьких принципів 1996р.
- **Правоохоронні повноваження.** Міжнародні поради реформування СБУ ґрунтуються на кращих практиках. Приклади польської і болгарської служб безпеки, які мають часткові правоохоронні повноваження, не є зразком кращих практик. Міжнародні і європейські стандарти в цьому відношенні (у т.ч. рекомендації Венеціанської комісії та ПАРЕ) чітко рекомендують розділити розвідувальні та правоохоронні повноваження. Більшість європейських розвідслужб не має повноважень досудового слідства. Тому проект Концепції реформування, що передбачає передачу повноважень досудового слідства правоохоронним відомствам, відповідає кращим практикам.
- **Передача правоохоронних повноважень.** Зараз СБУ – найефективніша серед українських правоохоронних відомств і служб безпеки. Тому перед тим, як позбавити СБУ якихось функцій, варто забезпечити спроможність інших спеціалізованих правоохоронних відомств успішно перебрати ці завдання.

Кадрова політика

- **Демілітаризація персоналу:**
 - Мірою стабілізації ситуації на Сході, Україні слід серйозно подумати про демілітаризацію СБУ, щоб привести це відомство у відповідність з європейськими стандартами. Хоча деякі країни Європи ще зберігають у своїх розвідслужбах змішані (цивільні та військові) посади, Україні слід прагнути найвищих стандартів, а саме – впроваджених у найбільш передових країнах ЄС.
 - Зокрема, слід демілітаризувати кадрову структуру СБУ. Військовий статус доцільно зберегти лише для персоналу Збройних Сил (ЗС) та офіцерів військової розвідки. Секретний агент, що працює під прикриттям, не обов'язково повинен мати військове звання. Для демілітаризації персоналу потрібні законодавчі зміни, які дозволять СБУ наймати цивільний персонал.
- **Зарплата і соціальний пакет.** Уряд має забезпечити належну зарплату і соціальний пакет цивільному персоналу на рівні з військовими.
- **Скорочення.** Хоча в нинішньому проекті Концепції реформування йдеться про “оптимізацію” штату, було б доречно замінити її на конкретні показники скорочення штату.

- **Найм.** Зараз СБУ набирає випускників школи для навчання у своїй Академії. Однак, було б корисніше набирати випускників університетів різних спеціальностей, а потім проводити з ними спеціальну підготовку.
- **Вище керівництво.** Слід розробити політику найму і утримання керівного складу служби. Для активізації боротьби з корупцією і недопущення незаконного використання та розкриття секретної інформації необхідно переглянути практику призначення працівників органів внутрішніх справ, митних і податкових органів на керівні посади в СБУ без оцінки їх зв'язків з цими відомствами.
- **Підготовка і перепідготовка.** У Концепції реформування слід надати пріоритет підготовці та перепідготовці персоналу. Для цього важливо зміцнити можливість Академії СБУ, розробити принципи й настанови просування по службі та оцінки професійної діяльності.

Дотримання прав людини

- Порушення прав людини залишаються важливою проблемою для належного урядування СБУ. Концепція реформування має врахувати це питання і розробити механізми виявлення, повідомлення та ефективного розслідування порушень прав людини з боку СБУ, а також запровадити запобіжники для попередження подальших випадків.
- Законопроект, що передбачає створення ізоляторів СБУ, приймати не можна. Створення таких закладів було б серйозною загрозою правам людини, оскільки це обмежить доступ адвокатів і незалежних контролерів, порівняно зі звичайними слідчими ізоляторами. Ізолятори та пенітенціарні заклади мають діяти під егідою Міністерства юстиції, а не СБУ.

Оборонна реформа

Реформа системи національної безпеки і оборони належить до ключових пріоритетів України. Маючи за кінцеву мету перехід на стандарти НАТО до 2020р., Уряд визначив ключові напрями оборонної реформи, що включають, зокрема, покращення оборонного планування згідно з євроатлантичними принципами і підходами; створення єдиної системи закупівель в МО; зміцнення демократичного цивільного контролю за силами оборони⁶.

Кілька конференцій⁷ в рамках проекту розглядали питання урядування та реформ у оборонному секторі. Дві конференції торкалися загальних аспектів, пов'язаних із процесом реформ і головними проблемами для МО та ЗС, а шоста конференція зосередилась виключно на діяльності військово-промислового комплексу. У цих рамках учасники обговорили організацію роботи системи оборонного виробництва, закупівлі та продажу, а також ролі та обов'язки державних і приватних учасників.

⁶ Див.: <https://defense-reforms.in.ua/en/планування-and-resource-management>.

⁷ Конференції: 1, 2, 6, 8 та 9. Докладніше див.: <https://ukrainesecuritysector.com>.

Законодавчі та політичні засади реформування оборонного сектору

- У 2014р. для забезпечення функціонування ЗС, розвідки та контррозвідки перевага надавалася вирішенню невідкладних задач із застосуванням творчої ініціативи та знайомого з радянських часів принципу “латання дірок”. Пріоритети цього періоду стосувались не ефективності, а, швидше, виживання.
- МО не поспішало починати системні, комплексні реформи до прийняття таких базових документів, як Стратегія національної безпеки та Військова доктрина.
- Ухвалення стратегічних документів у 2016р. суттєво прискорило темпи реформ. Стратегічні документи заклали п'ять основних цілей, 28 підцілей і 379 відповідних заходів. Виходячи з цих стратегічних документів, головними завданнями реформування МО та ЗС є:
 - об'єднане керівництво силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО;
 - ефективна політика, системи планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів;
 - оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони, необхідні для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки;
 - об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони;
 - професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву.
- Слід звернути увагу на факти непослідовності та неузгодженості під час підготовки стратегічних документів. Так, Стратегія національної безпеки була затверджена зі значним порушенням запланованих термінів. Окремі політичні рішення, що приймалися в той період, наразі не відповідають положенням Стратегії національної безпеки.

Міністерство оборони (МО)

- Є загальне побоювання і спротив реформам серед бюрократів оборонного сектору.
- Персонал Міністерства надто мілітаризований. Водночас, є проблема відсутності сильного кандидата на посаду цивільного міністра, який, за підтримки цивільної команди, міг би підтримувати ефективний зв'язок з іншими гілками виконавчої та законодавчої влади. Хоча МО часто називає зміну дисбалансу між цивільними та військовими пріоритетом, реальні дії свідчать про протилежне. МО надає радше перевагу технічним реформам (націленим на підвищення боєздатності), ніж інституційним.
- Зберігається перетин функцій та повноважень Міністерства оборони і Генерального штабу. Це тягне нечіткість у розподілі сфер діяльності та відповідальності, а отже – неефективне використання ресурсів.

Збройні Сили

- Для відбиття несподіваної агресії та підтримки оборонних спроможностей у триваючій гібридній війні ЗС України здійснювали мобілізацію і набір за контрактом в “особливий період”. Відповідні закони про оборону та військову службу визначають початок “особливого періоду”, але не визначають, як довго він має тривати і коли має закінчитись. Коли заходи з мобілізації у ЗС не спрацювали, МО відмовилося звільняти осіб, термін контракту яких закінчився, а Генеральний штаб в односторонньому порядку продовжив деякі контракти проти волі військовослужбовців. Це грубе порушення їх прав бійців, яке спричинило такі проблемні явища, як численні випадки самовільного залишення служби або відмови від виконання обов’язків. Офіс Омбудсмена займається цим питанням, але проблема залишається невирішеною.
- На початку війни до реформ долучилися волонтери. Вони продовжують виконувати ряд задач у МО та ЗС, але їх рівень кваліфікації навряд чи є достатнім для посад, що вимагають досвіду стратегічного командування та управління. З іншого боку, бюрократична система оборонного відомства чинить опір змінам, що заважає багатьом волонтерам інтегруватися у структури управління.
- У рамках військової реформи реформовано 30% структури Генерального штабу. Зараз пріоритетні питання стосуються покращення територіальної оборони, відновлення і збільшення ВМС, нарощування військового резерву, перепідготовки і підвищення мотивації військовослужбовців.
- Професіоналізація армії залишається на порядку денному. У 2017р. було зараховано на службу 30 000 осіб за контрактом.
- Допомога НАТО націлена на довгострокове планування та комплексний підхід до військової реформи, хоча в умовах триваючого конфлікту ЗС мають гостру потребу, наприклад, у захищених засобах зв’язку. Це створює суперечність між негайними бойовими потребами і довгостроковими стратегічними пріоритетами.
- Професійна підготовка до розгортання і ведення бойових дій залишається недостатньою. Термін навчання новобранців надто короткий, недостатньо застосовуються сучасні методи, не має регулярних курсів перепідготовки.
- Особовий склад ЗС надалі стикається з суттєвими недоліками в умовах служби. Через брак коштів держава неспроможна виконати у повному обсязі свої зобов’язання перед військовослужбовцями, їх сім’ями та ветеранами.
- У рамках триваючої оборонної реформи ЗС розвивають мережеві спроможності. Мережеві спроможності фактично означають забезпечення усіх частин на полі бою доступом до передачі даних і спільну ситуаційну обізнаність. Крім того, мережеві спроможності передбачають делегування повноважень та координацію використання сил різними засобами. Для цього ЗС запровадили і продовжують запроваджувати ряд технологій, включаючи власні авіаційні спроможності, що забезпечують інформацію в реальному масштабі часу від БПЛА, а також засоби зв’язку та оповіщення для військовослужбовців. Мережево-центричний підхід – важливий також для протидії гібридному тероризму та агресії, що не має територіальних кордонів.

Військово-промисловий комплекс

Законодавча база оборонної промисловості

- Недоліки законодавства в оборонному секторі стримують інновації та вітчизняне виробництво. Зараз не врегульовані законом питання виробництва озброєнь, поняття роялті, офсетної політики. Це є однією з причин, чому Україна має проблеми з вітчизняним виробництвом і високу залежність від імпорту.
- Наявна законодавча база оборонного сектору успадкована від Радянського Союзу, де уряд керував науково-дослідними та дослідно-конструкторськими роботами (НДДКР) і виробництвом у цій галузі. Тому існуючі закони недостатньо враховують роль приватних компаній і правила, за якими вони працюють. Це ставить приватні компанії у непевне становище, що підриває потенціал для інвестицій та НДДКР.

Державна політика в оборонній промисловості: планування, бюджетування та закупівлі

- Вироблення державної політики в оборонній промисловості не можна залишати на розсуд “Укроборонпрому”. Відсутність державної політики оборонних закупівель тягне непослідовність у практиці імпорту, що засвідчують деякі приклади закупівлі бронетранспортерів і малих безпілотних літальних апаратів (БПЛА).
- Державне оборонне замовлення затверджують щороку, але оцінка планування за оборонним замовленням свідчить про погану узгодженість процесів планування у ЗС, Національній гвардії та інших силових структурах.
- МО має власні підрозділи, які можуть надавати і надають фахові консультації, але процес прийняття рішень часто повільний і залежить від лобістів.
- Важливим досягненням військової реформи є перехід від однорічного до трирічного оборонного планування. Це важливий крок до більш ефективного використання ресурсів. Відповідно, військові запровадили підхід “планування на основі спроможностей”, за яким можливості оцінюють у дев’яти функціональних групах: забезпечення готовності (планування, підготовка, генерування сил, управління персоналом і соціальний захист); співробітництво у сфері безпеки і оборони; розгортання та мобільність військ; застосування військ; забезпечення (бойове, тилове, технічне, медичне); керівництво та управління; захист та живучість; розвідка; воєнно-політичне керівництво, управління ресурсами.

Військові багато зробили для оборонного планування, розробляючи нормативну базу та готуючи фахівців. Теми оборонного менеджменту будуть ширше включатися до навчальних програм. За підтримки іноземних партнерів підготовлено більше 200 фахівців з оборонного планування, в т.ч. представників МО, ЗС та інших органів виконавчої влади і навчальних, науково-дослідних закладів.

Регулювання оборонної промисловості та ринок

- Функції та обов’язки суб’єктів оборонного сектору недостатньо конкретизовані. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України була затверджена у березні 2016р., але передбачений Концепцією центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, не був створений на кінець 2017р.

- Функція регулювання оборонної промисловості залишається за Міністерством економічного розвитку, але воно не здатне ефективно регулювати ринок, оскільки умови оборонної промисловості унікальні й вимагають технічних знань та ресурсів. Наприклад, Міністерство відповідає за реєстрацію постачальників оборонної промисловості, але не має людських ресурсів, щоб перевірити, чи дійсно та чи інша компанія працює, як заявлено. Тому реєстр постачальників дещо декларативний і не вирішує поставленої задачі.
- Одна з причин, чому західні компанії не квапляться мати справу з українською оборонною промисловістю, полягає в тому, що їм часто буває важко знайти відповідальний орган чи особу для початку переговорів.

Роль “Укроборонпрому” в керівництві оборонною промисловістю⁸

- ДК “Укроборонпром” – це монополія, яка ретельно контролює підприємства. Навіть для невеликих закупівель потрібна згода ДК, що робить процес прийняття рішень вкрай централізованим. Підприємства “Укроборонпрому” не здатні виробляти техніку високої якості, а відсутність конкуренції стримує інновації та шкодить галузі в цілому.
- “Укроборонпром” є одночасно суб’єктом і об’єктом політики. За останній час він підготував 31 законопроект і займається лобізмом у комітетах Верховної Ради та Міністерстві економічного розвитку. З позицій етичних стандартів, така практика не є прийнятною.
- Західні компанії не схильні торгувати та інвестувати в українську оборонну промисловість, зокрема, через непрозору структуру “Укроборонпрому”.

Приватні військові компанії: виробництво та інвестиції

- В існуючому законодавчому та регуляторному середовищі інвестиції в українські оборонні компанії ускладнені. Інвестори юридично не захищені. Немає державної політики залучення інвестицій. Але останнім часом відбулись деякі позитивні зміни: Уряд ухвалив ряд рішень, що дозволяють приватизацію деяких оборонних компаній. У МО підготовлений проект закону про приватизацію, який сприятиме залученню іноземних інвестицій в Україну.
- Невпевненість у майбутніх потребах та цінах державних закупівель створює атмосферу невизначеності для приватних компаній. Компанії не мають достатньої інформації про довгостроковий попит на їх продукцію і не впевнені, чи закупить її уряд за певною ціною. Такі обставини унеможливають залучення закордонних партнерів.
- У відносинах з приватним бізнесом представники влади втручаються у справи, що виходять за межі їх компетенції. Такий надмірний контроль (приватних оборонних компаній) може порушувати принцип комерційної таємниці.

⁸ Примітка: Представники “Укроборонпрому” та інші учасники конференції мали протилежні погляди на його роль і недоліки. Представники “Укроборонпрому” заявили, що він протягом року залучив 3 млрд. євро, тоді як у випадку приватизації залучив би не більше 400 млн. Вони та кож заявили, що “Укроборонпром” підтримує продуктивний діалог з Парламентом і співпрацював з парламентськими комітетами у справі внесення поправок до законодавства, а також з *Transparency International*, для збільшення його підзвітності.

- Уряд накладає суттєві обмеження на прибутковість приватних компаній. Нинішня модель ціноутворення – собівартість плюс фіксований прибуток – не стимулює розробку нових виробів, оскільки прибутковість падає, коли компанія виробляє більше високотехнологічної продукції, яка коштує дорожче.

Військово-технічне співробітництво (ВТС) з іноземними партнерами

- Сумісність систем озброєнь та поступовий перехід на стандарти НАТО є пріоритетами для України. В останні роки Україна поглибила співпрацю з НАТО. У 2015р. було досягнуто домовленості про комплексний пакет допомоги НАТО для України, що включає розробку сумісних з НАТО систем управління, засобів протидії сучасним загрозам, системи тилового забезпечення, процесу кодифікації тощо. Пріоритети на 2017р. включають розвиток гарантій контролю якості та впровадження концепції “розумної оборони”.
- Практичну співпрацю між НАТО та Україною зміцнює також створення трастових фондів. Наприклад, трастовий фонд з кібербезпеки підвищив ефективність системи кіберзахисту України, дозволивши закупити додаткове обладнання. Крім того, трастові фонди використовували для закупівлі медичного обладнання та реалізації програм реабілітації поранених, психологічної підтримки учасників бойових дій, що особливо актуально з точки зору негативних наслідків у майбутньому у разі ігнорування такої потреби.
- Уряд також співпрацює з європейськими країнами на двосторонній основі. Були підписані угоди про військово-технічне співробітництво (ВТС) стосовно військових катерів та обладнання зв'язку з Польщею та Австрією.
- ВТС є однією із складових переозброєння та забезпечення ЗС, але для цього іноді бракує професійних знань та досвіду.

Секретність і прозорість в оборонному секторі

- Рівень засекреченості закупівель МО є надмірним. Це створює ризики для оборонної промисловості, оскільки приватні оборонні компанії не можуть належним чином оцінити попит на свою продукцію і тому менш схильні інвестувати в нові виробничі лінії та об'єкти. Компанії також не можуть належним чином оцінити перспективи своєї участі в тендерах.

Політичні рекомендації з військової реформи

Міністерство оборони

- Необхідно завершити процес розмежування ролей та обов'язків Міністерства оборони та Генерального штабу й забезпечити належний баланс цивільного та військового персоналу в Міністерстві.
- Щоб забезпечити успіх реформ, слід заохочувати більшу кількість кваліфікованого персоналу, менеджерів проектів і здібних керівників, стимулювати участь громадянського суспільства і молодих фахівців у процесі реформ.

Збройні Сили

- Хоча участь добровольчих формувань була вкрай важливою для протидії агресії проти України у 2014р., у перспективі ЗС мають бути націлені на повний перехід до професійної армії. Це забезпечило б стратегічне керівництво, ефективне командування й управління та діяльність під демократичним цивільним наглядом.
- Реформування оборонного сектору має включати соціальну реінтеграцію ветеранів та забезпечувати надання їм належної психологічної підтримки, пільг і рівного доступу до всіх основних сфер суспільного життя.
- У своєму нинішньому стані українська армія не може ефективно протидіяти всім майбутнім викликам гібридної війни. Україні слід працювати над концепцією організації свого оборонного сектору на більш тривалу перспективу (до 50 років) і запроваджувати нові підходи, зокрема, мережевих спроможностей.
- Хоча реформування оборонного сектору загалом ґрунтується на стандартах НАТО, Україна ще далека від їх досягнення. Тому було б доцільно розбивати великі цілі на менші, чітко визначаючи проміжні пріоритети та терміни.

Військово-промисловий комплекс

Законодавча база оборонної промисловості

- Слід розробити новий закон про стратегічне планування, що запровадить принцип керівництва проектами в Міністерстві оборони та інших міністерствах.
- Існуючу законодавчу базу слід адаптувати для вирішення проблем сучасної оборонної промисловості, регулювання державно-приватного партнерства, а також визначення ролі, прав та обов'язків приватних компаній.
- Законодавчу базу стосовно виробництва озброєнь та військово-технічного співробітництва слід удосконалити з урахуванням кращих міжнародних стандартів і національних особливостей.

Державна політика в оборонній промисловості: планування, бюджет і закупівлі

- Державна оборонна політика має переорієнтуватися з реагування на випередження. В умовах раптової агресії оборонна політика поки що переважно реагувала на ситуацію.
- Оборонне планування має спиратись на чітку і формалізовану політику та процедури. Воно має починатись з оцінки загроз, з наступною оцінкою оборонних спроможностей. Це дозволить визначити вимоги до сил і засобів, а також потреби закупівель техніки та озброєнь.
- Під час здійснення довгострокового бюджетного планування держава має передбачити механізми довгострокових кредитів (наприклад, трирічні позики під державні гарантії).
- МО повинне мати повноваження закуповувати не лише зброю, але й інші допоміжні послуги та обладнання.

Регулювання оборонної промисловості та ринок

- Слід створити державний орган для регулювання ринку з метою оцінки правильності механізмів ціноутворення та системи заохочень для оборонної промисловості. Не можна чекати від приватних оборонних компаній саморегуляції. Такий регуляторний орган не треба створювати “з нуля” – можна створити спеціалізований підрозділ в Міністерстві економічного розвитку.
- Хоча новий регуляторний орган має дозволяти конкуренцію та координацію різних інтересів, слід запровадити надійні запобіжники захисту його від корупції. Цей орган має також займатись стратегічним плануванням та менеджментом і мати чіткі процедури вироблення інституційної пам’яті.

Приватні оборонні компанії: виробництво та інвестиції

- Слід виявити законодавчі, регуляторні та інші перешкоди для залучення інвестицій, а також розробити спеціальні індикатори для оцінки ходу усунення виявлених перешкод. Українській оборонній промисловості слід зосередитись на отриманні не лише інвестицій, а й технологій.
- Уряду слід створити сприятливі умови для того, щоб приватні компанії могли розміщувати свої інвестиції. Такий підхід був би корисним для розробки нової військової техніки.
- Оборонно-промисловий сектор слід реформувати, створивши кластери та об’єднавши деякі підприємства. Гарним прикладом є кластер, сформований в українській авіаційній промисловості, де підприємства кластера створюють спільні підприємства з іноземними компаніями.
- Уряду слід ліквідувати необґрунтовані обмеження на прибутковість вітчизняних виробників. Гарним прикладом є виробництво вітчизняних БПЛА, які на міжнародному ринку коштують набагато дорожче, ніж ті, що виробляються в Україні. Економічно має сенс підтримувати вітчизняних виробників.

Військово-технічне співробітництво (ВТС) з іноземними партнерами

- Слід активізувати ВТС для задоволення потреб закупівель для ЗС. Треба залучати до ВТС приватний сектор, оскільки приватні компанії мають кращий досвід у ціновій політиці. Зокрема, слід лібералізувати експорт-імпорт зброї та дозволити торгувати приватним компаніям.
- Для стабільного ВТС з західними країнами важливо продемонструвати конкурентоспроможність української оборонної промисловості (тобто якість і низькі ціни) та забезпечити довіру іноземних партнерів. Західні партнери приділяють багато уваги добрій репутації своїх партнерів. Тому порушення законів про корупцію знижує ймовірність участі західних партнерів у ВТС з українськими гравцями – як державними, так і приватними.

Секретність і прозорість в оборонному секторі

- Систему секретності та обмеження доступу до інформації слід переглянути. МО повинне критично оцінити, яку інформацію можна поширювати, щоб підвищити рівень прозорості та не завдати шкоди національним інтересам.

- Тендерні процедури слід зробити прозорішими. Кожен повинен мати можливість доступу до тендерів і в разі необхідності оскаржувати їх результати.
- Військову техніку слід закуповувати напряду у виробників, без участі будь-яких посередників. Цей принцип передбачено у Стратегічному оборонному бюлетені (Стаття 2.5.1.), але його ще належить застосувати.

III. НАГЛЯД ЗА СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ

Парламентський нагляд

Усі дев'ять конференцій в рамках проекту торкалися питання парламентського нагляду за сектором безпеки. На першій, другій і дев'ятій конференціях учасники обговорювали це питання у загальному плані; на тематичних конференціях, присвячених СБУ та військово-промислового комплексу, вони розглядали конкретні проблеми, пов'язані з парламентським контролем у цих сферах.

Загальні питання

➤ Законодавча база:

- Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” містить ряд застарілих положень і тому не може служити надійною основою для нагляду чи співпраці з новоствореними органами безпеки.
- Закон не містить поняття чутливої чи секретної інформації. Хоча за законом кожен депутат має повний доступ до інформації, в реальності силові відомства рідко надають чутливу інформацію Парламенту.
- Україна у 2015р. затвердила Національну стратегію з прав людини, разом з її Планом дій. Але нерідко закони, ухвалені після того Верховною Радою, не узгоджуються зі Стратегією і Планом дій.

➤ Експертний рівень.

Членам Парламенту часто бракує знань і досвіду з питань урядування та нагляду за сектором безпеки. Вони часто ухвалюють поспішні рішення стосовно реформ, голосуючи за законопроекти, не володіючи достатніми знаннями стосовно їх змісту, надмірно покладаючись на апарат Парламенту.

➤ Професійність.

Головною проблемою парламентського нагляду в Україні є непрофесійність деяких депутатів, які часто перебувають під впливом приватних компаній і не бажають співпрацювати з організаціями громадянського суспільства, які мають необхідний професійний досвід.

➤ Процедури.

Парламентськими процедурами в роботі комітетів і пленарних сесій часто свідомо нехтують чи маніпулюють, що, своєю чергою, підриває легітимність та авторитет Верховної Ради.

➤ Ресурси.

Парламентські комітети потерпають від браку ресурсів і послуг, особливо для найму кваліфікованих парламентських співробітників.

➤ **Ефективність.**

- Загалом слабкий парламентський нагляд за сектором безпеки в Україні має негативні тенденції. Кілька років тому Міністру оборони або керівнику іншого силового відомства було б важко проігнорувати запрошення Комітету з питань національної безпеки і оборони. Конституція, закони й парламентські процедури залишились практично тими самими, але ситуація загалом призвела до послаблення парламентського нагляду.
- Більшість депутатів, схоже, влаштовує статус-кво, і вони фактично виступають проти реформ. Гучні політичні заяви на підтримку реформ з боку частини прогресивних, налаштованих на реформи депутатів не завжди підкріплені конкретними діями.
- Парламентські комітети переважно займаються законотворчістю, нехтуючи обов'язками контролю за виконанням законів, а також за діяльністю відповідних відомств.
- Парламентські комітети не отримують достатньо інформації для контролю бюджетів відомств сектору безпеки, що послаблює їх наглядову функцію.

➤ **Поводження з секретною інформацією.** Випадки розголошення закритої інформації, отриманої на засіданнях комітетів членами Парламенту, залишаються серйозною проблемою для парламентського нагляду за сектором безпеки. Кілька депутатів не дотримались зобов'язань збереження державної таємниці. Більше того, деякі з них навіть не підписали угоду про конфіденційність. Це підриває легітимність наглядової функції та сіє недовіру між інститутами сектору безпеки та Парламентом. Як наслідок, органи безпеки надають менше інформації, що впливає на ефективність парламентського нагляду.

➤ **Міжнародна підтримка.** Позитивною подією для парламентського нагляду стало створення Міжнародної експертної групи з реформи оборонного сектору при Верховній Раді. Головною задачею цієї групи буде здійснення незалежної оцінки законодавства у секторі безпеки в Україні з точки зору відповідності міжнародним стандартам і кращим практикам, а також ефективності їх запровадження в умовах України.

Парламентський нагляд за правоохоронними та розвідувальними службами

- Якість діалогу між ДПСУ і Верховною Радою залишається не достатньо високою. Необхідність покращення технічних можливостей ДПСУ і забезпечення відповідного фінансування не є пріоритетом для законодавців.
- Слабкість парламентського нагляду за СБУ має певні законодавчі причини. До 2010р. Голова СБУ мав звітувати перед Верховною Радою, але після кількох змін у законодавстві зараз відсутнє положення, яке зобов'язувало б голову СБУ звітувати перед відповідними парламентськими комітетами.

- Повноваження нагляду за СБУ ділять кілька установ, серед яких – Комітет з питань національної безпеки і оборони, Офіс Омбудсмена та Рахункова палата. У Комітеті з питань національної безпеки і оборони відсутні спеціалісти, які професійно розуміють діяльність спецслужб.
- Немає контакту і культури діалогу між Парламентом і СБУ. Її голова не вважає за необхідне відвідувати засідання Комітету, навіть коли розглядається бюджет СБУ.

Парламентський нагляд за сектором оборони

- Керівники та установи сектору безпеки сприймають парламентський нагляд як стороннє втручання у спеціалізовану професійну діяльність і тому не прагнуть співпраці з парламентськими комітетами. Незважаючи на численні запрошення на закриті слухання в Комітеті з питань національної безпеки і оборони, і Міністр оборони, і начальник Генерального штабу їх ігнорували. Це залишає Верховній Раді лише функцію схвалення, коли річні звіти відомств штампують без достатнього розгляду.
- МО та військово-промисловий комплекс в цілому не бажають парламентського контролю. Вони заявляють, що народні депутати не мають достатніх технічних знань і тому не можуть ефективно наглядати за оборонним сектором.

Політичні рекомендації стосовно парламентського нагляду

Загальні питання

➤ Законодавча база:

- Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” слід переглянути та доповнити, поширивши його дію на реформовані відомства безпеки та новостворені органи нагляду в Україні.
- При поданні проекту Закону “Про національну безпеку” Парламент має забезпечити чітке розмежування функцій СБУ та інших правоохоронних відомств.

➤ Знання:

- Можливості членів та апарату Комітету з питань національної безпеки і оборони слід посилити. Міжнародні донори та надавачі допомоги могли б подумати над цілеспрямованим розвитком можливостей у діяльності з парламентського нагляду за цим сектором, включаючи вивчення кращих міжнародних практик та фахові консультації з законопроектів, які має розглядати Комітет. Надавачі допомоги також мають забезпечити ефективний контроль за навчанням.
- У Верховній Раді слід створити інформаційно-аналітичний відділ, який на запит надаватиме комітетам докладну інформацію з окремих питань.

- Раді слід також подумати над створенням “Експертної ради” в Парламенті, де залучені експерти надавали б консультації та допомогу народним депутатам у контролі виконання законодавства у секторі безпеки та процесу реформ в цілому.
 - Допомога, спрямована на розбудову спроможностей, має охоплювати громадянське суспільство. Такі заходи мають служити основою для розвитку діалогу між депутатами та НУО.
 - Навчання та інші заходи з розбудови спроможностей мають враховувати величезний досвід, накопичений з 1992р. Є потреба зміцнити інституційну пам’ять Парламенту та забезпечити спадковість.
- **Процедури.** Парламентська дисципліна й процедури потребують удосконалення, особливо стосовно присутності депутатів на сесійних засіданнях. Правила та процедури створення парламентських комітетів мають забезпечувати уникнення конфліктів інтересів. Якщо депутат має бізнесові інтереси в певній галузі, йому не може бути дозволено засідати в комітеті, що визначає закони в цій галузі.
- **Ефективність.** Міністерські запити не повинні обмежуватись лише “годиною уряду” на пленарних засіданнях по п’ятницях; слід надати більше можливостей питати з міністрів.
- **Поводження з секретною інформацією:**
- Слід запровадити юридичні запобіжники для недопущення витоку секретної інформації від депутатів, в т.ч. шляхом обмеження парламентського імунітету і запровадження кримінальної відповідальності.
 - Для вирішення проблеми незаконного розголошення чутливої інформації слід виробити правила, які чітко визначають обов’язки контролерів (у даному випадку – депутатів) і наслідки у випадку їх порушення. Депутатів також слід навчати професійним діям з нагляду за розвідкою, а також поведженню, аналізу і захисту секретної інформації, отриманої в рамках діяльності з нагляду.
 - Щоб уникнути проблеми незаконного розголошення секретної інформації депутатами у майбутньому, слід удосконалити критерії відбору до Комітету з питань національної безпеки і оборони.

Парламентський нагляд за правоохоронними, розвідувальними та спецслужбами

- Парламентський нагляд потрібен, щоб не допустити політичного втручання Президента і політизації служб безпеки. Для цього слід запровадити надійні юридичні запобіжники. Україні слід розглянути можливості зміцнення ролі Верховної Ради у процесі відбору та призначення керівників органів безпеки. Зараз Рада лише дає згоду на призначення голови СБУ, у той час як призначення голів Служби зовнішньої розвідки та військової розвідки МО відбувається без схвалення Парламентом.
- Верховній Раді слід покращити нагляд за бюджетом ДПСУ. Так, хоча ДПСУ має власний підрозділ розвідки, він не фінансується окремим рядком бюджету. Це становить серйозний ризик для підзвітності й прозорості.

- Національне антикорупційне бюро (НАБУ) зобов'язане подавати Парламенту річний звіт, однак розгляд звіту раз на рік – недостатня форма нагляду. Верховній Раді слід надати більше повноважень з нагляду за НАБУ, наприклад, викликати посадовців НАБУ на парламентські слухання.
- Парламентський нагляд за СБУ має ґрунтуватись на належній оцінці ресурсів, можливостей і результатів роботи СБУ. СБУ має 35 000 працівників і ряд функцій, декілька з яких перетинаються з іншими відомствами. Треба, щоб Бюджетний комітет Верховної Ради ретельно перевіряв порядок формування бюджету СБУ, ефективність його розподілу та використання ресурсів.
- Варто розглянути доцільність створення окремого комітету з нагляду виключно за СБУ. Добра європейська практика в цьому відношенні – мати хоча б один парламентський комітет з конкретним завданням нагляду за розвідувальними та спецслужбами. У деяких країнах, таких, як Румунія, Словаччина, Чорногорія, є декілька парламентських комітетів, кожен з яких наглядає за окремим аспектом розвідувальної діяльності, наприклад, прослуховуванням ліній зв'язку.
- Якщо Україна зрештою вирішить створити новий парламентський комітет з нагляду за СБУ, його мандат, функції та повноваження мають бути ретельно зважені та чітко визначені в законі. Зараз нема єдиної кращої європейської практики стосовно мандату таких комітетів. Але зазвичай мандат включає нагляд за політикою, фінансами, управлінням та завершеними операціями служб безпеки. У Франції та Німеччині комітети мають ширший мандат, що включає нагляд за діяльністю та методами роботи відомств.
- Альтернативою або доповненням до створення парламентського комітету може бути створення незалежного експертного органу, підпорядкованого Парламенту за прикладом Бельгії, Нідерландів або Норвегії. Такі експертні органи зазвичай мають змішаний склад і включають колишніх членів парламенту та посадовців виконавчої і судової гілок влади, а також визнаних експертів у цій галузі. Таке поєднання було б корисним в умовах України, при цьому експертний орган також міг би інформувати новообраних депутатів про повноваження та функції розвідувальних і спецслужб. Представників громадянського суспільства теж можна було б запрошувати на засідання комітету, коли не планується обговорення секретної інформації.

Парламентський нагляд за сектором оборони

- Повноваження та регламент Комітету з питань національної безпеки і оборони слід підсилити, зобов'язавши посадовців Міністерства оборони та інших відповідних установ відвідувати засідання комітету.
- Парламентський нагляд за оборонною промисловістю слід підсилити. Добрі практики демократичних країн Заходу можуть бути корисним орієнтиром для України. Добрим прикладом може служити нагляд за оборонною промисловістю у Франції, де теж є державні оборонні компанії. У США оборонні бюджети ґрунтуються на програмах, тож конгресмени можуть докладно вивчити їх і краще зрозуміти, що вони схвалюють. Норвегія використовує ступінчасту систему схвалення оборонних витрат. Якщо бюджет проекту менше 8 млн. євро, то це – рішення керівника. Витрати від 8 до 60 млн. євро схвалює МО, понад 60 млн. – потрібне затвердження Парламенту.

Громадський нагляд

Заохочення інклюзивного і свідомого громадянського обговорення реформ сектору безпеки в Україні та залучення організацій громадянського суспільства, разом з представниками Ради та виконавчої влади, до обговорення викликів і пріоритетів реформ належить до основних цілей цього проекту. Тому кілька сесій та робочих груп на кількох конференціях⁹ були присвячені ролі громадянського суспільства у моніторингу за керівництвом і реформами сектору безпеки в Україні.

➤ Громадські ради:

- У рамках процесу реформ міністерства створили громадські ради, що складаються з представників організацій громадянського суспільства. Ці ради мають здійснювати громадський нагляд за виконавчою владою. Однак громадські ради не функціонують належним чином, в т.ч. через недосконалі критерії відбору НУО до рад. Деякі досвідчені бюрократи вижили з рад молодих, активних та освічених представників НУО, провівши замість них НУО, які не відзначалися активністю в секторі безпеки, зокрема, релігійні організації.
- Громадська рада при Міністерстві оборони має незбалансований склад. 120 організацій не були допущені до ради. По суті, Міністерство досі не бажає справжнього нагляду з боку такої ради.
- Нинішній склад громадської ради при СБУ викликає певні питання стосовно її прозорості та ефективності. СБУ не надає жодної інформації про членів ради, крім прізвищ, але п'ять з її членів вже відомі своїми тісними зв'язками з СБУ. Тому виникає питання, наскільки ефективно і незалежно вони здатні здійснювати цивільний нагляд за СБУ.

➤ Співпраця з виконавчою владою у процесі реформ:

- Для того, щоб громадський нагляд був ефективним, організації громадянського суспільства мають бути здатні здійснювати тиск на уряд. Але адекватних законодавчих норм, що регламентували б громадські протести та консультації з громадськістю, немає. Немає законів, які вимагали б від уряду обов'язково радитися із громадськістю. Тому участь організацій громадянського суспільства у процесі реформ віддана на розсуд виконавчої влади і, як така, часто спорадична.
- Участь громадянського суспільства у контролі СБУ була проблемною і раніше. Механізми нагляду створені, рекомендації розроблені, але їх часто неможливо застосувати. Наприклад, кілька років тому громадська рада при СБУ надала рекомендації з демілітаризації служби, їх підтримали європейські партнери, але тодішній президент В.Ющенко повністю проігнорував. Тим не менш громадська рада при СБУ досягла певних успіхів у нагляді за професійними навчальними закладами (Академією), а також у забезпеченні соціального захисту службовців та їх родин.

⁹ Конференції 1, 2, 6, 7, 8 та 9. Докладніше див.: <https://ukrainesecuritysector.com>.

- При Міністерстві внутрішніх справ був створений Експертний комітет з реформування МВС, який мав розробити концепцію реформ до листопада 2014р. Організації громадянського суспільства запросили до участі в Комітеті та розробці концепції. Однак, вони зіштовхнулися з потужним спротивом апарату МВС, а їх пропозиції були переважно відхилені.
- Громадянське суспільство також залучалося до розробки Закону “Про Національну поліцію” на запрошення керівництва Національної поліції. На ранніх етапах розробки закону громадські активісти запропонували сотні поправок, жодна з яких не була врахована Парламентом. Це виглядає як позірний спроба Уряду та Парламенту долучити організації громадянського суспільства, у той час як їх реальна участь не вітається.
- Організації громадянського суспільства також виявляють активність у інших сферах сектору оборони. Деякі з них навіть розробили законопроекти з підвищення прозорості бюджету та закупівель в оборонному секторі, передавали їх до Комітету з питань національної безпеки і оборони, але ні у Адміністрації Президента, ні у відповідних міністерствах вони не розглядались.
- У 2017р. представники громадянського суспільства брали участь у роботі комісії з відбору голови НАБУ. Вони допомогли розробити процедуру відбору, критерії придатності та розглядали заявки. Це був один із позитивних і успішних прикладів участі громадянського суспільства у нагляді за сектором безпеки.
- Уряд не приділяє належної уваги стратегічним зв'язкам і співпраці з громадянським суспільством. Хоча існують офіційні веб-сайти стосовно демократичного контролю в Україні та Національної ради реформ, на жодному з них не має інформації про співпрацю або залучення громадянського суспільства до процесу реформ.

➤ **Доступ до інформації:**

- Уряд часто необгрунтовано блокує доступ організацій громадянського суспільства до інформації під приводом необхідності захисту від російської агресії.
- Зрозуміло, що певна секретність в оборонному секторі необхідна для захисту життєво важливих інтересів національної безпеки, але в Україні існує проблема надмірної секретності та необгрунтованої конфіденційності. Рівень засекречення ДОЗ унеможливує доступ громадськості до базової інформації про оборонне планування, без чого не можна чекати ефективного виконання функцій нагляду організаціями громадянського суспільства.
- Згідно з існуючими правилами, якщо якась частина документу містить секретну інформацію, то увесь документ вважається секретним, незалежно від обсягу. Ця практика суттєво заважає роботі громадських органів нагляду, які стежать, наприклад, за дотриманням прав людини у діяльності СБУ.

➤ **Сумнівні НУО.** Волонтерський рух надає важливу допомогу оборонному сектору, користується заслуженою повагою у суспільстві. Сьогодні ж почали з'являтися “фейкові” НУО, які претендують на представництво інтересів добровольців та інших груп. Це шкодить і волонтерському руху, і довірі до організацій громадянського суспільства в цілому.

- **Кампанії з таврування.** Відомі приклади, коли окремі громадянські організації співпрацювали з Москвою для просування російських інтересів в Україні. Однак, це не може бути виправданням дій представників влади, які використали ці приклади як привід для кампаній таврування всіх НУО, які здійснюють нагляд за сектором безпеки.
- **Інституційна спроможність/професійність.** Більшість НУО, що працюють в галузі прав людини та безпеки, мають інституційні недоліки. Лише невелика кількість організацій-контролерів мають належну інституційну спроможність, що ускладнює вплив на урядові відомства в секторі в цілому.
- **Участь у НУО:**
 - Рівень участі громадськості, зокрема, молоді в організаціях громадянського суспільства дуже низький. Серед основних причин цього – низький рівень життя та розчарування в реформах.
 - В Україні немає реального середнього класу. Згідно зі звітом ООН, 60% українців живуть нижче рівня бідності, тобто більшість не може задовольнити свої базові потреби. Громадяни не довіряють банківському сектору, маючи для цього вагомі підстави. Крім того, державна політика не сприяє розвитку малого бізнесу. Ці чинники важливі для розуміння проблем громадянського суспільства в Україні.
 - Українці залишаються незадоволеними темпами реформ, а численні обіцянки держави поки що не матеріалізувалися. Це також загрожує участі волонтерів – представників громадянського суспільства у процесі реформ, оскільки відсутні результати, необхідні для підтримання мотивації. Нарешті, коли волонтери вступають у контакт з системою, то часто стикаються з надмірною бюрократією та корупцією, що ще більше підриває їх мотивацію.

Політичні рекомендації з громадського нагляду

- **Громадські ради:**
 - Слід виробити вичерпні критерії відбору представників НУО до громадських рад при міністерствах і відомствах. Уряд має забезпечити чітке дотримання цих критеріїв керівництвом державних органів влади.
 - Громадські ради можуть і повинні здійснювати дієвий цивільний нагляд, але необхідно забезпечити невтручання, наприклад, Ради при МВС, в оперативну роботу Національної поліції, оскільки таке втручання може завадити триваючим розслідуванням.
- **Співпраця з виконавчою владою у процесі реформ:**
 - Міністерствам треба продемонструвати справжню політичну волю і готовність співпрацювати з громадянським суспільством у питаннях нагляду за сектором безпеки. Недостатньо просто запрошувати представників НУО на зустрічі – важливо встановити змістовний і конструктивний діалог з громадянським суспільством.

- Уряду треба покращити стратегічне інформування про реформи, співпрацюючи при цьому з НУО та ЗМІ. Має бути більше кампаній з інформування громадськості, телевізійних роликів з поясненням основ реформ – чого вони торкаються, які зміни могли б здійснити новостворені установи. Наразі, триваючі реформи не надто позитивно вплинули на суспільну довіру до держави.
- **Доступ до інформації.** Слід переглянути нормативно-правові вимоги секретності документів, дозволивши доступ до несекретних частин документа, який може включати секретні розділи.
- **Кампанії з таврування.** Співпраця деяких українських НУО з Кремлем викликає глибоке занепокоєння і має бути ретельно розслідувана, але такі звинувачення не можна використовувати як привід для переслідування організацій громадянського суспільства і захисників прав людини. Розслідування таких звинувачень має ґрунтуватись лише на доказах та обґрунтованій підозрі у протиправній діяльності.
- **Інституційна спроможність/професійність:**
 - Громадські органи нагляду мають діяти професійно та дотримуватися принципів етики. На жаль, багатьом органам зовнішнього нагляду бракує професіоналізму, що викликає справедливе обурення керівництва силових структур та небажання співпрацювати з такими активістами.
 - Експертна спільнота в Україні є досить потужною за будь-якими стандартами, деякі її представники – справді видатні особи. Однак, потенціал цієї спільноти як *спільноти* експертів ще не достатньо розвинений. Висновки та погляди експертів часто не доводяться належним чином до тих, чий дії та політика суттєво впливають на інтереси України. Необхідно формувати групи експертів, що складаються з постійної основи та долучених учасників, які могли б чітко та вагомо формувати проблемні питання та пропонувати рішення.
 - Більшість університетів у Європі та США мають дослідницькі центри, які працюють під керівництвом викладачів і не потребують великого фінансування. Деякі з цих центрів здійснюють дослідження у сфері урядування сектором безпеки. Україні потрібні такі центри для досліджень в області права, міжнародних стандартів, кращих практик урядування сектором безпеки тощо. Міністерству освіти варто підтримати це починання.
- **Участь у НУО.** Уряду та громадянському суспільству слід активізувати зусилля з залучення молодих людей, особливо жінок, для здійснення і контролю реформ, включаючи заходи з розбудови спроможностей. Міжнародним донорам слід інвестувати в молодь, особливо в тих, хто хотів би пізніше працювати у виконавчих чи законодавчих органах влади.

Незалежний нагляд (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини)

У демократичних суспільствах інститути омбудсменів відіграють важливу роль у надгляді за сектором безпеки. Хоча їх конкретні функції та повноваження в різних країнах різняться, інститути омбудсменів зазвичай мають задачу контролювати оборонні,

правоохоронні й розвідувальні відомства, розглядати скарги на них та ініціювати власні розслідування. Тому дієві інститути омбудсменів важливі для виявлення як окремих, так і системних порушень прав людини в секторі безпеки, притягнення представників виконавчих і безпекових органів до відповідальності та сприяння інформованому громадському обговоренню питань прав людини в секторі безпеки.

Конференції 1, 2 і 8 торкались незалежного нагляду загалом, а п'ята конференція зосередилась виключно на цьому питанні, зокрема, на ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмена) у нагляді за Збройними Силами, Національною поліцією та СБУ. Дискусії стосувались основних питань прав людини в кожному з цих відомств; викликів у роботі Омбудсмена; відповідних організаційних потреб та необхідності розбудови спроможностей.

Загальні питання

- **Призначення Омбудсмена.** Процес призначення Омбудсмена дуже політизовано, що становить ризик для його сприйняття як незалежної фігури.
- **Нагляд постфактум.** Секретаріат Омбудсмена переважно здійснює нагляд постфактум, розслідуючи окремі випадки, і рідко займається профілактичним і системним контролем.
- **Функція представництва в суді.** У рамках реформи прокуратури Омбудсмен має право представляти окремих осіб в деяких судових процесах, однак Омбудсмен не виконує цю функцію ефективно.
- **Необізнаність громадськості.** Громадськість мало знає, коли й як можна звертатись до Омбудсмена для усунення порушень своїх прав.
- **Охоплення через регіональні представництва.** Омбудсмен планує розширити своє регіональне представництво і створити представництва в районах та областях з метою кращого зв'язку з громадами і забезпечення своєчасного розгляду скарг.
- **Звітність Парламенту.** Омбудсмен надає звіти Верховній Раді, але висновки та рекомендації звітів дуже рідко обговорюють у Парламенті.

Нагляд за Національною поліцією

- **Знання поліцейськими прав людини.** Багато поліцейських не повністю розуміють проблеми та порушення прав людини окремих груп, у т.ч. меншин, людей із наркотичною залежністю, секс-працівників. У деяких випадках таке нерозуміння призводить до утисків цих груп поліцією.
- **Розгляд скарг Національною поліцією.** Національна поліція не завжди розглядає скарги громадян, а деякі з них “зникають” всередині системи.
- **Рекомендації Омбудсмена.** Поліція часто не виконує рекомендацій Омбудсмена. Хоча ці рекомендації юридично не обов'язкові, немає механізму відстеження їх реалізації – які виконуються, а які відхилені.

- **Роль Управління забезпечення прав людини (УЗПЛ).** УЗПЛ Національної поліції прямо підпорядковане керівнику Національної поліції. Тому воно не незалежне під час розгляду дотримання прав людини в поліції. Крім того, Управління не має слідчих повноважень і виконує лише наглядову роль – наприклад, воно перевіряє, чи реагує Слідче управління Національної поліції на скарги громадян протягом 30 днів, як передбачено законом.
- **Контроль поліцейських ізоляторів.** Секретаріат Омбудсмена співпрацює з органами прокуратури під час контролю місць тримання під вартою. Прокуратура реформується, але вона збереже функцію нагляду за захистом прав людини у місцях позбавлення волі до створення нових механізмів. Зараз найбільші проблеми поліцейських ізоляторів включають смертність від поганих умов перебування, інфекційних хвороб і відсутності належного медичного обслуговування¹⁰.

Нагляд за Службою безпеки України (СБУ)

- **Доступ до інформації.** Доступ до інформації під час нагляду за службами безпеки особливо ускладнений. Закон про Уповноваженого Верховної Ради тлумачать так, що Омбудсмен може мати доступ до всіх об'єктів, а його персонал – ні. Це серйозно обмежує здатність Омбудсмена реально наглядати за СБУ. Дієвого незалежного нагляду за ізоляторами СБУ немає.
- **Скарги працівників СБУ.** Омбудсмен не отримав жодної скарги від працівників СБУ. Внутрішні механізми подачі скарг у СБУ не завжди забезпечують принцип конфіденційності. Особливо складна процедура подачі скарг для агентів, що працюють під прикриттям. Загалом скарги стороннім органам, таким, як прокуратура чи Омбудсмен, у СБУ не заохочують, і офіцери побоюються за перспективи своєї кар'єри, якщо вони поскаржаться на своїх керівників.

Нагляд за Збройними Силами

- **Спротив нагляду.** Хибна думка, що незалежний нагляд заважає оперативній діяльності ЗС, нерідко є причиною перешкоджання роботі контролерів.
- **Правова база.** Прогалини у правовій базі ускладнюють захист і підтримку незалежними наглядачами громадянських і соціальних прав персоналу ЗС.
- **Права військовослужбовців.** Брак правових гарантій громадських і соціальних прав військовослужбовців часто ставить їх у вразливе становище, підриває моральний дух. Військовослужбовці стикаються з різного роду проблемами, пов'язаними з грошовим забезпеченням та іншими виплатами, медичним обслуговуванням, розміщенням та житлом, відпочинком, умовами служби, а також забезпеченням засобами особистого захисту. У ході контролю Омбудсмен перевіряє умови служби персоналу ЗС і часто висловлює стурбованість якістю військової техніки та навчання, що важливо для успішного виконання їх обов'язків.
- **Права ветеранів.** З особливими викликами стикаються відставні військові: під час служби їм обіцяють певні вигоди, а після звільнення вони часто не матеріалізуються. Більшість скарг Омбудсмену надходить саме від звільнених військових.

¹⁰ У 2016р. в пенітенціарних закладах померли 430 осіб, третина з них хворіла на ВІЛ чи туберкульоз.

- **Неповідомлення.** Потужний дух колективізму у ЗС формує культуру, у якій питання та проблеми розглядають закрито й часто неофіційно. Діючі військові досі вагаються подавати скарги в Секретаріат Омбудсмена.
- **Новий відділ.** З огляду на згадані вище проблеми, в Секретаріаті Омбудсмена створили відділ, що займається виключно питаннями прав людини у ЗС. Відділ співпрацює з МО та Прокуратурою, включаючи Головного військового прокурора та гарнізонних прокурорів, з питань порушень основних прав людини і заходів з відновлення захисту основних прав.

Політичні рекомендації з незалежного нагляду

Загальні питання

- **Призначення Омбудсмена.** Існуючі процедури призначення Уповноваженого Верховної Ради слід переглянути, щоб уникнути політизації процесу.
- **Профілактичний нагляд:**
 - Секретаріату Омбудсмена слід більше робити для пропозиції та перегляду законодавства, в рамках його діяльності з профілактичного нагляду. Такий профілактичний нагляд, однак, вимагатиме додаткових людських і фінансових ресурсів.
 - Омбудсмену слід ефективніше виконувати свої додаткові функції. Через своїх представників у Вищій раді правосуддя та поліції Секретаріат Омбудсмена міг би просувати більш суворі кодекси поведінки та дисциплінарні правила для забезпечення дотримання прав людини працівниками кримінальної юстиції.
- **Охоплення суспільства.** Омбудсмен повинен мати тісніший зв'язок із суспільством та військовослужбовцями, щоб інформувати їх про права та шляхи апеляції у разі порушень. При цьому Секретаріат Омбудсмена має використовувати різні засоби комунікації.
- **Окремі установи Омбудсмена.** Замість створення нових установ, як, наприклад, окремий військовий омбудсмен, слід зосередитись на зміцненні можливостей інституту Омбудсмена для уникнення дублювання задач і потенційних проблем горизонтальної координації.
- **Міжнародна співпраця:**
 - Здатність Омбудсмена взаємодіяти з міжнародними механізмами має важливе значення і потребує подальшої підтримки. Поділ повноважень нагляду шляхом створення окремих інститутів омбудсменів для безпекових відомств зруйнував би налагоджену співпрацю з міжнародними партнерами.
 - Співпраця з міжнародними моніторинговими місіями має бути окремою сферою діяльності. Вона має також включати звернення до міжнародних судів. Зараз Секретаріат Омбудсмена має обмежені можливості в цьому відношенні.

Нагляд за Національною поліцією

- Мандат і повноваження УЗПЛ Національної поліції мають бути чітко визначені законом, а не внутрішніми правилами.
- Функції Омбудсмена та УЗПЛ не повинні перетинатися.
- УЗПЛ має грати активнішу роль у розгляді скарг громадян, а також у виконанні рекомендацій Омбудсмена.
- Зараз УЗПЛ прямо підпорядковане керівнику Національної поліції. “Подвійне підпорядкування” керівнику Національної поліції та Омбудсмену могло б гарантувати більшу незалежність УЗПЛ. Але таке “подвійне підпорядкування” несе ризик збільшення бюрократії і плутанини в субординації.

Нагляд за Службою безпеки України

- **Скарги таємних агентів.** Необхідні законодавчі та нормативні зміни, щоб забезпечити конфіденційність таємних агентів при подачі скарг.
- **Спеціальний підрозділ для СБУ.** Незалежний нагляд за СБУ треба посилити. У короткостроковому плані слід покращити співпрацю між СБУ, прокуратурою та Уповноваженим Верховної Ради. Повноваження Омбудсмена слід поширити на всі аспекти керівництва розвідкою. У зв’язку з цим можна було б створити спеціальний підрозділ з нагляду за СБУ в Секретаріаті Омбудсмена.
- **Спеціалізований орган нагляду.** У середньостроковій перспективі Україна могла б розглянути можливість створення окремого експертного органу нагляду, який займатиметься виключно наглядом за розвідувальними та спеціальними службами¹¹. Але, як і окремий військовий омбудсмен, такий спеціалізований орган нагляду вимагатиме значних фінансових ресурсів і знань. Тому його слід створювати лише за наявності достатніх фінансових і людських ресурсів.

Нагляд за Збройними силами

- **Правова база.** Законодавство про права військовослужбовців слід спростити. Правові положення стосовно зарплат, пільг, інших привілеїв і прав слід викласти чітко, не залишаючи їх на розсуд командира.
- **Обізнаність про права людини.** Військовослужбовці повинні краще розуміти свої права, а також судові та позасудові шляхи подачі скарг і вимог стосовно будь-яких порушень своїх прав. У зв’язку з цим Секретаріату Омбудсмена слід розширити діяльність з підвищення обізнаності про основні права та механізми оскарження.
- **Права ветеранів.** Рекомендації Омбудсмена мають враховувати специфічні проблеми звільнених військовослужбовців.

¹¹ Національний інститут стратегічних досліджень працює над рекомендаціями з покращення незалежного нагляду за СБУ. Він запропонував створити орган, подібний до норвезького Комітету EOS. Його пропозицію має розглянути Парламент.

- **Окремий військовий Омбудсмен.** Хоча окремих військовий Омбудсмен (за німецькою моделлю) з належними правовими обов'язками та повноваженнями був би дієвішим для контролю прав людини в оборонному секторі, такий інститут вимагає значних фінансових і людських ресурсів. Без перспективи забезпечення адекватними ресурсами, запровадження окремого Омбудсмана для військових призведе лише до дублювання повноважень. У короткостроковому плані слід зосередитись на розвитку можливостей Уповноваженого Верховної Ради.

Нагляд з боку ЗМІ

ЗМІ належить важлива роль – допомагати керівництву органами безпеки шляхом журналістських розслідувань і надання доступного для всіх сторін майданчику для обміну інформацією та обговорення питань безпеки¹². Роль ЗМІ та перешкоди для дієвої, фактологічної, допитливої журналістики були детально розглянуті на кількох конференціях, зокрема, на Конференції № 4, яка зосередилась виключно на ролі ЗМІ. Обговорення засвідчило складність репортажів про конфлікти, загрозу фейкових новин і поширення пропаганди, а також потреби журналістів з розбудови спроможностей.

- **Володіння ЗМІ.** Більшість українських ЗМІ належать олігархам, але реальний власник суспільству невідомий. Проблема прихованого володіння впливає на редакційну політику та іноді веде до самоцензури.
- **Законодавча база прозорості ЗМІ.** Для забезпечення прозорості володіння ЗМІ в Україні, у вересні 2015р. був підписаний Закон “Про внесення змін до деяких законів України стосовно забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики в сфері телебачення і радіомовлення”. Ці зміни зобов'язують телерадіокомпанії та провайдерів програмних послуг надавати детальну інформацію про структуру власності та кінцевих бенефіціарів. Закон також забороняє юридичним і фізичним особам, зареєстрованим в офшорних зонах, створювати чи володіти телерадіоорганізаціями та провайдерами програмних послуг.
- **Відносини з відомствами сектору безпеки.** Зараз відносини між ЗМІ та органами безпеки в Україні напружені через різну організаційну культуру та цілі. У той час як незалежна журналістика необхідна для забезпечення відповідальності військових, ЗМІ дуже залежать від ЗС у плані інформації. Хоча під час конфлікту ЗМІ належить важлива роль інформування громадськості про бойові дії, вони стикаються з обмеженнями, введеними Урядом і командуванням ЗС.
- **Журналістика під час конфлікту.** Журналістика в Україні – складна справа. З одного боку, є численні випадки, коли журналісти оприлюднювали потенційно чутливі матеріали. З іншого боку, роботі журналістів часто заважають, і важко оцінити, наскільки ці перешкоди виправдані міркуваннями національної безпеки.

¹² Eden Cole, Philipp Fluri, Simon Lunn (eds.), *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance*, (Geneva: 2015), <http://www.dcaf.ch/Publications/Oversight-and-Guidance-Parliaments-and-Security-Sector-Governance>.

- **Політизована журналістика.** Інформування і громадське обговорення з питань оборони в Україні надмірно політизовані. Громадська думка з питань оборони загалом поляризована між “перемогою” і “зрадою”, не залишаючи ЗМІ місця для конструктивного діалогу чи критики військового керівництва.
- **Спотворення критичних журналістських матеріалів.** Повідомлення про недоліки у ЗС чи з критикою військової політики української влади негайно підхоплюють російські ЗМІ і перебріхують їх на користь Росії. Це ще більше ускладнює присутню в Україні атмосферу секретності й закритості.
- **Джерела публічної та приватної інформації:**
 - Представники силових міністерств і відомств не достатньо надають надійних даних чи інформації з питань оборони. В умовах недостатньої прозорості, недостовірної інформації журналістам важко розуміти та дієво контролювати оборонний сектор.
 - Непрозорість в урядових структурах ускладнює розвиток зрозумілої стратегічної комунікації, особливо в секторі безпеки.
 - Прес-служби приватних оборонних підприємств не набагато ефективніші за своїх урядових колег. Більшість із них – просто пасивні, а їх керівникам однаково притаманні заборони стосовно надання інформації.
- **Конкуренція.** ЗМІ жорстко конкурують між собою, намагаючись якнайшвидше дати детальнішу інформацію. Але при цьому вони звертають мало уваги на інтереси національної безпеки та потенційні наслідки таких повідомлень.
- **Необхідність підвищення компетентності:**
 - Ще одна важлива проблема ЗМІ – низька компетентність журналістів. Репортери часто не мають систематизованих знань про конкретні питання, яких вони торкаються, висвітлюючи ту чи іншу пов’язану з безпекою подію. Крім того, їм часто невідомо про можливий вплив соцмереж на висвітлення сектору безпеки. Тому якість репортажів часто сумнівна; інформація не перевіряється, а в деяких випадках копіюються повідомлення іноземних ЗМІ (у т.ч. російських) з брехливою інформацією чи пропагандою.
 - Деякі журналісти не знайомі з технічною термінологією оборонного сектору, що веде до низької якості репортажів.
- **Безпідставні панічні новини.** Громадськість не поінформована і не вміє розрізнити репортаж на основі фактів від безпідставних повідомлень. Було кілька інцидентів, коли вирвана з контексту інформація викликала загальну паніку. У ряді випадків загроза суспільної істерії внаслідок таких інцидентів змусила втручатись МО і Генеральний штаб.
- **Боротьба з фейковими новинами.** Останнім часом з’явився ряд цікавих ініціатив з протидії пропаганді та брехливим новинам. Показовим прикладом

є платформа *Stopfake*. Хоча цей напрям роботи має величезний потенціал, Міністерство інформаційної політики не надає активної підтримки таким ініціативам.

➤ **Інформування про міжнародну підтримку.** Представники міжнародних і регіональних організацій виконують в Україні важливу роботу, але вони фактично відсутні в національних ЗМІ. Як наслідок, українське суспільство не поінформоване належним чином про їх важливий внесок у процес реформ.

➤ **Технічна інфраструктура зв'язку:**

- Україна стикається з проблемами у захисті свого інформаційного простору в сенсі доступу до мереж і таких технічних питань, як радіочастоти та радіовежі. Доступ до частот ускладнюють технічні питання та надмірна бюрократія.
- Забезпечення та доступ до інформації для громадян у зоні конфлікту та поблизу неї залишається обмеженим. Значна частина відповідальності за це лежить на Національній раді з питань телебачення і радіомовлення. Наприклад, на стратегічній території Маріуполя не виділили радіочастоту для ФМ-радіо Мінборони (з незрозумілих причин). Ще десять міст звертались для організації мовлення армійського радіо, але їм формально відмовили через відсутність вільних частот.

Політичні рекомендації з нагляду з боку ЗМІ

➤ Потрібен багаторівневий підхід, щоб забезпечити стратегічну комунікацію між сектором безпеки та ЗМІ на національному та міжнародному рівні, зокрема, між:

- громадянами, які живуть на підконтрольних і непідконтрольних Уряду територіях;
- громадськістю та владою;
- українськими та закордонними журналістами, іноземними ЗМІ та Урядом.

➤ **Журналістика під час конфлікту:**

- Слід розробити меморандум про взаєморозуміння за участі всіх зацікавлених сторін, включаючи представників Уряду, ЗМІ, журналістських об'єднань та організацій громадянського суспільства, що займаються питаннями ЗМІ та інформації.
- Зберігається потреба виробити чітке розуміння ролі ЗМІ в демократичних державах, які потерпали чи потерпають від насильницького конфлікту.
- Діяльність у непрозорому середовищі з послабленим верховенством права веде до браку довіри й співпраці, особливо для професійних журналістів, які працюють (або бажають працювати) на непідконтрольних територіях. Обмін інформацією та співпрацю можна частково покращити, надавши журналістам на непідконтрольних територіях кращий доступ до інформації.

- Терміново потрібен системний аналіз та моніторинг подій у зоні конфлікту, а також інформація про те, що робиться для попередження конфлікту, та формування дієвих меседжів для внутрішньої та зовнішньої аудиторії. Залишається брак ясності, співпраці та розуміння, що збільшує недовіру між прес-службами сектору безпеки, ЗМІ та населенням. Відомства сектору безпеки та ЗС мають виробляти свій власний контент, вартий довіри, поширювати відео та фотоматеріали для громадськості.
- Необхідно виробити засади та (або) кодекс поведінки ЗМІ в демократичній державі в умовах триваючого збройного конфлікту на її території. Кодекси поведінки та нормативну базу для аналізу слід розробити на основі існуючих національних і міжнародних конвенцій і кращих практик, включаючи Декларацію прав і свобод людини, Європейську конвенцію, Софійську конвенцію та Мюнхенську хартію.
- Професійні журналісти повинні мати право доступу та роботи на контрольованій і неконтрольованій території без загрози їх перетворення на “агентів”.

➤ **Протидія фейковим новинам:**

- Необхідно виробити засади аналізу пропаганди, особливо пропаганди проти національної безпеки. У зв'язку з цим потрібна методологічна система аналізу, яка покаже, як системно підривають національну безпеку держави. Це, своєю чергою, обґрунтує заходи цензури, які в іншому випадку можуть розглядатися як обмеження демократичних прав і свобод.
- Термінологія, особливо в інформаційній війні, має бути дуже чіткою і виключати непорозуміння.
- Інформаційна війна та дезінформація потребують методологічного аналізу. Це допоможе захистити інформаційний простір держави при дотриманні демократичних цінностей і принципів, тобто невід'ємне право держави на захист від загроз національній безпеці в інформаційній війні, з одного боку, та свободу слова, ЗМІ і право на інформацію, з іншого.

➤ **Джерела публічної та приватної інформації:**

- Відділи преси та зв'язків з громадськістю сектору безпеки мають визнати важливість стратегічного зв'язку та розвивати співпрацю зі ЗМІ. Для цього їм треба надавати журналістам доступ до надійної інформації та співпрацювати зі ЗМІ, щоб встановити контакт із суспільством через інформаційні повідомлення та репортажі.
- Прес-аташе міністерств мають проходити професійне навчання налагодженню зв'язків для покращення співпраці зі ЗМІ та кращого інформування громадськості.
- Варто включити стратегічну комунікацію до програм навчання академій силових структур, а також цивільних університетів. Стратегічна комунікація має стати професійною завдяки навчанню і наведенню наочних прикладів того, як працюють ЗМІ, щоб забезпечити демократичний нагляд; що таке прозорість; і як працює нагляд за установами в демократичній державі.

- Потрібен кодекс поведінки сектору безпеки та ЗМІ, який узгодить фундаментальні принципи прозорості й підзвітності з вимогами секретності.
- **Якість журналістики.** Існують значні складнощі та обмеження, пов'язані з висвітленням подій на фронті. Телеканали мають бути більш уважними упри запрошенні коментаторів, щоб не поширювати закриту чи неправдиву інформацію. Найкраще подають точну картину без загрози для закритої інформації кваліфіковані військові журналісти.
- **Необхідність підвищення компетентності:**
 - Журналістам треба надати можливість навчання основам оборонного нагляду; зокрема, застосуванню правильної технічної термінології у репортажах.
 - Потреба навчання стосується не лише підготовки спеціалістів, але й навчання подачі інформації. Зустрічі (хоча б закриті) між представниками сектору безпеки та ЗМІ можуть допомогти виробити спільний погляд і розуміння політики та цілей сектору безпеки.
- **Інформування про міжнародну підтримку.** Представництвам і представникам міжнародних і регіональних організацій слід бути активнішими у ЗМІ і краще інформувати громадськість про свою роботу із сприяння демократизації і процесам реформ в Україні.
- **Співпраця з приватним сектором:** ЗМІ можуть відігравати важливу роль, привертаючи іноземні інвестиції в оборонний сектор. ЗМІ могли б співпрацювати з приватними оборонними компаніями у розробці баз даних для іноземних інвесторів з переліком озброєнь і техніки, що їх випускають українські компанії. Цей перелік можна було б оприлюднити у ЗМІ, в т.ч. англомовних, щоб привабити іноземних інвесторів.



IV. ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

Гендер і реформування сектору безпеки

Визнано, що врахування гендерних питань під час реформування сектору безпеки – це ключ до підвищення ефективності забезпечення безпеки, а також до ефективного нагляду за сектором безпеки. Так, збільшення кількості жінок у силових структурах, сприяння їх кар'єрному росту, забезпечення прав працівників, незалежно від статі, допомагають створити дієвий, підзвітний та інклюзивний сектор безпеки, здатний реагувати на специфічні потреби чоловіків, жінок, людей різних вікових категорій¹³. Тому 2-а та 8-а конференції торкалися гендерних питань в українському секторі безпеки. Обговорювали насамперед проблеми, з якими стикаються жінки, які служать в Національній поліції та ЗС.

Жінки в Національній поліції

- **Політична база.** План реформ Національної поліції не приділяє належної уваги гендерній рівності. У 2010р. була розроблена Концепція гендерного розвитку органів внутрішніх справ, але потім про неї забули всі наступні уряди.
- **Гендерні стереотипи.** Риторика новоствореної Національної поліції свідчить про нерозуміння гендерних питань. Це видно і з повідомлень ЗМІ. Особливо непокоїть гендерні стереотипи стосовно жінок-патрульних. Їх зображують такими собі “барбі”, а не правоохоронцями, які працюють пліч-о-пліч з колегами-чоловіками і мають такі самі обов'язки та відповідальність.
- **Відпустка для догляду за дитиною.** Жінки-поліцейські під час відпустки для догляду за дитиною стикаються з дискримінацією і порушенням закону. Хоча українське законодавство дозволяє відпустку для догляду за дитиною до трьох років, в ряді випадків жінок у відпустці для догляду за дитиною достроково викликали на роботу під загрозою звільнення. На розгляді у Омбудсмена знаходяться численні скарги від жінок-офіцерів.

Жінки у Збройних Силах

- Україна ухвалила Національний план виконання Резолюції 1325. Згідно з цим планом, Україна має досягти 20% представництва жінок у ЗС. Попри певні сумніви у можливості досягнення, Національний план спонукає Раду ухвалити закони та запровадити таку політику.
- Рівні права жінок і чоловіків у секторі безпеки – це мета, поставлена Верховною Радою. Закони змінюють, щоб дозволити жінкам служити на бойових посадах. Але треба зробити більше, щоб створити недискримінаційну правову базу служби жінок у ЗС. Зокрема, термінового реформування потребують військові навчальні заклади, оскільки вони не всі приймають кандидатів-жінок. Серед інших питань, що потребують вирішення – умови служби жінок за контрактом чи перебування в резерві.

¹³ Див.: www.dcaf.ch/gender-and-security/cat2.

- **Професійна сегрегація жінок.** Частка жінок у ЗС суттєва – приблизно 10% усього особового складу. Але жінки переважно служать на допоміжних чи адміністративних посадах – медперсонал, писарі, тиловики, зв'язківці.
- **Юридичні бар'єри.** Жінки у ЗС стикаються з рядом серйозних проблем, особливо ті, хто воює на фронті. Перелік військово-облікових спеціальностей не дозволяє призначати жінок на посади, які вони фактично обіймають у зоні АТО. Відомі випадки, коли жінок-снайперів рахують кухарями чи прибиральницями. Така практика не лише дискримінаційна – вона серйозно позначається на кар'єрі та виплатах.
- **Утиски.** Крім юридичних бар'єрів, жінки стикаються з образами та дискримінаційним ставленням своїх командирів і колег, які часто заявляють, що "їм не місце в армії", чи відмовляються забезпечити їм рівні можливості для кар'єрного росту й підвищення кваліфікації.
- **Кар'єра.** У ЗС жінки стикаються з додатковими проблемами при наймі, зарахуванні, підвищенні кваліфікації та навчанні. Наприклад, для служби жінок в армії встановлені більш жорсткі вікові обмеження, ніж для чоловіків.

Політичні рекомендації стосовно гендеру та реформування сектору безпеки

➤ Гендерна рівність при наймі:

- Досягнення однакового представництва чоловіків і жінок є нереальним, але кадрова політика має бути спрямована на збільшення представництва жінок на всіх посадах і рангах, а не лише на адміністративних чи допоміжних посадах. Для цього доцільно запровадити комплексну політику тимчасового встановлення квот, водночас вирішуючи глибинні причини нерівності на перспективу. Останнє має включати кампанії з цілеспрямованого залучення жінок до служби в поліції чи армії; створення умов і обладнання місць роботи з урахуванням гендерних потреб.
- Відбір кандидатів до ЗС має ґрунтуватись на професійності, компетентності і не допускати дискримінації на гендерних чи інших передбачених законом засадах. Жінок слід активно заохочувати до служби у ЗС для більш ефективного використання людських ресурсів. Поширена хибна думка, що спеціальні квоти для жінок – це дискримінація і підрив боєздатності ЗС. Квоти – це винятковий і тимчасовий захід, спрямований на виправлення кричущої несправедливості; він не повинен давати право найму професійно некомпетентних жінок.

➤ Гендерне навчання. Завданнями заходів з інформування та навчання є:

- забезпечення умов роботи з урахуванням гендерних потреб;
- формування навичок спілкування з урахуванням гендерних потреб;
- боротьба з гендерною упередженістю та стереотипами у силових відомствах.

Боротьба з корупцією

Боротьба з корупцією в секторі цивільної безпеки є невід'ємним елементом процесу реформ. Україна створила ряд спеціалізованих органів кримінальної юстиції, а саме: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціальну антикорупційну прокуратуру (САП); очікується створення спеціалізованого антикорупційного суду. Попри прогрес у створенні інститутів, відсутні відчутні результати у переслідуванні й засудженні корупційних високопосадовців та конфіскації доходів. На цьому фоні одна з секцій Конференції № 7 була присвячена обговоренню розбудови доброчесності в секторі безпеки, окремо зосередившись на ролі органів кримінальної юстиції.

Боротьба з корупцією в секторі безпеки

- **Державна прикордонна служба.** У рамках заходів боротьби з корупцією ДПСУ підвищила зарплати своїм офіцерам, виявляє та притягає до відповідної дисциплінарної або кримінальної відповідальності співробітників, замішаних у корупції.
- **Служба безпеки України:**
 - Розбудова доброчесності є одним з головних пріоритетів СБУ. На виконання Національної антикорупційної стратегії, СБУ розробила проект програми боротьби з корупцією і подала його на розгляд НАЗК.
 - У квітні 2017р. СБУ здійснила внутрішню оцінку, яка дозволила виявити корупційні ризики та виробити відповідні профілактичні заходи. СБУ також планує розробити професійний Кодекс поведінки своїх співробітників та вищого керівництва.
- **Консолідація влади.** У рамках реформи сектору цивільної безпеки кілька відомств були об'єднані під егідою МВС. Хоча така консолідація має спростити керівництво та координацію дій цих відомств, вона одночасно тягне ризик корупції через високу концентрацію влади в одному урядовому відомстві.
- **Антикорупційні вимоги для НУО.** Уряд недавно запропонував зміни до Закону про запобігання корупції, які зобов'язують керівників антикорупційних НУО та організацій, що співпрацюють з ними, подавати електронні декларації про своє майно, аналогічно з держслужбовцями, суддями та депутатами парламенту. Такі зміни мають ознаки залякування громадянських активістів і перешкоджання громадському нагляду за розбудовою доброчесності в секторі безпеки.

Протидія корупції в секторі безпеки – роль органів кримінальної юстиції

- **Спеціалізовані антикорупційні відомства.** Корупція розцвітає там, де виконавча влада має широкі розмиті повноваження при обмеженому контролі й нагляді. Хоча в багатьох країнах з міцною традицією верховенства права правоохоронні відомства цілком здатні боротись із корупцією, Україна вирішила створити спеціальні органи кримінальної юстиції – такі, як Державне бюро розслідувань (ДБР), НАБУ, САП, вищий антикорупційний суд.

- **Громадська думка про заходи боротьби з корупцією.** Головна проблема боротьби з корупцією полягає в тому, що деякі органи, наприклад, ДБР, не діють, а інші надто повільно розслідують і карають випадки корупції, з ряду причин, включаючи проблеми, властиві судовій системі в Україні. Як наслідок, громадськість залишається незадоволеною ефективністю цих спеціалізованих антикорупційних органів, в які вливають чималі гроші платників податків з мінімальними результатами.

Нижче наведені думки учасників обговорення про новостворені чи створювані органи кримінальної юстиції.

Спеціальна антикорупційна прокуратура (САП)

- САП створювали насамперед для керівництва та нагляду за розслідуванням корупції. САП незалежна в тому, що вона може видавати накази про обшуки, конфіскацію та ініціювати інші заходи досудового розслідування.
- САП відповідає за нагляд за розслідуваннями НАБУ, але не має функцій нагляду за вищим керівництвом НАБУ. Зокрема, вона не бере участі у процесі вибору директора НАБУ.
- Існує чимало критичних зауважень стосовно відповідності функцій САП положенням Конституції, плутанини з її функціями представництва та міжнародної співпраці.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

- НАБУ було створене указом Президента, але воно не має належної правової основи, що викликає питання про його легітимність. Така сумнівна база може послабити Бюро: якщо НАБУ розслідуватиме політичну корупцію високого рівня, його мандат і повноваження зможуть легко обмежити без внесення змін до законодавства.
- Головна претензія до НАБУ – повільність його розслідувань. Громадськості, однак, треба пояснювати, що розслідування корупції на вищому рівні – не проста річ, і що, наприклад, деякі справи вимагають міжнародної співпраці, що збільшує час такого розслідування.
- Працівники НАБУ стикаються з проблемами доступу до судових постанов та інших рішень і документів суду, що дуже ускладнює роботу слідчих. НАБУ запропонувало проект закону про доступ до судових рішень, але Верховна Рада не зробила його розгляд пріоритетним.

Суди

- Зараз головна проблема боротьби з корупцією в системі кримінальної юстиції полягає у відсутності суддів для розгляду корупційних справ. Згідно з новим законом, слухати справи, підтримані САП на основі кримінальних розслідувань НАБУ, має колегія з трьох суддів з досвідом не менше п'яти років. Однак у багатьох судах неможливо сформувати такі колегії. Особливо це стосується регіональних судів. За відсутності колегії з трьох суддів вони передають корупційні справи до вищих судів для прийняття рішення. Прийняття цих процедурних рішень дуже гальмує процес.
- Суди з трьох суддів – це лише суди першої інстанції. Якщо обвинувачений вирішить оскаржити рішення, апеляційний суд має складатись із п'яти суддів з досвідом не менше семи років. Знайти апеляційний суд, що відповідає цим критеріям, ще важче.
- Проблема браку суддів не обмежується корупційними справами. Є й інші суди, де бракує суддів; тисячі справ чекають розгляду. Навіть коли судді слухають справи, рішення не виконуються належним чином. Компенсації на основі судових рішень часто не виплачуються.
- Інша велика проблема корупційних справ полягає в тому, що закон не визначає термінів завершення судового процесу.
- Новий закон про судочинство наголошує на розбудові доброчесності суддів і передбачає створення спеціального дорадчого органу – Громадської ради доброчесності, яка має перевіряти доброчесність кандидатів на посади суддів і надавати висновки по кандидатах, які не відповідають якимось критеріям доброчесності. Але Вища кваліфікаційна комісія суддів може кваліфікованою більшістю голосів своїх членів відхилити думку Громадської ради доброчесності. Це правило, яке дозволяє нехтувати думкою Ради доброчесності, серйозно ускладнює боротьбу з корупцією в системі судочинства.



Політичні рекомендації по боротьбі з корупцією

- Необхідно ще раз розглянути підпорядкування МВС такої кількості відомств і визначити, чи підвищує це насправді їх ефективність, а також розглянути додаткові заходи попередження і боротьби з корупцією в МВС.
- У той час як НАБУ відповідає за розслідування випадків корупції на найвищому рівні, не слід залишати поза увагою інші рівні. Для цього має якнайшвидше запрацювати Державне бюро розслідувань.
- Юридичний статус НАБУ слід прояснити і підкріпити законами, а не актами виконавчої влади, які можна легко скасувати.
- Новий рамковий Закон “Про судоустрій і статус суддів” слід ретельно переглянути. Зараз антикорупційні суди, передбачені законом, мають надзвичайний характер. Замість створення окремого антикорупційного суду владі слід подумати над створенням “антикорупційної” палати в касаційному суді.
- У кримінально-процесуальному законодавстві є недоліки, що дозволяють відводити суддів, які застосували заходи досудового затримання. Коли суддя застосовує захід досудового затримання, адвокат обвинуваченого може вимагати відводу судді, що фактично дозволяє обвинуваченому виграти час, щоб уникнути відповідальності. Для ефективної боротьби з корупцією такі лазівки у законодавстві потрібно закрити.



