



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



МАТЕРІАЛИ ВОСЬМОЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
“ПРАВА ЛЮДИНИ ТА УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ:
ВИКЛИКИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ”
21-22 ЧЕРВНЯ 2017р., Київ, Україна

КИЇВ-2017

8
КОНФЕРЕНЦІЯ



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Матеріали Восьмої міжнародної конференції
“Права людини та урядування в секторі безпеки:
виклики реформ в Україні”
21-22 червня 2017р., м.Київ**

Редактори:

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

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

Літературні редактори:

Річард Штайн, DCAF

Ганна Пашкова, Центр Разумкова

Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані результати Восьмої Міжнародної конференції “Права людини та урядування в секторі безпеки: виклики реформ в Україні”.

Сьогоднішні реформи сектору безпеки є безпрецедентними у новітній історії незалежної України, в т.ч. з огляду на рівень залучення громадянського суспільства та міжнародного співтовариства. Попри певні досягнення, громадськість і міжнародні партнери постійно звертають увагу на необхідність кращого дотримання прав людини у секторі безпеки України; зокрема, забезпечення відповідальності за порушення прав людини, захист прав цивільних осіб у зоні проведення АТО, а також попередження й реагування на гендерне насилля. Зазначена проблематика стала предметом обговорення під час конференції широким колом учасників – представників органів влади, громадянського суспільства, наукових кіл, міжнародних організацій та ЗМІ.

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

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

З М І С Т

I. ВСТУП	5
II. ПРАВА ЛЮДИНИ ТА УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ВИКЛИКИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ	
ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ	6
III. ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ	
Олексій МЕЛЬНИК	11
Олександр ЛИТВИНЕНКО	12
Александр ВІННИКОВ	12
Філіпп ФЛУРІ	14
IV. СЕСІЯ I. ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ: СТАН І ПОТРЕБИ	16
ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ СУЧАСНИМ ВИКЛИКАМ І ЗАГРОЗАМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕЦИ	
Світлана ВОЙЦЕХОВСЬКА	17
РОЛЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ АТО	
Святослав СТЕЦЕНКО	19
ЗАГАЛЬНИЙ СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: ДОСЯГНЕННЯ І НОВІ ВИКЛИКИ	
Олександр БАНЧУК	22
ЗАХИСТ ПРАВА НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ	
Геннадій ТОКАРЕВ	26
V. СЕСІЯ II. МІЖНАРОДНІ ПІДХОДИ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ ПРАВОЗАХИСНИХ І ГЕНДЕРНИХ АСПЕКТІВ У ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ І ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ	29
ВПРОВАДЖЕННЯ ПРАВОЗАХИСНИХ І ГЕНДЕРНИХ АСПЕКТІВ У ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ І ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ	
Грацієлла ПАВОНЕ	30
ГЕНДЕР І ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА	
Дмитрій ПОЛІТАЄВ	34
РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВОЗАХИСНИХ І ГЕНДЕРНИХ АСПЕКТІВ У ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ І ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ	
Каріна ПРЯХІНА	36
ВРАХУВАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ І ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ – КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ	
Дженні ЛІНДКВІСТ	40
ГЕНДЕР, ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ	
Назлі ЄЛДРІМ	45

VI. СЕСІЯ III. РЕФОРМИ ТА БЕЗПЕКА: ЕКСПЕРТНІ ОЦІНКИ ТА ГРОМАДСЬКА ДУМКА СТОСОВНО СТАНУ РЕФОРМУВАННЯ, ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ	49
ПРЕЗЕНТАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ	
<i>Андрій БИЧЕНКО</i>	50
ПРЕЗЕНТАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ	
<i>Микола СУНГУРОВСЬКИЙ</i>	53
ЧИ МОЖУТЬ ЖІНКИ ПРОФЕСІЙНО РЕАЛІЗУВАТИСЬ В АРМІЇ? АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ ОБМЕЖЕНЬ	
<i>Марія БЕРЛІНСЬКА</i>	57
КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ	
<i>Артем ДАВИДЕНКО</i>	59

ВСТУП

Проект “Моніторинг проблем урядуванню в секторі безпеки України” реалізується Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF), спільно з Центром Разумкова, за фінансової підтримки Королівства Нідерландів. Завдяки зазначеному Проекту стала можливою ця публікація, яка, на думку авторів, сприятиме реалізації визначених цілей з підвищення обізнаності громадян, розширенню обговорень і налагодженню зв'язків з питань демократичного нагляду та кращих практик управління сектором безпеки України.

Метою Проекту є сприяння публічному обговоренню та розширення можливостей доступу до вітчизняного та міжнародного досвіду урядування у секторі безпеки шляхом створення джерел інформації українською та англійською мовами у друкованих виданнях, на тематичному веб-сайті www.ukrainesecuritysector.com, а також висвітлення перебігу та результатів дискусій у ЗМІ. У рамках проекту проведено два загальнонаціональних соціологічних дослідження з метою забезпечення зворотного зв'язку, з'ясування рівня поінформованості та думки громадян стосовно питань безпеки, демократичного урядування у секторі безпеки.

У рамках восьмої конференції за участі багатьох зацікавлених сторін обговорені питання спроможності різних гілок державної влади, Омбудсмена, громадянського суспільства і ЗМІ забезпечити підзвітність сектору безпеки шляхом моніторингу та розслідування зловживань і порушень, контролю за якістю та повнотою задоволення потреб безпеки суспільства і громадян, впливу на безпекові політики та практики.

Захист і забезпечення прав людини мають важливе значення для демократичного керівництва сектором безпеки. Гарантування безпеки на основі прав людини передбачає чітку політико-правову базу інститутів сектору безпеки; постійне і комплексне навчання персоналу сектору безпеки основним правам людини та важливості дотримання прав людини у повсякденній діяльності; дієві механізми внутрішнього контролю; а також активне залучення парламенту, громадянського суспільства та ЗМІ до процесів нагляду за сектором безпеки з метою підвищення його прозорості й підзвітності та на принципах взаємовигідної співпраці.

Організатори конференції переслідували досягнення наступних цілей: визначення ключових викликів та пріоритетів реформ; ідентифікація “слабких місць” та напрацювання можливих рішень; ознайомлення з кращими міжнародними практиками та оцінка можливостей їх застосування в Україні; визначення потреб у розвитку необхідних спроможностей.

Власні погляди на головні проблеми висловили вітчизняні та міжнародні фахівці, парламентарі, урядовці, громадські активісти, представники регіональних і міжнародних організацій.

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

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

ПРАВА ЛЮДИНИ ТА УРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ВИКЛИКИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ

Завдяки співпраці між DCAF (Женевським центром демократичного контролю над збройними силами), Центром Разумкова та Міністерством закордонних справ Нідерландів, у Києві пройшли дводенні дискусії Круглого столу та секційні засідання. У центрі дебатів були проблеми захисту та забезпечення прав людини у контексті демократичного урядування та реформування сектору безпеки. Нижче пропонується стислий виклад основних тез, висновків і пропозицій, висловлених учасниками дискусій під час пленарних засідань та у робочих групах.

Демократичне урядування у секторі безпеки є загальновизнаним принципом західних демократій. Забезпечення верховенства права і захист прав людини – наріжні камені сталого розвитку та добробуту. Головні принципи політики і практики національної безпеки в демократичних країнах – від місцевого до державного рівня – наразі достатньо чітко формалізовані у національному законодавстві та у міжнародних документах, наприклад, у Європейській конвенції з прав людини, яка є обов'язковою до виконання для всіх підписантів.

Спроможність демократичних інститутів, Омбудсмена, громадянського суспільства і ЗМІ забезпечити підзвітність сектору безпеки не лише у випадку зловживань і порушень, але й контролю за якістю та повнотою задоволення потреб безпеки суспільства і громадян різного віку та статі залежить від здатності відстоювати права людини та пропонувати відповідні зміни до безпекової політики та практики. Водночас, спроможність виконавчої влади, структур сектору безпеки постійно тримати питання прав людини у фокусі політики і практики часто залежить від безперервності комунікації та ефективного партнерства з ключовими суспільними гравцями, а також ефективності зовнішнього контролю.

Питання захисту прав людини у контексті діяльності сектору безпеки має два головних аспекти. По-перше, сектор безпеки має ефективно захищати інтереси людини, суспільства та держави. По-друге, така діяльність має провадитися у спосіб, що не порушує права і свободи людини.

Прозорість і підзвітність є найбільш проблемними і складними для виконання завданнями реформи у секторі безпеки, оскільки вони стосуються аспектів державного суверенітету, державної монополії на застосування сили. Але, якщо кінцевою метою є безпека як “суспільне благо”, то це неодмінно призведе до зміни

балансу влади. Така зміна балансу влади є справою політичною і дуже проблемною. Успішне запровадження підзвітності й належного рівня прозорості у секторі безпеки є взаємовигідним у кінцевому підсумку, оскільки зміцнює суспільну довіру до сектору безпеки, легітимність та якість “суспільного договору” між державою і громадянами.

Після більш ніж двох років реформ, все ще актуальними залишаються питання запровадження комплексного підходу сектору безпеки до забезпечення прав людини, у т.ч. гендерної рівності (на основі досягнутих результатів і своєчасного виявлення викликів). Дані експертного та загальнонаціонального соціологічного опитувань стосовно успіхів реформ дають підстави для висновків про загальне розчарування їх результатами на даному етапі. Певне пояснення причин цього явища міститься у відповіді експертів на питання стосовно того, що мав би визначати та що насправді визначає успіх реформ у секторі безпеки. Реформам бракує системної та цілеспрямованої роботи органів влади, а певні успіхи досягнуті переважно завдяки тиску на владу з боку суспільства та міжнародній підтримці. Водночас, експертні оцінки загального стану реформування є значно оптимістичнішими від суспільної думки.

Реформи мають довгостроковий характер. Звичайно, важливо вже зараз демонструвати суспільству хоч невеликі, але перемоги, але реальні зміни відбуваються достатньо складно і потребують певного часу, про що також необхідно пам'ятати і відверто говорити, щоб уникати популізму та не створювати невинуватих очікувань.

Реальні реформи досить часто підміняються рішеннями про створення нових структур, які ухвалюються без належного обґрунтування їх повноважень, сфери компетенції та обов'язків. Показовою в цьому плані є історія створення Державного бюро розслідувань (ДБР) як складової реформи прокуратури. Конкурс на обрання керівника ДБР став найбільш тривалим в Україні, продемонструвавши наявність політичних мотивів його блокування (відсутність домовленості між політичними силами про керівника цього органу). Це унеможливило створення самої структури ДБР у передбачені терміни і, відповідно, створило ситуацію, коли важлива правозахисна функція, якої позбавлялася прокуратура, не могла виконуватися державою за відсутності ДБР.

Зміни у законодавчому регулюванні діяльності сектора безпеки у ряді випадків були просто зміною назви, а іноді – поверненням до старих принципів. Насамперед це стосується дотримання права на свободу. Деякі законодавчі зміни порушують вимоги Конституції. На тлі військового конфлікту запроваджуються норми, що є прямим порушенням ст.5 Європейської конвенції з прав людини. Завдяки активному залученню експертного середовища, вітчизняних правозахисників і міжнародних партнерів, більшість подібних недемократичних ініціатив вдається вчасно виявити та зупинити.

Одним із позитивних прикладів вважається ухвалення Закону “Про Національну поліцію України”, оскільки закон чітко визначає повноваження та обов'язки поліції, спеціальні заходи, види баз даних, умови застосування зброї та різних технічних засобів. Раніше ці питання не були чітко прописані в законі,

тому жертвам було важко посилались на правові норми у суді. Новий закон зміцнив правову основу підзвітності працівників поліції.

Однак, проблеми з реформою поліції загалом і з дотриманням прав людини залишаються. Не затверджено дисциплінарний статут як додаток до закону, а чинні дисциплінарні правила Національної поліції не відповідають новому закону. Національне бюро розслідувань, яке має займатися розслідуванням кримінальних злочинів, скоєних поліцейськими, досі не працює. Існуючі суперечності між наявними дисциплінарними правилами поліції та положеннями нового закону спричиняють “брак підзвітності”, що дозволяє поліцейським уникати відповідальності за правопорушення.

Проект концепції реформи СБУ, підготовлений більше року тому, все ще очікує на затвердження. Тим часом фіксуються численні порушення прав людини у практиці затримань. Більшість скарг стосується позбавлення затриманих “права на дзвінок”, фізичного насилля та інших форм поганого поводження у слідчих ізоляторах, блокування доступу незалежних інспекторів і адвокатів до місць позбавлення волі. Створення слідчих ізоляторів під контролем СБУ створює серйозну загрозу для прав людини. Всі місця попереднього ув’язнення і позбавлення волі мають перебувати під контролем Міністерства юстиції.

Останні зміни до Конституції максимально обмежили повноваження і функції прокуратури і наблизили її до стандартів країн-членів Ради Європи (позбавлення функції нагляду за місцями несвободи, представництво інтересів громадян у судах тощо). Паралельно з кроками в обмеженні повноважень прокуратури відбувається розвиток системи правової допомоги в системі Міністерства юстиції. В Україні вже працюють більше 400 місцевих бюро правової допомоги. Експерти Ради Європи у своєму оціночному звіті 2016р. відзначили прогресивність і стабільність системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні.

За останні три роки в контексті реформи прокуратури були суттєво розширені повноваження Омбудсмена із захисту персональних даних, захисту права доступу до публічної інформації та представлення інтересів громадян у судових процесах, але інститут Уповноваженого не спроможний реалізувати їх через фінансові та кадрові обмеження. Інститут Уповноваженого також отримав можливість впливати на державні структури через своїх представників у відповідних кваліфікаційних та дисциплінарних органах. Це – унікальний український досвід.

Існує достатньо підстав для сумнівів у ефективності наявних механізмів координації реформ. Важливо не лише мати єдиний і дієвий орган координації реформ. Цей орган не може бути ефективним без стратегії та програми як робочих інструментів, без яких він залишатиметься пустим, незалежно від статусу і підпорядкування. Не менш важливим є врахування загальних процесів, які відбуваються в державі. Спроби побудувати сектор безпеки і оборони у відриві від загального контексту реформування держави матиме лише обмежений успіх.

Брак фінансових ресурсів є важливою, але не єдиною причиною, що не дозволяє уряду не лише виконувати соціальні зобов’язання перед військово-службовцями, ветеранами та членами їх сімей, але й належним чином забезпечити екіпіровку та бойову підготовку, що створює додаткові ризики для життя і

здоров'я персоналу. Завдання захисту прав військовослужбовців є не лише питанням захисту прав людини, але й важливою складовою боєздатності та національної безпеки. Це є фактором мотивації, який спонукає громадян брати на себе відповідальність і ризикувати власним життям задля захисту своєї країни і своєї держави.

Якщо ресурсів не вистачає, то люди мають про це знати і робити свідомий вибір. Потрібно розширювати публічну комунікацію, більш активно роз'яснювати суспільству об'єктивні причини невиконання державних зобов'язань. Це буде взаємна відповідальність держави і громадянина, готового виконувати свій громадянський обов'язок за умов обмежених ресурсів.

Жінки у Збройних силах стикаються з додатковими проблемами. Наприклад, до жінок застосовуються більші вікові обмеження прийому на військову службу, а також існують дискримінаційні практики стосовно кар'єрного росту. Прийом на службу до Збройних Сил має ґрунтуватись на професійності та компетентності. Спеціальні квоти для жінок можуть бути рекомендовані як винятковий і тимчасовий захід, спрямований на виправлення нерівності, але це не повинно призвести до найму професійно неспроможних жінок на підставі квот.

Більшість експертів визнають наявність дискримінації за статевою ознакою у секторі безпеки та комплексний характер причин цієї проблеми. Важливим є виявлення системних проблем. Наприклад, проблеми гендерної рівності у Збройних Силах тісно пов'язані з матеріальними можливостями. Треба розуміти, що ці проблеми стосуються не лише жінок, а є системними для всіх Збройних Сил.

Гендерні проблеми у секторі безпеки є відображенням упереджень і стереотипів, вкорінених у суспільстві. Збільшення рівня представництва жінок у секторі безпеки позитивно впливає загальносуспільну ситуацію та сприяє руйнуванню стереотипів, протидії дискримінаційним практикам. Сектор безпеки, активно впроваджуючи гендерну проблематику в загальний контекст захисту прав людини, може відігравати активну роль у ліквідації цих стереотипів на національному рівні. Врахування гендерних питань у процесі реформування та діяльності сектору безпеки необхідне також у контексті дотримання державою міжнародних зобов'язань.

Одна з найбільш серйозних перешкод на шляху подолання гендерної нерівності має культурний характер. Зміна культурних норм – масштабна задача, яка зазвичай зустрічає сильний спротив, оскільки часто вимагає зміни колективної та індивідуальної ідентичності. Культурні зміни – це процес, що триває значно довше, ніж терміни реалізації будь-якої довгострокової програми.

Делегування окремих поліцейських і оборонних функцій регіонам у рамках децентралізації може здійснюватися лише за наявності повної правової бази та надійних запобіжників проти зловживань і політичного впливу.

Є потреба досягти балансу між законодавчими змінами і стабільністю, щоб забезпечити втілення всіх відповідних змін, а також дієвість законодавства. Необхідно розвивати механізми підвищення професійності роботи депутатів, забезпечення відповідальності за непрофесійність та порушення вимог

законодавства. Міжнародна допомога Верховній Раді має радше зосередитися на розбудові можливостей роботи комітетів, ніж на організації зарубіжних стажувань (подорожей) депутатів.

Органам влади слід переглянути й удосконалити стратегію інформування про реформи. Брак надійної інформації лише погіршує уявлення громадян про перебіг реформ сектору безпеки. Владі та громадянському суспільству слід більше робити для залучення молоді та жінок до безпосередньої участі в реформах та контролі за реформами, в т.ч. шляхом проведення публічних дискусій на зразок цієї конференції. Міжнародним донорам слід інвестувати в молодь, особливо в тих, хто хотів би в майбутньому працювати у структурах виконавчої та законодавчої влади.

Конструктивний тиск донорів на уряд України з вимогами вирішення проблем прозорості є, на думку експертів, позитивним і важливим. Наприклад, зараз Україна на постійній основі надає державам-донорам звіти про використання отриманої допомоги, в т.ч. інформацію про втрати і з яких причин. Це стало можливим завдяки чіткій умові передачі чергової допомоги лише після своєчасного надання звіту.

Завдання забезпечення прав і свобод людини неможливо відокремити від більш масштабного завдання забезпечення ефективності органів сектору безпеки і оборони, насамперед спецслужб, правоохоронних органів, збройних сил. Саме захищеність прав і свобод, законних інтересів громадян є основним виміром ефективності їх роботи. Без радикальних зрушень у показнику ефективності діяльності органів сектору безпеки і оборони марно сподіватися на реальне зміцнення безпеки та стабільності в країні. Слід розуміти комплексний характер проблеми, оскільки при всій важливості ідеї захисту прав і свобод, не можна відривати її від загального контексту реформування, обставин, в яких знаходиться Україна, можливостей і обмежень.



ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ



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

Міжнародна конференція “Права людини та урядування у секторі безпеки: виклики реформ в Україні” є восьмим публічним заходом, який проводиться Женевським центром демократичного контролю над збройними силами та Центром Разумкова в рамках спільного проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки” за фінансування МЗС Королівства Нідерландів.

Тема, яка сьогодні пропонується для дискусії, проходила червоною ниткою через усі попередні конференції, незалежно від основної проблематики, що пропонувалася до обговорення. Але зараз ми вирішили зробити її головною, оскільки, на наше переконання, забезпечення верховенства права і захист прав людини лежать в основі персональної безпеки, безпеки суспільства і національної безпеки, є необхідною передумовою сталого розвитку демократичного суспільства, добробуту громадян. Це те, що розуміється під демократичними цінностями і забезпечує внутрішній мир, стабільність у країні, робить її комфортною для життя і дає підстави пишатися громадянством і, врешті-решт, є тим стимулом, який спонукає громадян до захисту країни зі зброєю в руках.

Загальна декларація прав людини, Європейська конвенція з прав людини, інтегровані в українське законодавство, декларують основні права: право на життя, заборону катування, свободу від рабства та примусової праці, недоторканість, право на справедливий суд і приватне сімейне життя, свободу думки і т.д. Сьогодні питання захисту прав людини в Україні набуло особливої актуальності, яка пов’язана реалізацією ідей Майдану Гідності, стратегічного курсу країни на інтеграцію до демократичної світової спільноти, а також умовами надзвичайної ситуації, спричиненої збройним конфліктом.

Міжнародне право допускає обґрунтований та обмежений гостротою загрози національній безпеці відступ від зобов'язань держави у цій сфері під час війни. Водночас, не менш серйозною є загроза скасування або надмірного обмеження прав і свобод громадянина, що може стати наслідком розширення повноважень держави в умовах надзвичайної ситуації. Реформа сектору безпеки також містить подібні виклики, оскільки радикальні трансформації не завжди призводять до задекларованих позитивних наслідків.

Ці та інші питання сьогодні будуть підніматися в ході презентацій і сподіваюся, вони будуть спонукати учасників до жвавої дискусії. Я хотів би закликати не лише висловлювати критичні думки – це, безумовно, важливо і необхідно, – але також не забувати відзначати позитивні результати реформ в Україні чи корисні рішення української влади.

Олександр ЛИТВИНЕНКО,
заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України

Хочу, насамперед, щиро подякувати за допомогу Посольству Нідерландів в Україні, DCAF, НАТО та нашим міжнародним партнерам. На мою думку, робота з іноземними партнерами є ключовим фактором сприяння реформам в Україні та подальшому розвитку досягнутих результатів у царині національної безпеки і оборони.

Завдання забезпечення прав і свобод людини неможливо відокремити від більш масштабного завдання ефективності органів сектору безпеки і оборони, насамперед спецслужб, правоохоронних органів, збройних сил. Саме захищеність прав і свобод, законних інтересів громадян є основним виміром ефективності їх роботи. Якщо ми не досягнемо радикальних зрушень у цьому показнику ефективності діяльності органів сектору безпеки і оборони, то марно сподіватися на реальне зміцнення безпеки та стабільності в країні.

Отже, хочу підкреслити комплексний характер проблеми і того, що при всій важливості ідеї захисту прав і свобод відривати її від загального контексту реформування не можна. Ми мусимо чітко усвідомлювати особливі обставини, в яких знаходиться Україна, наші можливості й обмеження.

На завершення, хотів би наголосити на тому, що реформи мають довгостроковий характер. Звичайно, важливо вже зараз демонструвати суспільству хоч невеликі, але перемоги. Реальні ж зміни відбуваються достатньо складно і потребують певного часу, про що також необхідно пам'ятати і відверто говорити, щоб уникати популізму та не створювати невинуватених очікувань.

Александр ВІННИКОВ, голова Представництва НАТО в Україні

Дана тема є дійсно дуже актуальною, тому я вдячний за можливість поділитись з вами певними думками стосовно підтримки, яку надає Альянс реформі сектору безпеки і оборони в Україні. Також зупинюся на нашому баченні поточних пріоритетів реформування.

Завдання цієї конференції – визначити поточні пріоритети реформування сектору безпеки і оборони, а також зазирнути в майбутнє та обговорити можливі

складнощі реформування. Я зосереджусь на деяких основних пріоритетах нашої співпраці в сфері реформування.

Рівень залучення НАТО в Україні з початку російської агресії є безпрецедентним як з точки зору політичної, так і практичної. Ми, країни-члени НАТО, безумовно хочемо, щоб Україна стала прикладом успіху і тому підтримуємо намагання України запровадити стандарти й принципи НАТО до 2020р., зміцнити національну оборону, щоб Україна могла надійніше та ефективніше гарантувати власну безпеку.

Україна завершила повний цикл процесу Комплексного огляду сектору безпеки і оборони (КОСБО), розпочатого у 2014р. Радники НАТО були задіяні на всіх етапах процесу, від затвердження нової Стратегії національної безпеки у 2014р. до нещодавно схваленої нової Державної програми розвитку Збройних Сил. Наша участь у процесі КОСБО включала активну спільну роботу над дорожньою картою оборонної реформи, відомою як Стратегічний оборонний бюлетень України. Останнім часом ми також допомагаємо розробити концепцію реформування Служби безпеки України та провадимо велику роботу з розробки нового закону про національну безпеку, до чого я ще повернусь.

Ціль України – запровадити стандарти НАТО до 2020р. – безумовно, дуже амбіційна і є головним спільним знаменником усіх потрібних реформ, включно з запровадженням цивільного демократичного нагляду за органами безпеки і оборони. Парламенту тут належить ключова роль. Визнаючи цей факт, у Комплексному пакеті допомоги, схваленому НАТО для України на Варшавському саміті 2016р., демократичний нагляд визнано однією з найбільш пріоритетних сфер, на яких нам слід зосередитись, надаючи допомогу Україні. Тут я дуже вдячний DCAF та іншим партнерам за співпрацю в наших заходах з розбудови відповідних спроможностей Верховної Ради.

Коли ми говоримо про стандарти й принципи НАТО, ми говоримо не лише про стандарти техніки, військової форми чи зброї. Часто роблять таку помилку, бо стандарти НАТО за великим рахунком означають дотримання і впровадження таких цінностей, як демократія, права людини та верховенство права. Вони також передбачають докорінну зміну нинішньої практики роботи, зокрема, належне делегування владних повноважень і запровадження ефективної міжвідомчої координації.

Крім оборонної реформи, наші експерти залучені до реформування сектору безпеки загалом, приділяючи особливу увагу питанням прав і фундаментальних свобод людини. Ми співпрацюємо зі Службою безпеки України, Міністерством внутрішніх справ і кількома відомствами, такими, як Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій та Національна гвардія. Реформа Служби безпеки України, на нашу думку, є одним із пріоритетів для України сьогодні. У 2016р. радники НАТО разом з колегами з Консультативної місії ЄС і кількох союзних країн були на двосторонній основі включені до Міжнародної дорадчої групи з питань реформування Служби безпеки України, яка допомагала виробити концепцію реформ.

Робота над концепцією була завершена влітку 2016р., і відтоді вона чекає на схвалення українською владою. Ми очікуємо, що вона буде розглянута і, сподіваюсь, затверджена в найближчому майбутньому, можливо, навіть ще до візиту Північноатлантичної ради на чолі з Генеральним секретарем НАТО до України в липні 2017р. Щоб забезпечити практичну реалізацію цієї концепції реформ, ми також працюємо разом з СБУ над практичним планом дій. Отже, її виконання може розпочатись одразу після схвалення. Думаю, що можемо говорити від імені всіх членів Міжнародної дорадчої групи, коли кажу, що ми хотіли б бачити СБУ деполітизованим та ефективним органом внутрішньої безпеки з функціями попередження злочинів проти держави. Щоб досягти цього, потрібно буде передати окремі функції, особливо правоохоронні, та чітко розмежувати обов'язки. Важлива частина реформи СБУ – підвищення відкритості для громадськості та запровадження дієвих механізмів нагляду.

Це питання також розглянуте в проекті нового закону про національну безпеку, розробку якого очолював Апарат Ради національної безпеки і оборони України у тісній співпраці з іноземними радниками. Новий ефективний рамковий закон, який роз'яснить ролі та обов'язки в секторі безпеки і оборони, систематизує впровадження ключових європейських та євроатлантичних стандартів і принципів, стане ще одним важливим кроком уперед у процесі реформ в Україні. Україна сьогодні стикається з широким спектром загроз і важливо, щоб сили безпеки і оборони працювали разом без якогось тертя. Ось чому наша команда стратегічних радників розглядає сектор безпеки і оборони як одну систему і намагається допомогти покращити міжвідомчу взаємодію.

Такими, з точки зору НАТО, є головні пріоритети реформ сектору безпеки в Україні. Я хотів би скористатися нагодою, щоб подякувати Центру Разумкова і DCAF за цю важливу серію заходів, а також допомозі з боку моєї країни – Міністерства закордонних справ Нідерландів – яка зробила це можливим.

Філіпп ФЛУРІ,

директор відділу Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії, DCAF

Ця конференція планувалась як остання в серії з восьми конференцій, що розглядають різні аспекти реформування сектору безпеки в Україні. Тож спочатку ми планували на цій конференції підбити підсумки, але – завдяки економному використанню бюджету проекту – ми матимемо змогу організувати ще одну конференцію, яка завершить процес. Отже, сьогоднішній захід ми повністю присвячуємо питанням прав людини та верховенства права в процесах урядування сектором безпеки.

Якщо розглядати трансформацію сектору безпеки як щось більше, ніж технічний процес адаптації існуючих інструментів до виявлених задач, то треба звернути увагу на принципи доброчесності, прозорості, підзвітності й прав людини. Якщо ж процес реформування сектору безпеки в Україні має бути елементом євроатлантичної інтеграції, треба звернути пильну увагу на те, що розуміється під спільними євроатлантичними цінностями.

Реформа – не лише питання технічної трансформації чи адаптації. Це процес, який передбачає сприйняття та інтеграцію цінностей, найпершими та

найголовнішими з яких є права людини та громадянські свободи. Сектор безпеки має надавати правові та технічні інструменти захисту окремого громадянина, його людських прав та громадянських свобод. Саме так розуміється добре врядування сектором безпеки.

Ця конференція присвячена правам людини при реформуванні сектору безпеки в Україні – дуже важливому аспекту. Застосовуючи формат сесійних засідань і зустрічей у робочих групах, ми обговоримо питання, що стосуються прав людини та практик сектору безпеки, розглянемо міжнародні підходи до врахування прав людини, в т.ч. гендерних питань у політиці та практиці безпеки, проаналізуємо суспільні уявлення про особисту, національну та міжнародну безпеку.

Я радий вітати в цьому залі по-справжньому зацікавлену аудиторію, учасників спільного процесу – процесу, який дозволив об'єднати за одним столом міжнародний і національний експертний потенціал, представників силових структур, парламенту та громадянського суспільства.



СЕСІЯ І. ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ: СТАН І ПОТРЕБИ



Обговорення стану реформування складових сектору безпеки, впливу реформ на дотримання прав людини, існуючі виклики та завдання наступного етапу реформування; визначення спільних підходів і відомчих особливостей реформ, що впливають із визначених пріоритетів.

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

Доповідачі:

- Світлана ВОЙЦЕХОВСЬКА, народний депутат України, співголова міжфракційного об'єднання "Рівні можливості"
- Святослав СТЕЦЕНКО, представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань захисту прав військовослужбовців
- Олександр БАНЧУК, експерт Центру політико-правових реформ
- Геннадій ТОКАРЄВ, керівник Центру стратегічних справ Харківської правозахисної групи

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ПРОТИДІЇ СУЧАСНИМ ВИКЛИКАМ І ЗАГРОЗАМ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

**Світлана ВОЙЦЕХОВСЬКА,
народний депутат України,
співголова міжфракційного
об'єднання “Рівні можливості”**



Об'єднання “Рівні можливості” було створено в 2011р., але саме в цьому скликанні Парламенту воно зміцнилося не лише кількісно, але, насамперед, своєю продуктивністю у розробці і реалізації планів, над якими працює і Уряд, і Верховна Рада. Одним із напрямів роботи Об'єднання є забезпечення рівних прав і можливостей саме у секторі безпеки.

Ви знаєте, що Збройні Сили України донедавна залишалися найбільш консервативним інститутом сектору безпеки з точки зору дотримання рівних прав чоловіків і жінок при наборі та проходженні військової служби. Нові тенденції гендерної політики в сфері оборони стали особливо актуальними під час військових дій. З перших днів з'ясувалося, що жінки не лише хочуть, а й можуть захищати свою Батьківщину на рівні з чоловіками. З'ясувалося й інше. Попри їх фактичну участь у бойових діях як солдат, вони офіційно рахувалися на “небойових” посадах. Саме після звернення нашого Об'єднання, були внесені зміни до Наказу Міноборони від 27 травня 2014р. №337 “Про затвердження тимчасових переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу та військовослужбовців-жінок і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців”.

На сьогоднішній день близько 100 видів бойових спеціальностей можуть займатися жінками. Комуś може здаватися, що це маленький нюанс, але до цього Україна йшла 25 років.

У лютому 2016р. був ухвалений Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період до 2020р. Цей план створює нові можливості для професійної участі жінок у сфері національної безпеки і оборони. До 2020р. Україна має забезпечити частку жінок в армії на рівні 20%. Незалежно від особистих думок стосовно реалістичності та доцільності, жінки повинні мати рівні права з чоловіками, і це є тим завданням, яке ставить перед собою Верховна Рада.

На сьогодні у нас склалася надзвичайно плідна співпраця із Урядом. За ініціативи нашого Об'єднання 1 березня 2017р. Іванна Климпуш-Цинцадзе була призначена Віце-прем'єром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. До сфери її повноважень також входить формування та реалізація гендерної політики в країні. Нещодавно було створено Урядовий офіс гендерного уповноваженого, який дасть можливість координувати роботу з реалізації гендерних прав, рівних прав і можливостей як на рівні Уряду, так і на рівні Верховної Ради. Це дасть змогу нам більш активно готувати і приймати законопроекти і таким чином сприяти реалізації гендерної політики Уряду.

Стандарти НАТО, як відомо, передбачають право жінки проходити на рівні з чоловіками військову службу, але ми не намагаємося запозичити якусь ідеальну модель, ми мусимо пройти свій шлях. Безперечно, на цьому шляху важлива підтримка громадськості та наших міжнародних партнерів. Створення належних умов служби жінки в армії вимагає фінансових затрат. Під створенням певних умов розуміється в т.ч. необхідність врахування фізіологічних відмінностей.

Залишається невирішеним питання про службу жінок у спецпідрозділах, військово-морських силах, підрозділах, що перебувають за кордоном, прийому жінок на навчання в учбових закладах Міноборони. Попереду у нас надзвичайно великий пласт роботи. Звичайно, ми мусимо продумати, яким чином будуть жінки проходити у військовому резерві. Всі ці моменти ми мусимо продумувати надзвичайно детально, щоб наші добрі наміри не залишились лише намірами.

На сьогодні у Верховній Раді України є декілька законопроектів, що регламентують питання проходження військової служби, і Об'єднання "Рівні можливості" активно працює і буде працювати над їх ухваленням.

Коли мене запитують: чому ви вважаєте, що жінка має служити в армії? Я хочу нагадати слова рядової Джейн: "Не важливо для матері, хто загине на війні – син чи донька". Кількість жінок в армії має відповідати їх частці в суспільстві. У нашій країні живе більше 50% жінок, тому я вважаю, що це є тим стимулом, який має бути наданням права жінці виконувати свій громадянський обов'язок. Серед 24 тис. жінок, які сьогодні служать в українській армії, всі 100% після опитування сказали, що вони зробили цей вибір свідомо, і це надзвичайно важливо, тому що в них було це право на вибір.

РОЛЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ АТО

**Святослав СТЕЦЕНКО, представник
Уповноваженого Верховної Ради України
з прав людини з питань захисту
прав військовослужбовців**



Ми вбачаємо два основних напрямки роботи інституту Омбудсмена у забезпеченні прав людини під час проведення АТО та у процесах реформування сектору безпеки. Перший – дотримання прав цивільного населення у тих місцевостях, де відбуваються бойові і спеціальні дії у рамках діючого правового режиму. Другий – дотримання прав військовослужбовців, їх прав людини, громадянина і специфічних професійних прав. Під терміном “військовослужбовці” слід розуміти у даному випадку персонал усіх військових формувань і правоохоронних органів, військовозобов’язаних, які можуть бути в будь-який момент долучені до виконання завдань збройного захисту країни, а також громадян, які не є військовозобов’язаними, але потенційно можуть стати такими.

У нас є чіткі усвідомлення, що завдання захисту прав військовослужбовців є не лише питанням захисту прав людини, але й важливою складовою боездатності та національної безпеки. Це є фактором мотивації, яка спонукає громадян брати на себе відповідальність і ризикувати власним життям задля захисту своєї країни і своєї держави. У цьому ми бачимо своє місце і свою роль.

Наша роль є, насамперед, наглядовою, оскільки ми не втручаємося і не маємо на це права. Це не наша функція – втручатися в розпорядчу діяльність. Ми здійснюємо постійний моніторинг реального стану дотримання прав військовослужбовців як в зоні АТО, так і в пунктах постійної дислокації; стану дотримання прав військовозобов’язаних. Ми реагуємо на заяви і звернення військовослужбовців і членів їх родин, а також на інформацію в ЗМІ та в соцмережах. Дуже важливо, щоб суспільство бачило не лише проблеми, а й те, як органи державної влади реагують на них.

У нашій роботі особливо важливим є виявлення системних проблем. Було дуже вірно зазначено, що вирішення проблеми гендерної рівності в Збройних Силах тісно пов'язане з матеріальними можливостями. Дійсно, треба розуміти, що ці проблеми не стосуються суто жінок, а є системними для всіх Збройних Сил. Зобов'язання, які взяла на себе держава перед військовослужбовцями, ветеранами, учасниками бойових дій, їх родинами, вона не спроможна виконати. Це є об'єктивна реальність. Обсяг ресурсів, що виділяються для оборони країни і соціального забезпечення військовослужбовців і членів їх родин, не покриває зобов'язання, які держава взяла на себе. Така ситуація породжує іншу проблему, пов'язану з нерівністю доступу військовослужбовців і ветеранів до цих гарантій.

Механізми фінансування і розподілення матеріальних цінностей, насамперед, виділення земельних ділянок для житлового будівництва, залежать від доброї волі органів місцевого самоврядування і посадових осіб державних органів попри ухвалені нормативні акти. Ця проблема відома. Уповноваженим ведеться відповідна робота і з Урядом, і з комітетами Верховної Ради, які цим опікуються. Невиконання державою соціальних зобов'язань негативно впливає на процес комплектування армії, а це вже – питання нацбезпеки та існування нашої країни як такої. Нам треба розуміти, що довіра громадянина, довіра військовослужбовця до свого Уряду – це не суто воєнно-технічне питання і не окреме питання прав людини, а питання існування нашого суспільства і нашої країни.

Місію Уповноваженого з прав людини в цьому напрямку ми бачимо, насамперед, у покращенні комунікації між державою та суспільством. Уся інформація, яку ми отримуємо від військовослужбовців або збираємо під час моніторингових візитів, аналізується, узагальнюється і передається відповідним посадовим особам органів державної влади, в т.ч. органів військового управління. Потрібно також розширювати публічну комунікацію між неурядовими організаціями і державними органами. Ми сподіваємось, що це буде додатково спонукати державні органи до необхідних рішень або більш активного роз'яснення суспільству об'єктивних причин невиконання державних зобов'язань. Якщо ресурсів не вистачає, то люди мають про це знати і робити свідомий вибір. Це буде взаємна відповідальність держави і громадянина, готового виконувати свій громадянський обов'язок за умов обмежених ресурсів.

У Конституції України чітко прописаний обов'язок громадян захищати країну, на відміну від права вимагати від держави отримати належні для цього умови. Це – дуже актуальне питання, що стосується прав громадян, які можуть бути залучені до військової служби за призовом, по мобілізації чи за контрактом. Право отримати належну підготовку – це право військовослужбовця, це право громадянина. Держава зобов'язана забезпечити громадян, які зі зброєю в руках ризикують власним життям в інтересах оборони, належний рівень підготовки. Ми пам'ятаємо 2014р. і ті проблеми з бойовою підготовкою, які до цих пір повністю не розв'язані. Ситуація у самих Збройних Силах, їх рівень підготовки є значно вищим, ніж у минулі роки. Але зобов'язання держави стосовно забезпечення належної підготовки військовослужбовців запасу, військовозобов'язаних на сьогодні не є достатніми.

Ми розуміємо, що це складна проблема, але треба шукати способи її розв'язання, в т.ч. з урахуванням досвіду багатьох країн НАТО стосовно підготовки громадян на добровільних засадах для оборони країни. Такі моделі – різні і достатньо успішні й ефективні – є, і вони дають можливість кожному громадянину, хто готовий до цього, отримати належні військові навички і тим самим реалізувати свої права громадянина. Ми маємо усвідомлювати, що воєнно-технічний людський потенціал Російської Федерації набагато більший, ніж України. Сподіваючись, що загроза великої війни буде відведена дипломатичними, політичними, інформаційними, економічними методами, ми маємо бути готові і до широкомасштабної агресії.

Це основні проблеми, які Уповноважений з прав людини сьогодні вбачає у реформуванні безпекового сектору та у сфері дотримання прав військово-службовців і на які ми звертаємо головну увагу в межах компетенції та можливостей.



ЗАГАЛЬНИЙ СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: ДОСЯГНЕННЯ І НОВІ ВИКЛИКИ

**Олександр БАНЧУК, експерт
Центру політико-правових реформ**



Центр політико-правових реформ є однією з організацій, яка була заснована під час Майдану, ми були у джерел заснування Реанімаційного пакету реформ. З того часу, вже більше трьох років, я очолюю в цій ініціативі Робочу групу з реформування органів правопорядку. Хотів би сьогодні доповісти про зміни, що відбулися за останні три роки у сфері прав людини та у діяльності органів правопорядку.

Перше, на що потрібно звернути увагу, це реформування прокуратури. До 14 жовтня 2014р. у нас діяв Закон “Про прокуратуру” 1991р., і фактично до листопада 2014р. прокуратура виконувала функцію загального нагляду, за що нас постійно критикували європейські партнери. Суть питання полягала в тому, що ця правозахисна функція на практиці перетворювалася на правопорушуючу і була також джерелом корупції. З ухваленням нового закону прокуратура позбавлена цієї функції, і це рішення надалі було закріплене змінами до Конституції щодо реформування правосуддя від 2 червня 2016р. Я вважаю це позитивом, на який очікувало не лише експертне середовище.

Останні зміни до Конституції максимально обмежили повноваження і функції прокуратури і привели до тих стандартів, які є у країнах-членах Ради Європи. Це і в питанні позбавлення функції нагляду за місцями несвободи, і стосовно представництва інтересів громадян у судах. Паралельно з кроками в обмеженні повноважень прокуратури відбувався розвиток системи правової допомоги в системі Міністерства юстиції. Це дуже важлива реформа, яка почалася ще у 2012р. На підтримку цієї функції вже з 1 вересня 2016р. почали працювати 410 місцевих бюро правової допомоги.

У 2016р. експерти Ради Європи здійснили оцінку системи безоплатної вторинної правової допомоги (БВПД) в Україні. У своєму оціночному звіті вони вказали на певні проблеми, але важливо, що була відзначена прогресивність і стабільність цієї системи. Були певні спроби поширити вплив Міністра юстиції на цю систему, але критика з боку експертного середовища і міжнародних партнерів зупинила ці кроки. Наприклад, саме з цих причин було скасовано перші результати обрання керівництва координаційного центру надання безоплатної правової допомоги і оголошено другий конкурс. Ми можемо по праву пишатися існуванням такої системи в Україні.

Наступне рішення, до якого також доклало своїх зусиль експертне середовище, це ухвалення Закону “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015р. У чому є позитив? З точки зору прав людини, вперше на рівні закону визначено дуже чіткий перелік повноважень поліції у відносинах з громадянами. У законі визначено 11 видів заходів, які може вчиняти поліція, а також умови і правила проведення цих поліцейських заходів. Також на рівні закону визначено види інформаційних баз, які має право вести поліція. Тим самим на рівні закону обмежена кількість інформації, яку поліція як орган правопорядку та центральний орган виконавчої влади має право збирати стосовно громадян.

Наступним надзвичайно важливим положенням закону є правила й умови застосування фізичного впливу, вогнепальної зброї і спеціальних засобів. Визначено 13 видів спеціальних засобів і чіткі умови, за яких той чи інший вид спеціального засобу дозволяється застосовувати. Це важливо тому, що змінені самі правила і тому, що раніше вони встановлювалися на рівні підзаконних актів. Зараз це закріплено на рівні закону і у випадку виявлення порушення потерпіла особа може апелювати до закону. Це дає можливість притягнути поліцейського до дисциплінарної або й до кримінальної відповідальності. Питання тільки в тому, що досі не ухвалений дисциплінарний статут поліції. Законопроект вже готовий до другого читання, вже тричі вносився в порядок денний, але й досі не ухвалений. Важливість дисциплінарного статуту як доповнення до зазначеного закону у тому, що недостатньо лише обмежити повноваження поліції стосовно громадян, але й чітко визначити процедуру притягнення до відповідальності поліцейського, який порушує встановлені законом правила. У досі чинному дисциплінарному статуті від 2006р. залишаються правила дуже далекі від відповідних європейських стандартів.

У контексті створення механізму притягнення правоохоронців до відповідальності за порушення прав громадян, важливо згадати історію про створення Державного бюро розслідувань (ДБР). Відповідний закон був ухвалений у листопаді 2015р. Автори закону не передбачали, що у нас ще буде й окреме антикорупційне бюро. Вони виходили з того, що ми – не така багата країна, щоб створювати окремий орган розслідування по кожній сфері. З самого початку розроблявся єдиний закон про ДБР. Але пішли іншим шляхом – через тиск антикорупційних експертів вирішили швидко створити антикорупційне бюро, а питання порушень прав людини правоохоронцями вирішити пізніше.

Отже, 14 жовтня 2014р. був ухвалений Закон “Про Національне антикорупційне бюро України”. НАБУ з певними затримками і проблемами вже працює,

а процес створення ДБР, яке є більш важливим для суспільства, затягується. ДБР потрібно розглядати як складову реформи прокуратури. Відповідно до Конституції в прокуратурі не повинно залишатися слідчих підрозділів, але тоді деє мають бути слідчі, які повинні розслідувати злочини правоохоронців у відносинах з громадянами. Якщо ми приводимо структуру і повноваження прокуратури у відповідність із Конституцією, нам потрібно створити відповідний окремий орган, який забезпечить прозоре, ефективне і незалежне розслідування фактів порушень прав людини з боку правоохоронців, в т.ч. таких правопорушень, як катування чи інше нелюдське поводження, які все ще поширені в наших реаліях.

Конкурс на обрання керівництва Державного бюро розслідувань став унікальним у нашій країні. Він триває вже більше року, і це – найдовший конкурс, який зараз відбувається. Створена комісія, проведено вже кілька етапів обрання керівництва. Стало очевидно, що проблема має політичний характер. На перший план виходять політичні проблеми, пов'язані з відсутністю домовленості між політичними силами про те, кого вони бачать керівником цього органу. Блокування обрання керівника унеможливорює перехід до наступних етапів створення самої структури (набір слідчих, оперативних співробітників). Відповідно, за відсутності Державного бюро розслідувань, незавершеною залишається реформа прокуратури.

Коли ми говоримо про реформу органів правопорядку і права людини, слід зазначити, що за останні три роки дуже великі та навіть унікальні повноваження надані Уповноваженому Верховної Ради з прав людини. По-перше, в контексті реформи прокуратури Омбудсмену надані повноваження представляти інтереси громадян у відповідних процесах. Але через фінансові та кадрові обмеження інститут Уповноваженого не спроможний реалізувати ці повноваження настільки активно, як систему безоплатної правової допомоги. Але, тим не менше, це передбачено. З'явилися також додаткові повноваження із захисту персональних даних, захисту права доступу до публічної інформації.

Дуже важливо, що інституція Уповноваженого отримала можливість впливати на державні структури, в т.ч. органи правопорядку, через своїх представників у відповідних кваліфікаційних та дисциплінарних органах. Це також наш унікальний український досвід. Наприклад, Уповноважений Верховної Ради має свого представника у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України і може впливати на добір суддів. Дуже важливо, що інституція, покликана захищати права людини, має важелі впливу на формування судової гілки влади. Інститут Уповноваженого має трьох із 11 представників серед членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів України, тобто має можливості впливати на добір і звільнення прокурорів. Водночас, нереалізованими залишаються додаткові можливості впливу, передбачені в Законі “Про Національну поліцію”. Згідно із законом Уповноважений делегує двох з п'яти представників до поліцейської комісії центрального апарату Нацполіції. Оскільки ні керівник Нацполіції, ні Міністр внутрішніх справ не делегували своїх представників, ця норма вже більше двох років не діє, тому це повноваження Омбудсмена не реалізується. Очевидно, що ні керівник Нацполіції, ні Міністр внутрішніх справ не хочуть громадського контролю за добром кадрів у центральний апарат Нацполіції.

На останок, хотів би звернути увагу на сферу відносин органів правопорядку і громадян, де є найбільші обмеження і порушення прав людини, а саме сфер розслідувань, кримінальних проваджень. Найбільший позитив у цій сфері – це те, що владі не вдалося скасувати новий Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК). Є гарячі голови в депутатському корпусі, у правоохоронній системі, яким просто як кістка в горлі сидить КПК-2012. Цей Кодекс готувався експертним і адвокатським середовищем упродовж 2006-2010рр., і більша частина тексту просто використана у 2012р. Мене турбують процеси, що відбувалися з 2014р., і зміни, які вносилися до КПК. Жодна зі змін не пішла на розширення прав сторін захисту, прав адвокатів. Це дуже негативно, на мій погляд. Позитив полягає у тому, що правила розслідування у нас не змінилися, і це добре для прав людини.

ЗАХИСТ ПРАВА НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАННІСТЬ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

**Геннадій ТОКАРЄВ, керівник
Центру стратегічних справ
Харківської правозахисної групи**



Як уже неодноразово зазначалося, останнім часом відбулися величезні зміни у законодавчому регулюванні діяльності сектора безпеки, в т.ч. на конституційному рівні. Але, на мою думку, в ряді випадків це були просто зміни назви. В аспекті забезпечення прав людини, в реалізації цих реформ зміни були мінімальні, а в ряді випадків, я б сказав, стався “відкат” до старих принципів. Насамперед це стосується дотримання права на свободу.

Ст.3 Конституції декларує, що “Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю”. Ст.29 Конституції гарантує право на свободу та особисту недоторканність: “Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом”. Існує єдине виключення, яке дозволяє уповноваженим органам у разі нагальної потреби припинити злочин або запобігти йому – затримати особу на строк не більше 72 годин. Прийнятий у 2012р. Кримінальний процесуальний кодекс вважався панацеєю від усіх бід. Ст.207-208 КПК фактично повторюють ст.29 Конституції. На жаль, змінилися лише норми КПК, але не змінилася практика.

Навіть у ці статті, які спочатку відображали ст.29 Конституції, вносяться зміни, що порушують Конституцію. Зараз у ст.208 КПК з’явився пункт 3, в якому написано, що повноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, “якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро

України”. Це виходить за межі Конституції. Що на практиці? Перше, у переважній більшості випадків особи затримуються за підозрою вчинення злочину без рішення суду. Як ми знаємо, затримання на місці злочину або безпосередньо після нього – це дуже рідкісні випадки. Власне, більшість таких випадків стосується роботи патрульної поліції. Але, хоча затримання фізично відбувається патрульною поліцією, вони не складають протокол затримання. “Уповноваженою службовою особою” є інша особа (в загальному випадку – слідчий). Тому, норма ст. 209 КПК, яка відтворює практики європейського суду з прав людини, що особа вважається затриманою “з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою”, на практиці не відображає факту фізичного затримання. Така ситуація, коли не працює норма Конституції, жодним чином не може розцінюватися як дотримання прав людини.

Частина затримань зовсім не реєструється. Це проблема т.зв. “невизнаних затримань”. Дотримання права на свободу є одним із фундаментальних прав після права на життя. Такі порушення допускаються й іншими правоохоронними органами, особливо СБУ. До нашої організації постійно надходять звернення стосовно проваджень, які здійснюються СБУ. Я не пригадую жодного випадку, коли я або адвокати змогли б потрапити до управління СБУ, щоб перевірити інформацію від родичів особи, затриманої та фізично доставленої до управління СБУ. Це неможливо здійснити в перший період затримання.

Якщо особа визнана офіційно затриманою, тоді з’являється можливість допуску або інформування регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Це легко перевірити, порівнявши журнали реєстрації управлінь СБУ з журналами інформування центрів. Ситуація з незаконними затриманнями та незаконними зникненнями людей постійно висвітлюється у звітах Управління Верховного комісара ООН з прав людини за результатами моніторингових місій ООН в Україні. СБУ в кожному періодичному звіті виступає під №1 як порушник прав людини, зокрема права на свободу і особисту недоторканність.

На тлі військового конфлікту на Сході України відбулися, на мій погляд, дуже негативні зміни на законодавчому рівні. Наприклад, у Законі України “Про боротьбу з тероризмом” з’явилася ст.15 з позначкою 1, яка дозволяє начальникам головних управлінь Нацполіції або СБУ здійснювати превентивне затримання осіб до 30 діб. Це – жахливе порушення як Конституції України, так і ст.5 Європейської конвенції з прав людини. Хоча Закон вимагає негайно повідомляти слідчого суддю, якщо таке затримання відбувається більше ніж на 72 години, але особу затримують на три доби без жодного повідомлення! Превентивне затримання – це не затримання за підозрою. Схоже, ми знову повертаємося до радянських часів. Інша норма ст.176 КПК про безальтернативність застосування запобіжного заходу у вигляді утримання під вартою для осіб, які підозрюються у злочинах щодо тероризму і проти основ нацбезпеки є також прямим порушенням практики Європейського суду з прав людини у контексті ст.5 Конвенції.

Так би мовити, “революційна доцільність” створює умови для надання нових повноважень для правоохоронних органів. На мій погляд, надповноваження

жодним чином не може сприяти дотриманню прав людини у сфері безпеки. Зовсім недавно Кабінетом Міністрів України був внесений законопроект № 6521, суть якого полягає в наділенні СБУ правом мати місця попереднього ув'язнення. Ця пропозиція обґрунтовується потребою врегулювання на законодавчому рівні функціонування фактично існуючих установ попередньо ув'язнених СБУ. Тобто це фактично повідомлення про вчинення кримінального правопорушення, про існування установ попереднього ув'язнення СБУ, які не дозволені законом. Тепер Уряд хоче їх легалізувати законом, замість того, щоб не утримувати людей незаконно в цих приміщеннях. Це зовсім не відповідає тенденціям і підходам Ради Європи, нашим національним підходам до реформування системи, згідно з якими всі пенітенціарні установи мають бути у підпорядкуванні Мінюсту. Тому, жодним чином не можна допускати, щоб місця тримання під вартою були у підпорядкуванні хоча б якогось органу досудового розслідування.

СЕСІЯ II. МІЖНАРОДНІ ПІДХОДИ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ ПРАВОЗАХИСНИХ І ГЕНДЕРНИХ АСПЕКТІВ У ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ І ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ



Засідання другої сесії було присвячене детальному висвітленню кращих міжнародних практик впровадження правозахисних і гендерних аспектів у державну політику, дотримання міжнародних правозахисних стандартів у практичній діяльності сектору безпеки на різних рівнях, розподілу повноважень і сфер відповідальності на законодавчому, урядовому та відомчому рівнях.

Модератор: Клаудія МІЧЧІКЕ, координатор програми Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії, DCAF

Доповідачі:

- Грацієлла ПАВОНЕ, спеціаліст з питань прав людини Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ
- Дмитрій ПОЛЄТАЄВ, координатор програм Східної Європи та Центральної Азії Міжнародної організації правового розвитку
- Каріна ПРЯХІНА, спеціаліст проекту програми Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії, DCAF
- Дженні ЛІНДКВІСТ, проектний менеджер з питань реформування сектору безпеки Академії Фольке Бернадотта, Швеція
- Назлі ЄЛДРІМ, консультант DCAF

ВПРОВАДЖЕННЯ ПРАВОЗАХИСНИХ І ГЕНДЕРНИХ АСПЕКТІВ У ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ І ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

**Граціелла ПАВОНЕ, спеціаліст з питань
прав людини Бюро з демократичних
інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ**



У своєму виступі маю намір стисло поінформувати вас про поточний стан справ у міжнародному співтоваристві з підтримкою гендерних питань у секторі безпеки. Почну з ілюстрації деяких викликів, пов'язаних з урахуванням гендерних питань під час реформування сектору безпеки. Ці виклики водночас визначають підходи до змін і реформ.

Перший з них – глибоко вкорінені стереотипи та дискримінація. Ми знаємо, що організаційна культура установ сектору безпеки дуже часто містить упередження й стереотипи, вкорінені в суспільстві. Отже, в суспільствах, де існують і процвітають нерівність і дискримінація, необхідно активно запроваджувати гендерну політику у структурах сектору безпеки. Слід мати на увазі, що збільшення рівня представництва жінок у секторі безпеки впливає також на зміни загальносуспільної ситуації та сприяє руйнуванню стереотипів, протидії дискримінаційним практикам. Сектор безпеки, впроваджуючи гендерну проблематику в загальний контекст захисту прав людини, може відігравати активну роль у ліквідації цих стереотипів на національному рівні.

Ще один виклик – недостатнє розуміння необхідності враховувати гендерні питання. Дуже часто вважають, що ця проблема запозичена із Заходу, і ми змушені нею займатися, бо цього вимагають іноземні донори. Тому при визначенні пріоритетів реформ гендерні питання часто опиняються в кінці списку. “Зовнішнім загрозам” часто надають перевагу над “внутрішніми”.

Ці аспекти часто недооцінюють під час розробки широкої концепції безпеки. Врахування гендерних питань часто вважають необов'язковим, забуваючи,

що держави мають міжнародні зобов'язання – дотримуватись міжнародного правозахисного права, міжнародного гуманітарного права і положень гендерної рівності та відсутності дискримінації.

Дуже часто ми стикаємось із браком детальних даних. Наприклад, це часто траплялось, коли БДІПЛ ОБСЄ намагалось систематизувати реакцію на домашнє насильство в Україні, особливо у зв'язку з демобілізацією. Дослідження показали, що офіційним даним, у т.ч. від Національної поліції, бракує належної деталізації, наприклад, даних стосовно сімей військовослужбовців. Лише організації громадянського суспільства, які займаються допомогою жертвам домашнього насильства, виділяють такі дані під час отримання скарг.

Усі погоджуються, що запорукою успіху будь-яких реформ є активне залучення місцевих гравців. Досить часто заходи на місцях робляться формально, “задля галочки”. Насправді ж, потрібні реальні консультації на місцях, щоб усе суспільство могло взяти участь у обговоренні та формуванні державної політики. Нерідко обмежуються окремими групами населення без залучення усіх сегментів суспільства через помилкове уявлення, ніби це може дати можливість впливу недоброзичливцям, або через небажання залучати непрофесіоналів до вирішення вузькотехнічних питань. Але забезпечити ефективне реформування сектору безпеки можна, лише розширюючи ці процеси та залучаючи найбільш маргіналізовані групи суспільства. Саме це мав на увазі Кофі Аннан у 2008р., коли закликав міжнародне співтовариство замислитися про перехід від концепції національної безпеки до концепції безпеки людини. Тому без урахування гендерних питань під час реформування сектору безпеки не може бути інклюзивного та соціально відповідального підходу до безпеки.

Йдеться про те, щоб зробити органи сектору безпеки недискримінаційними, представницькими і підзвітними за порушення прав людини, уважними до специфічних потреб безпеки різних груп. Фактично процес реформування сектору безпеки з урахуванням гендерної проблематики враховує і вирішує різні потреби та уявлення про безпеку громадян: чоловіків і жінок, людей різного віку. Реформи сектору безпеки також мають узгоджуватись із процесами, що відбуваються на міжнародному рівні, в т.ч. з Резолюцією Ради безпеки ООН 1325 і наступними резолюціями, що визнали необхідність надання жінкам прав і забезпечення їх повноцінної участі в попередженні конфліктів, врегулюванні криз та постконфліктному врегулюванні як запоруці міжнародного миру й безпеки.

Проблематика жінок, миру та безпеки існує не у вакуумі – вона впливає з усього масиву міжнародного правозахисного права, міжнародного гуманітарного права і механізмів їх забезпечення. Я згадала лише кілька ключових міжнародних інструментів і зобов'язань ОБСЄ, до яких держави-учасниці ОБСЄ, включно з Україною, приєдналися і мають їх виконувати.

Не так давно, у 2015р., у Цілях сталого розвитку¹ теж була визнана необхідність пов'язати права з безпекою. Є дві конкретні цілі – Ціль 4 і Ціль 16 – які дають підстави для втручання. Ці цілі вимагають від усіх сторін виявити

¹ Цілі сталого розвитку 2016-2030pp. – www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku.

рішучість у їх виконанні. А це включає визначення національних показників задач Цілей сталого розвитку і збір даних для оцінки досягнення амбіцій, визначених у цілях. Це деякі конкретні результати врахування гендерних питань у реформі безпеки і оборони. Вони стосуються вирішення різних потреб і пріоритетів безпеки жінок і чоловіків, протидії гендерному насиллю, не лише стосовно жінок, а й стосовно чоловіків, заохочення рівноправної участі чоловіків і жінок у прийнятті рішень у сфері безпеки та створення органів сектору безпеки, що представляють суспільство загалом і тому користуються більшою довірою та діють ефективніше.

Ми помилково гадаємо, що достатньо набрати більше жінок до сектору безпеки, підтримати їх, щоб вирішити гендерну проблематику діяльності сектору безпеки. Такий обмежений підхід, якщо він не доповнений широким і системним впровадженням гендерного підходу з дотриманням прав людини, не лише не дасть тривалого ефекту, але й нестиме загрозу жінкам, які служать у секторі безпеки. Це треба робити комплексно, починаючи з інформаційно-роз'яснювальної роботи, реформування нормативно-правової бази, запровадження ефективного і доступного правосуддя. Серед інших напрямів – розвиток усіх елементів зовнішнього нагляду та механізмів внутрішнього нагляду за сектором безпеки. Зміцнення нагляду сприятиме відповідальності сектору безпеки на місцях, що враховуватиме потреби всіх верств суспільства. Зрештою, це буде крок уперед до дотримання міжнародних стандартів.

Як уже зазначалося, це – складний процес, і його неможливо провести за кілька місяців чи років. Реформи – постійний процес, що вимагає рішучості, політичної волі та охоплює нормативні, політичні, бюджетні засади. Отже, потрібно реформувати процедури та процеси планування, найму, проходження служби, кар'єрного росту, оцінки роботи, впровадження кодексів поведінки, забезпечення постійної підготовки з урахуванням гендерної проблематики, в т.ч. при розгляді випадків насилля та зловживань як з боку сектору безпеки, так і всередині відомств. Ось деякі приклади можливого врахування гендерних питань у діяльності сектору безпеки: інформування та збалансована в гендерному відношенні кадрова політика, призначення радників із гендерних питань, створення належних умов праці, ретельне виконання політики стосовно сексуальних домагань і дискримінації, запровадження нормативних положень про службу, що забезпечують рівні права жінок у підготовці та просуванні по службі.

ОБСЄ і особливо БДІПЛ працюють в Україні багато років, але з 2014р. їх діяльність значно активізувалася. Зараз Програма з прав людини, гендеру та безпеки допомагає Національній поліції покращити механізми розслідування сексуального і гендерного насилля. Ми встановили партнерські відносини з Національною поліцією та навчальними закладами Міністерства внутрішніх справ. Ми провели два навчальних заходи в Харкові та в Одесі, зібравши науковців з навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ і слідчих-практиків, щоб вони разом розглянули виклики, що стоять перед ними при розслідуванні випадків гендерного насильства.

БДІПЛ також співпрацює з недавно створеним Управлінням забезпечення прав людини Національної поліції, яке забезпечує дотримання прав людини

з боку поліції. У травні 2017р. ми провели для Управління навчальну сесію, де, зокрема, розроблялися алгоритми можливого втручання. Ми також співпрацюємо з Генеральним штабом Збройних Сил, намагаючись підвищити роль командирів у недопущенні домашнього насилля в сім'ях діючих і демобілізованих військово-службовців. За результатами проведених консультацій, ми напрацювали ряд рекомендацій для командирів стратегічного, оперативного та тактичного рівня з попередження домашнього насилля.

Ми підтримуємо розробку державами-учасницями національних планів дій, їх оновлення та виконання. Зараз ми активно підтримуємо виконання українського Національного плану дій з виконання резолюції РБ ООН 1325², схваленої в 2016р., співпрацюючи, зокрема, з Міністерством внутрішніх справ і поліцією та з Міністерством оборони й Генеральним штабом Збройних сил. Ми також працюємо над підтримкою інших подібних механізмів сектору безпеки разом із DCAF. Кілька років тому були розроблені три настанови для внутрішнього нагляду поліції і національних правозахисних організацій, і ми проводимо навчання з метою збільшення можливостей для здійснення всіх видів нагляду.

Ми також працюємо – це зовсім нова сфера діяльності – над недопущенням сексуального і гендерного насилля в місцях позбавлення волі (поліцейські відділки, місця попереднього ув'язнення, в'язниці), допомагаючи не лише національним правозахисним організаціям виявляти, повідомляти та забезпечувати захист у випадках сексуального і гендерного насилля у закритих установах, але й персоналу цих закладів у тому, щоб не допускати таких порушень.

² Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 "Жінки, мир, безпека" на період до 2020 року" від 24 лютого 2016р. – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80>.

ГЕНДЕР І ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

**Дмитрій ПОЛСТАЄВ, координатор програм
Східної Європи та Центральної Азії
Міжнародної організації правового розвитку**



Дозвольте мені спочатку розповісти про нас, адже мало хто насправді знає, що таке Міжнародна організація правового розвитку (МОПР, *International Development Law Organization*). Ми – єдина міжурядова організація, яка займається виключно підтримкою верховенства права. Ми працюємо в ряді перехідних країн, допомагаючи урядам і суспільству реформувати закони і зміцнювати інститути, щоб підтримати мир, правосуддя, сталий розвиток та економічні можливості. Ми співпрацюємо з понад 20 000 правників світу і беремо участь у реформуванні сектору юстиції в Україні з 2015р. Ось деякі наші цінності та керівні принципи: ми звернені до людей, чутливі до гендеру (це стосується теми нашої сьогоднішньої розмови) і орієнтовані на справедливість. Ми віримо у відповідальність за наші реформи на місцях, в надання можливостей, ми намагаємось бути максимально наближеними до ситуації і працюємо на підвищення прозорості й підзвітності.

Отже, як гендер пов'язаний з реформуванням сектору безпеки? Здається, сьогодні вранці був виступ депутата Парламенту, у якому промовець наводив статистику. Жінки складають більше 50% населення, і дуже невисока їх частка представлена в секторі безпеки. Для ілюстрації цієї думки – ось виклад політичного обґрунтування Держдепартаменту США, що стосується врахування гендеру і конкретно його зв'язку з безпекою. Перша причина – дотримання закону. У Конституції України є положення, що прямо вимагають рівності прав жінок у праці, незалежно від її складності. Друга – підвищення ефективності роботи. Існуючі дослідження показують, що жінки-поліцейські набагато більше схильні покладатись на методи переконання, ніж на фізичну силу. Жінки швидше зможуть розрядити загрозливу ситуацію завдяки більшій схильності до переговорів. Третя – покращення доступу до правосуддя. Жертви сексуального й

гендерного насилля охочіше розповідають про злочинні випадки правоохоронцям-жінкам. Залучення жінок до правоохоронної діяльності підвищує рівень повідомлень жертв сексуального й гендерного насилля про злочини і забезпечує доступ до правосуддя, у чому ми всі дуже зацікавлені.

Короткий огляд літератури про питання гендерної рівності у праві, правосудді та розвитку свідчить про три головні проблеми. Це: (1) дискримінаційна у своїй байдужості правова політика та інституційна база, (2) обмежений доступ до правосуддя для жінок, і (3) недопущення, через гендер, до сталого розвитку та економічних можливостей.

МОПР виробила власну Організаційну і Гендерну стратегії врахування цих трьох недоліків. Гендерна стратегія має на меті подолати перший недолік шляхом усунення дискримінаційних законів і забезпечення появи чутливої до гендеру організаційно-правової бази; розширення доступу жінок до правосуддя у формальних і неформальних установах; збільшення їх доступу до сталого розвитку та економічних можливостей. Отже, це фактично основа нашої Гендерної стратегії.

Питання – як нам зробити це на практиці та як включити гендерну стратегію до місцевих програм? Дозвольте мені окреслити сфери інтересу наших програм. Широко кажучи, МОПР працює на законодавчому, організаційному та операційному рівнях, і у деяких випадках в одній країні, наприклад, Україні, присутні всі три рівні. Гендерна інтеграція – одна з ключових концепцій, яку ми як організація заохочуємо в нашому проектному циклі від самого початку розробки концепції. Це робиться шляхом свідомого врахування в проекті – від задуму до остаточного оформлення – гендерних проблем завдяки взаємодії з місцевими урядами, партнерами у громадянському суспільстві і – що важливо – партнерами в секторі безпеки.

Ось деякі приклади гендерних програм підрозділів МОПР на місцях. Як я вже казав, ми працюємо в різних країнах. Деякі з них знаходяться у складній перехідній ситуації – наприклад, Афганістан, Південний Судан, Ліберія, де були розроблені нові конституційні норми, і місцевим урядам потрібна підтримка у виконанні цих нових норм. Наприклад, у Кенії є проект урахування гендерної проблематики в усьому уряді. Ми запровадили там систему гендерного мейнстрімінгу, яка вже схвалена урядом і введена на рівні кожного міністерства. В Монголії, де високий рівень сексуального і гендерного насилля, ми реалізуємо програму координації дій з розробки кодексів поведінки та стандартних операційних процедур (СОП) для забезпечення координації між відомствами сектору безпеки, соціальними працівниками та притулками, щоб забезпечити жертвам належний догляд згідно з кращими міжнародними практиками психологічної допомоги.

Як ви можете бачити, список країн збільшується. В Україні ми співпрацюємо, зокрема, з Проектним офісом реформ Міністерства внутрішніх справ України – новим органом, утвореним у грудні 2016р., що займається гендерним мейнстрімінгом на рівні міністерства. Ми спільно працюємо над такими проблемами, як домашнє насилля, сексуальне й гендерне насилля, а також над процедурами найму жінок-поліцейських.

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВОЗАХИСНИХ І ГЕНДЕРНИХ АСПЕКТІВ У ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ І ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

Каріна ПРЯХІНА, спеціаліст проекту програми Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії, DCAF



У своєму попередньому виступі в березні 2016р. я говорила про те, як ми визначаємо громадянське суспільство, як воно працює і як взаємодіє з сектором безпеки³. Сьогодні, після майже двох років уважного спостереження за розвитком громадянського суспільства в Україні в рамках цієї програми, я хотіла б поговорити про необхідність наступних кроків. Сподіваюсь, це надихне й надалі підтримувати активний рух українського громадянського суспільства.

Що таке громадянське суспільство?

Якщо відійти від технічних визначень, громадянське суспільство – це просто об'єднання звичайних людей для вирішення надзвичайних задач. Крім того, громадянське суспільство визначає різницю між добрим і поганим врядуванням. Якість демократії не залежить від кількості ухвалених законів, вона залежить від здатності громадянського суспільства забезпечити актуальність, знання, загальне сприйняття і чітке виконання цих законів.

Головна задача громадянського суспільства – забезпечити належну роботу кожного елементу політичної системи країни. Іншими словами, на нього припадає колективна відповідальність за добре врядування, величезні політичні та практичні задачі.

Коли воно має свободу дій і засоби дій, воно стає найпотужнішим активом країни. Але що трапляється, коли громадянське суспільство слабке? Ейнштейн колись сказав: *“Світ небезпечний не через тих, хто чинить зло, а через тих, хто бачить це і нічого не робить”*.

³ Див.: *The Governance Role of Civil Society and Media* – <https://ukrainesecuritysector.com/presentations/>.

Задача громадянського суспільства – щось робити. Демократія дієва настільки, наскільки активне громадянське суспільство.

Яка роль громадянського суспільства у гендерному мейнстрімінгу?

За останні пару років я часто чула фразу: “У нас в Україні немає гендерної проблеми”. Такого роду заяви лунають не лише від зазвичай “гендерно-сором’язливого” сектору безпеки, але й від українських громадян, парламентаріїв, урядовців і навіть від самого громадянського суспільства. Я тут сьогодні, щоб сказати вам, що гендерні проблеми є у всіх. Немає жодної країни світу, навіть найрозвиненішої, яка не мала б проблеми гендерної нерівності. Нам усім треба пройти довгий шлях, щоб повністю зрозуміти, що ж таке гендерна рівність. Остання доповідь Верховного комісара ООН з прав людини “Сексуальне насильство, пов’язане з конфліктом, в Україні” свідчить, що “гендерна проблема” в Україні дуже реальна⁴.

Задача громадянського суспільства – підтримувати гендерну рівність. Хороша основа для цього – Підручник з реформування сектору безпеки та гендеру, який ви можете знайти на нашому сайті www.ukrainesecuritysector.com. Там же можна знайти базову інформацію з інших прав людини⁵.

У останнє десятиліття прогрес гендерної рівності гальмують багато речей, але я хотіла б відзначити дві найпоширеніші хибі: кількісні показники та культура. Як і більшість елементів доброго врядування, квоти гендерної рівності – це інструмент, а не самоціль. Хочу підкреслити, що подальша й постійна боротьба за гендерну рівність потрібна саме для дослідження, пошуку й запровадження інших, кращих, оптимальніших підходів до гендерної рівності.

Культура – ще одна перешкода для гендерної рівності. Зміна культурних норм – дуже масштабна задача, яка зазвичай зустрічає сильний спротив, оскільки вона часто становить пряму загрозу колективній та індивідуальній ідентичності. Культурна ідентичність, без сумніву, важлива. Але культура не статична. Вона має розвиватись і змінюватись разом із суспільством, її треба найбільше піддавати сумніву. Це задача громадянського суспільства. Давайте не забувати, що культура часто суперечила поступу історії. Це не просто задача – це обов’язок.

Культурні зміни – це процес, що триває дуже довгий час, набагато довше за середній термін реалізації будь-якої довгострокової програми чи навіть за життя організації громадянського суспільства. Щоб подолати цю складність, громадянське суспільство, як і будь-яка інша організація, має розвивати й плекати свою інституційну пам’ять. Важливо, щоб організації громадянського суспільства ділились знаннями та координували зусилля на національному й міжнародному рівні. Розбудова мереж на базі цих знань – найкраща стратегія просування довгострокових змін. Має бути спільне розуміння організацій

⁴ United Nations High Commissioner for Human Rights on Conflict-Related Sexual Violence in Ukraine, 2014-2017. Див. неофіційний переклад: www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportCRSV_UA.pdf.

⁵ DCAF (2008), Security Sector Reform and Gender Toolkit – <https://ukrainesecuritysector.com/publication/security-sector-reform-gender-toolkit/>. Про права людини див.: <https://ukrainesecuritysector.com/topic/human-rights/>.

громадянського суспільства, що значні зміни потребують часу і постійних зусиль. Також має існувати культура, яка підтримує терпіння і вчить цінувати маленькі досягнення. Тут усе залежить від комунікації.

Реформування сектору безпеки та права людини: яким шляхом іти?

Нам усім подобається уявляти реформи як прямий, логічний і прогресивний шлях, але реальність часто схожа на заплутаний і безладний клубок ниток. Отже, як його розплутати? Як досягти успіху? Чудесного рецепту успіху не існує. Але є керівні принципи на основі кращих практик, які можуть допомогти Україні у вирішенні цієї задачі.

Будьте прикладом

Перше й головне для організацій громадянського суспільства – порядність. Щоб ефективно захищати права людини й гендерну рівність, треба мати довіру і жити згідно з цінностями, які вони пропагують. Організаціям громадянського суспільства і ЗМІ слід прагнути найвищих стандартів етики й професіоналізму. На жаль, це постійна проблема в Україні, судячи з доповіді ПРООН 2016р. про стан громадянського суспільства в Україні⁶. Причин для цього багато, включаючи низькі зарплати, слабку підтримку держави та брак належного навчання. Тут потрібні додаткові зусилля та наполегливість.

Досліджуйте та раціоналізуйте

Громадянське суспільство – потужне джерело знань, найкращий майданчик для спостережень і узагальнень подій у ньому і навколо нього. Потрібні широкі дослідження, щоб переконатись, що реформи рухаються у потрібному напрямку і потрібні рішення приймаються у потрібний час. Громадянське суспільство має заохочувати інновації для вирішення проблем і адаптувати кращі міжнародні практики до місцевої ситуації.

Контролюйте, споглядайте та оцінюйте

Реформуючи Україну, за минулі декілька років українська влада у взаємодії з громадянським суспільством і міжнародним співтовариством схвалила і запровадила багато законів, проектів і програм. Все це – кроки й засади розвитку України. Переконатись у тому, що ці кроки корисні – обов'язок громадянського суспільства. Важливо, щоб громадянське суспільство спостерігало, контролювало та оцінювало ці реформи та їх виконавців. Необхідно уважно стежити та оцінювати такі ініціативи, як “Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні у 2016-2020рр.” та “Національна стратегія з прав людини” 2015р. Громадянське суспільство має чинити тиск, щоб забезпечити виконання цих ініціатив.

Спілкуйтесь, захищайте, навчайте

Нинішня інформаційно-комунікаційна система виглядає навіть гірше за “заплутаний і безладний клубок ниток”. Проблема сьогодні не в тому, щоб знайти інформацію, а в тому, щоб знайти вірну інформацію в морі білого шуму і фейкових новин. Обсяг когнітивних сигналів, які ми обробляємо щодня і щосекунди, якихось 50 років тому годі було уявити. У цьому нездоланному інформаційному

⁶ UNDP (2016), *Defining Civil Society for Ukraine* – <http://dhrp.org.ua/en/news/1159-20160422-en>.

хаосі громадянське суспільство має всі можливості бути взірцем, комунікатором, захисником і вчителем. Усе більше людей переходять до соцмереж і популярних каналів *YouTube*, бо вони пропонують більш гуманний і персональний зв'язок. Це вікно можливостей дозволяє організаціям громадянського суспільства легко звертатись до мільйонів людей у всьому світі кількома натисками кнопки. Організаціям громадянського суспільства слід скористатись цією можливістю і стати надійним джерелом інформації. Згідно з доповіддю “Репортерів без кордонів” 2016р. про стан журналістів і ЗМІ в Україні, тут є над чим працювати⁷.

Плекайте суспільну та інституційну пам'ять

Зв'язок і співпраця всередині громадянського суспільства і з міжнародними організаціями важливі для уникнення дублювання задач. Оскільки реформи – тривалий процес, громадянське суспільство має забезпечити збереження своєї місії та цінностей, незважаючи на час та інституційні зміни. Систематизація Академією Фольке Бернадотта підтримки міжнародних організацій реформування сектору безпеки в Україні 2016р. дає нам уявлення про складність ситуації та важливість комунікації і співпраці за цих обставин⁸.

Розбудуйте можливості та довіру

Громадянському суспільству потрібна свобода дій і засоби дій. Якою складною не була б суспільно-політична ситуація, громадянське суспільство має знайти шляхи зробити це.

Мережі, мережі, мережі!

У часи інформаційного хаосу великим союзником громадянського суспільства є ЗМІ. Незважаючи на безліч джерел інформації, звичайні ЗМІ досі мають монополію на інформацію в багатьох місцях, особливо в сільських районах. Організації громадянського суспільства повинні охоплювати максимум громадян. Для цього їм треба об'єднуватись з поважними ЗМІ і працювати разом, щоб інформувати та навчати не лише громадськість, а й один одного.

Будьте орієнтиром, будьте інструментом, будьте джерелом досвіду

Громадянське суспільство має бути орієнтиром та інструментом і для громадськості, і для влади. Громадянське суспільство має діяти як тлумач і комунікатор між владою і громадянами.

Говоріть уголос, щоб вас почули!

Останнє, але не менш важливе: громадянське суспільство в Україні має активізувати зусилля з інформування про реформу сектору безпеки, права людини та особливо гендер та їх важливість для розвитку України як демократичної держави. Як зазначалось вище, на сайті www.ukrainesecuritysector.com є багато засобів для цього.

Громадянське суспільство несе велику відповідальність за визначення майбутнього України. Можу лише сподіватись, що воно розуміє вимоги. Україна на вірному шляху, прийшов час вносити корективи і рухатись далі.

⁷ *Reporters without Borders (2016), Facing reality after the Euromaidan – <https://rsf.org/en/reports/facing-reality-after-euromaidan-rsf-presents-new-report-ukraine>.*

⁸ *Måns Hanssen (2016), International Support to Security Sector Reform in Ukraine. A mapping study of SSR projects. Folke Bernadotte Academy – <https://ukrainesecuritysector.com/publication/international-support-security-sector-reform-ukraine-mapping-study-ssr-projects>.*

ВРАХУВАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ І ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ – КРАЩІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ

**Дженні ЛІНДКВІСТ, проектний менеджер
з питань реформування сектору безпеки
Академії Фольке Бернадотта, Швеція**

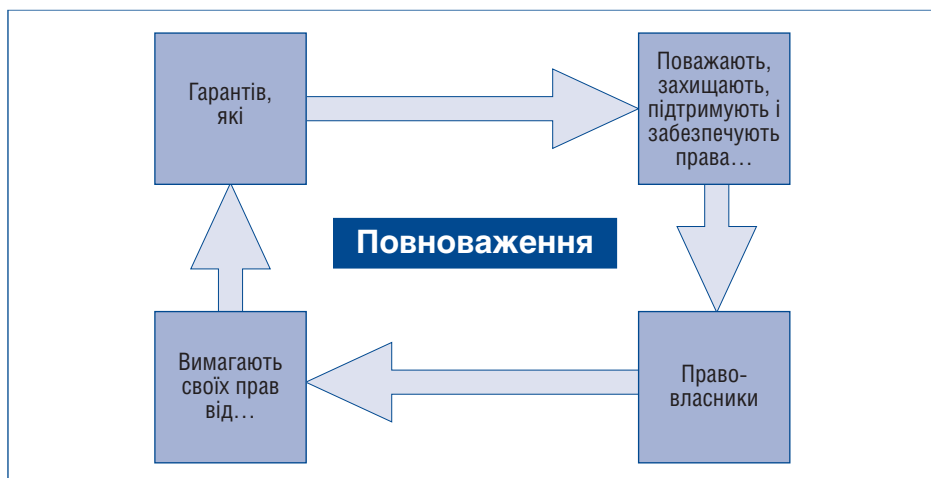


Академія Фольке Бернадотта – шведська урядова агенція у справах миру, безпеки й розвитку, створена у 2002р. Вона проводить навчання, дослідження і розробляє методику підтримки миротворчої діяльності та державотворення в країнах під час і після конфліктів.

Ми також набираємо цивільний персонал і фахівців для миротворчих операцій і місій спостереження за виборами під егідою ЄС, ООН і ОБСЄ. Академія займається різними аспектами мирного процесу, такими, як попередження конфліктів, роззброєння, демобілізація і реінтеграція, верховенство права, жінки, мир та безпека, реформування сектору безпеки та підтримка виборів.

Сьогодні я хотіла б поділитися з вами деяким набутим досвідом і проблемами врахування прав людини в політиці безпеки, які бачить Академія під час роботи в різних країнах. Власне, дуже важко визначити “кращі практики”, які працюють в інших умовах, тому більше говоритиму про отриманий досвід. Розповім про модулі, які ми використовуємо для оцінки успіху врахування прав людини сектором безпеки, та про деякі уроки двох країн – Колумбії та Швеції.

Вихідна точка при обговоренні прав людини – *концепція підходу на основі прав людини*. Цей підхід (у шведській політиці має назву правової перспективи) визначає правову основу та принципи ставлення Швеції до бідних. Чотири принципи участі, підзвітності, відсутності дискримінації та прозорості слід розглядати як такі, що дають правовласникам (населенню) право вимагати дотримання своїх прав від *гарантів*, тобто влади.



Коли йдеться про участь, це означає змістовну участь задіяних сторін та їх здатність вплинути на результат. Говорячи про підзвітність, важливо пам'ятати, що сектором безпеки мають керувати демократично обрані лідери, а також, що держава відповідає за виконання функцій моніторингу для забезпечення підзвітності. Підзвітність також включає визначення гарантів та їх прав, обов'язків і можливостей виконувати свої зобов'язання щодо прав людини.

Відсутність дискримінації передбачає визначення правовласників та їх залучення/виключення, можливостей для залучення/невиключення – пам'ятаючи про найбільш маргіналізованих. Це включає дієве представництво чоловіків, жінок, різних вікових категорій, а також їх участь у консультаціях щодо реформ.

Прозорість – дуже важливий метод забезпечення ефективності та повноважень. Вона вимагає наявності інформації, доступної для всіх задіяних сторін, можливостей їх присутності та спостереження за зустрічами й процесами, де обговорюють важливі для них питання. Це не лише уникнення корупції, але й забезпечення дієвого контролю ЗМІ за належним дотриманням законів, ефективним використанням коштів і т.д.

У рамках підходу на основі прав людини торкнувся двох аспектів *прозорості та підзвітності*, оскільки вважаю їх найбільш проблемними і складними для виконання в секторі безпеки. Чому в багатьох країнах так складно забезпечити підзвітність і прозорість у секторі безпеки? Питання реформування сектору безпеки та запровадження елементів прозорості й підзвітності торкається багатьох підвалин державного суверенітету. У багатьох випадках контроль сектору безпеки означав контроль влади і контроль монополії на законне застосування сили. Часто це питання є більш чутливим, ніж реформа інших секторів державного управління. Як і в будь-якій іншій реформі публічного управління, спільна кінцева мета – зробити безпеку “суспільним благом”. Це неодмінно призведе до зміни балансу влади. Така зміна балансу влади може кінець-кінцем стати питанням життя та смерті, особливо після конфлікту. Це робить запровадження стандартів підзвітності й прозорості справою політичною і дуже проблемною.

Хоча сектор безпеки має закриту природу, часто є ряд процедур, які не повинні бути секретними, у деяких випадках секретність може навіть знизити ефективність сектору безпеки. Головна проблема, на мій погляд, полягає у подвійній ролі сектору безпеки. Насамперед, він має захищати, поважати й виконувати зобов'язання стосовно прав людини, свободи слова, права почуватися безпечно і т.д. У найгіршому випадку діячі сектору безпеки *можуть* також бути порушниками цих свобод. Реформуючи сектор безпеки, нам треба забезпечити, щоб цього не сталося.

Як зробити так, щоб діячі сектору безпеки могли захищати, поважати й забезпечувати права чоловіків і жінок різного віку? У багатьох ситуаціях це залежить від культури управління, традицій і цінностей, а міняти їх складно і довго. Якщо не міняється керівництво, чиновникам теж важко змінити своє ставлення. Покарання за порушення має бути однаковим для всіх, незалежно від дружби чи родинних зв'язків. Має існувати прозорий процес найму і кодекси поведінки для керівництва. Це лише кілька заходів. ЗМІ теж належить важлива роль у забезпеченні прозорості, яка буде ефективною, лише коли поліція і державні структури дійсно захищають свободу слова.

У службах безпеки часто існує потужний “командний дух”, важливий для формування довіри *всередині* служб, але він може бути небезпечним, якщо ним зловживати. Оскільки поліція безпеки – це тісна каста службовців, їм потрібен певний внутрішній “правоохоронний орган”. Це вимагає дуже високого рівня свідомості та моральних стандартів. Керівництво відповідає за забезпечення дотримання цих правил.

Успішне запровадження підзвітності й належного рівня прозорості в секторі безпеки може дати багато вигід. Коли суспільна довіра до сектору безпеки зростає, легітимність теж зростає, а це шанс покращити чи переписати “суспільний договір” між Державою і її громадянами.

Інша важлива вигода поваги до прав людини та міжнародно прийнятих “правил гри” підзвітності й прозорості в секторі безпеки полягає в тому, що службі безпеки країни доручено міжнародне партнерство із службами безпеки інших країн.

То як же нам оцінити, чи виконує сектор безпеки свої зобов'язання щодо прав людини? Необхідна система механізмів нагляду на рівні парламенту та відомств, але вони можуть мати різні функції та повноваження. Ймовірними сферами контролю є рівень участі громадськості в секторі безпеки, функції інформування (повідомлення про порушення), ставлення суспільства до сектору, законодавство про перехоплення розмов, спостереження, рівень міжнародного партнерства тощо.

Є ряд інструментів оцінки для аналізу врядування і можливостей сектору безпеки, і Академія Фольке Бернадотта виробила один з них – він є на нашому сайті⁹. Якщо ви хочете знати більше, я рекомендую подивитись на галузеві питання цієї системи оцінки.

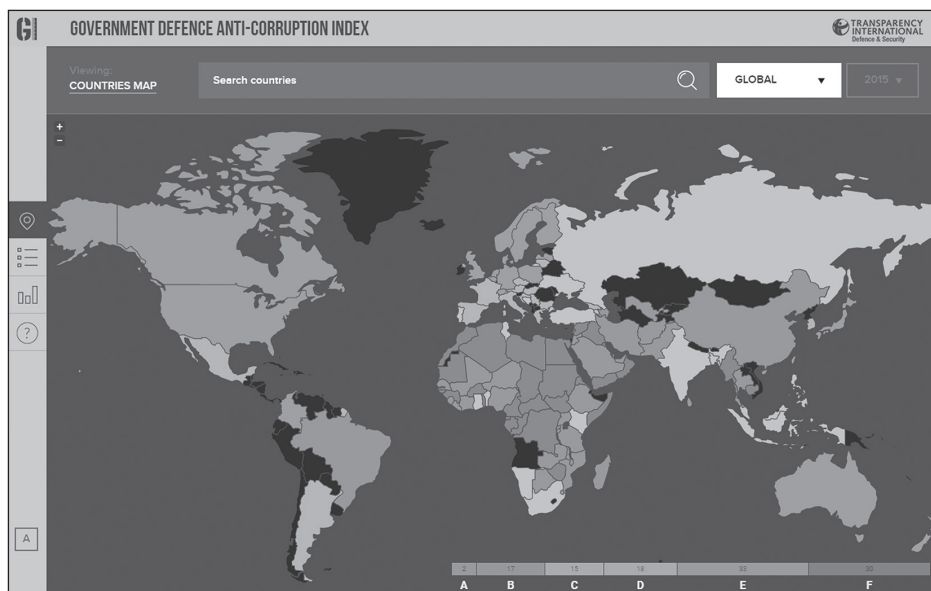
⁹ Див.: <https://fba.se/globalassets/ssr-assessment-framework-insert-sectorial-questions.pdf>.

В Колумбії останні 52 роки тривала громадянська війна, і країна все ще намагається реформувати елементи свого сектору безпеки. Останні 15 років Колумбія старалася покращити стан дотримання прав людини в секторі безпеки. До цієї зміни призвів скандал з підрахунком загиблих (позасудові вбивства) у 2006р. Деякі військові вбивали невинних людей і видавали їх за партизанів, щоб показати свою боєздатність. Міжнародні та національні вимоги допомогли зрозуміти необхідність реформ. У силах безпеки зрозуміли, що без зміни ставлення всередині служби Колумбія не матиме миру. Тому багато уваги стали приділяти навчанню військовослужбовців правам людини.

Була запроваджена нова система навчання сил безпеки і введені нові заходи контролю для забезпечення прозорості, створені центри примирення для розгляду скарг, запроваджено правовий захист співробітників, звинувачених у порушенні прав людини. Поліція Колумбії збільшила присутність у селах, щоб розширити там свої послуги. Була реформована розвідслужба, ухвалено новий закон про розвідку. На розвідку виділили більше коштів, головним чином – згідно з фінансованим США “Планом Колумбія”.

Усі ці заходи призвели до певної зміни уявлень, зміни ставлення з боку представників сектору безпеки Колумбії. Раніше партизан однозначно вважали терористами, але це ставлення змінилось з початком мирного процесу. У листопаді 2016р. було підписано мирну угоду, після чого партизани та війська тісно співпрацювали, виконуючи угоду разом з ООН та міжнародними партнерами. Без такої зміни ставлення мирна угода, ймовірно, була б неможливою.

Міжнародні рейтинги прозорості й підзвітності Колумбії підвищились. У дослідженні індексу корупції урядових сил оборони *Transparency International* за 2016р. Колумбія опинилась в категорії B¹⁰.



¹⁰ Government Defence Anti-corruption Index – <https://government.defenceindex.org/#close>.

Проведені в Колумбії реформи включають, наприклад, механізм анонімного інформування про корупцію чи порушення з боку поліції, збройних сил чи інших органів МО та впровадження нових норм прозорості в армії. За даними *Transparency International (TI)*, однак, залишаються серйозні проблеми у забезпеченні належного доступу для незалежного парламентського нагляду та прозорості забезпечення ефективності військових витрат. *Transparency International* також говорить про вузьку базу набору до розвідки. Я пропонувала б подивитись цікавий веб-сайт *TI*, де ви можете детально побачити, з чого складаються всі скарги.

Очевидно, дотримання прав людини в Колумбії можна покращити. Наприклад, громадянське суспільство повідомляє, що правозахисників досі переслідують, а рівень довіри суспільства до військових і поліції в охоплених конфліктом районах залишається низьким.

Тепер давайте поглянемо на Швецію і питання дотримання прав людини в її органах безпеки. Ми побачимо, що хоча Швеція може мати сучасне законодавство з захисту прав людини в секторі безпеки, його постійно необхідно переглядати. Так сталось декілька років тому, коли одна газета дізналася, що шведська поліція безпеки реєструє ромів, навіть не запідозрених у вчиненні злочинів. Після цього скандалу поліції довелось переглянути свої внутрішні правила й виплатити штраф зареєстрованим.

У всій Європі тривають дебати, що треба засекречувати, що – контролювати, що – фіксувати для ефективної боротьби із злочинністю, особливо в умовах поширення терористичних актів. У 2008р. Парламент Швеції ухвалив досить контроверсійний закон про прослуховування телефонів. Його активно обговорювали, критикуючи загрозу для приватності громадян. Ці дебати, ймовірно, триватимуть.

У Швеції є різні органи нагляду, відповідальні за дотримання закону сектором безпеки. Наприклад, однією з пропозицій розгляду Комісії з безпеки та доброчесності 2013р. було не реєструвати дані людей, не пов'язаних з операцією, в комп'ютерній системі служби.

На сайті Верховного комісара ООН з прав людини (www.ohchr.org) є інформація про індикатори прав людини, в т.ч. стосовно сектору безпеки. Рекомендую подивитись для кращого розуміння, як працює підзвітність і прозорість у різних країнах.

ГЕНДЕР, ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

Назлі ЄЛДРІМ, консультант DCAF



Порушення прав людини сьогодні можуть мати багато форм і різних проявів, особливо під час виконання основних поліцейських функцій, таких, як арешт і затримання. Сьогодні ми обговорили питання прав людини під час арешту й затримання, але порушення прав людини можуть мати місце і у взаєминах поліції з вразливими групами. Це, зокрема, діти, жінки, меншини, біженці, мігранти, представники ЛГБТ-спільноти, люди з фізичними вадами і жертви злочинів загалом. Я не буду говорити про загальну картину з правами людини в правоохоронній діяльності, а зосереджусь на гендері. На щастя, у нас є механізми захисту прав людини для поліцейських, як і прав людини для членів суспільства загалом. У своєму виступі зосереджусь на двох моментах: перший – роль жінок в силах поліції, зокрема, їх права та основні проблеми, з якими вони стикаються, і другий – ставлення поліції до жінок-жертв гендерного насилля.

Сьогодні говорили про найм, гендерну рівність і гендерне представництво, з чим повністю погоджуюсь. Національна поліція в Україні нещодавно оприлюднила статистику, яка показує, що жінки складають 30% патрульної поліції, і це чудово. Проте, нам слід також зауважити, що жінки мають працювати не лише на нижчих посадах, а на всіх рівнях поліцейської ієрархії.

Ще одне питання, на яке ми часто звертаємо мало уваги, – збереження кадрів жінок. Крім статистики гендерного представництва, правоохоронним відомствам також слід розглянути наступні питання: Чи задоволені жінки-поліцейські своєю роботою? Чи мають вони однакові кар'єрні перспективи? Чи почуватимуться вони безпечно? Чи можуть вони скаржитись своїм керівникам у межах відомства на утиски, дискримінацію та стереотипи? Важливо аналізувати статистику збереження кадрів жінок-поліцейських, і чи відрізняється вона насправді від поліцейських-чоловіків.

Є кілька речей, які поліцейські відомства можуть зробити, щоб утримати жінок на поліцейській службі та для їх успішної кар'єри. Одна з них – проведення гендерно-чутливої політики. Одним із прикладів, про який переважно говорили на попередніх конференціях в рамках цього проекту, є закони та практика запровадження декретної відпустки. Гнучкі умови праці для співробітниць, наприклад, надання вагітним, за їх згодою та проханням, можливості тимчасового переведення на менш ризиковані оперативні посади, поки вони не будуть готові повернутись на попередню посаду; або гнучкий час роботи для молодих матерів, що може допомогти формуванню сприятливого робочого середовища. Важливо також забезпечувати належні умови та спорядження для жінок. Це може бути хоча б уніформа для вагітних співробітниць. Ось лише декілька прикладів гендерно-чутливої політики стосовно жінок і поліцейської служби.

Інша річ, на яку поліцейським службам треба звертати увагу, – політика боротьби з гендерною дискримінацією та утисками на службі. Поліцейським службам слід виробити чітку політику, кодекс поведінки й обов'язково навчати персонал, що таке гендерна дискримінація і як повідомляти про ці інциденти. У зв'язку з цим надзвичайно важливо боротись із стереотипами та упередженістю проти жінок-поліцейських – це питання вже піднімали на наших попередніх конференціях. ЗМІ переважно зображають жінок-поліцейських в Україні як прекрасне “обличчя” України і звертають менше уваги на їх компетентність як правоохоронців на рівні з колегами-чоловіками.

Поки що ми говорили про обрані стандарти, але якщо говорити про виконання цих стандартів, я хотіла б звернути вашу увагу на два важливих довідника з питань гендеру та реформи поліції (*DCAF Toolkit on Gender and Police Reform*, *DCAF Toolkit Integrating Gender into Internal Police Control*)¹¹, де поліцейські служби можуть знайти готові стратегії найму та утримання жінок, алгоритми дій у разі сексуальних зловживань, розробки політики щодо сексуальних зловживань чи гендерного навчання в поліції. Вони написані дуже практично і можуть бути адаптовані до місцевої ситуації.

Тепер хотіла б перейти до питання про гендерне насилля в Україні та реагування на нього поліції. Розпочну з деяких даних на веб-сайті представництва ООН в країні. ПРООН виявила, що 90% гендерного насилля в Україні спрямовано проти жінок, не менше 22% усіх жінок в Україні так чи інакше зазнавали утисків через їх стать. ООН стверджує, що відсоток фактично може бути вищим, бо вважається, що лише про 30% усіх випадків повідомляють поліції. Решти 70% ми навіть не знаємо. Ці останні дані фактично відповідають результатам недавнього дослідження, яке виявило, що довіра до поліції близька до 30%.

Виходячи з цих фактів і поширеності проблеми, Комітет ООН з ліквідації дискримінації стосовно жінок (CEDAW) оприлюднив список рекомендацій, що включає рекомендацію органам кримінальної юстиції і правоохоронним відомствам забезпечувати правосуддя і правоохоронну діяльність з урахуванням гендерної проблематики. Що саме ми розуміємо під гендерно-чутливою реакцією чи гендерно-чутливою правоохоронною діяльністю? Через брак часу для детального

¹¹ Див.: www.osce.org/ru/odihr/104140.

обговорення цього питання, хочу лише звернути увагу на організаційні заходи, які можуть здійснити поліцейські служби і які включають створення спеціальних підрозділів для розслідування гендерного насилля та надання жінкам допомоги силами збалансованих у гендерному відношенні груп.

Правоохоронним відомствам слід навчати поліцейських наданню допомоги різним видам жертв, бо є різні категорії жертв гендерного насилля. Є жертви серед жінок-інвалідів, є дівчата-інваліди, є продані жінки – жертви гендерного насилля, які мають інші проблеми. Вони дуже вагаються перед тим, як звернутися до поліції, через їх статус, особливе становище і т.д. Отже, поліцейським треба вміти виявити ознаки зловживань, особливо для жертв-інвалідів. Вони повинні вміти підійти до жертв з повагою, з гідністю, не погрожуючи їм, не оцінюючи їх. Вони повинні ставити правильні питання, обережати приватність жертв під час розслідування. Також добре, щоб поліцейські служби розробили процедури співпраці з різними службами правової, медичної та психологічної допомоги жертвам, щоб жертві не потрібно було йти до поліції та всіх цих служб окремо та пояснювати свою проблему декілька разів.

Важливо не забувати про добробут поліцейських, які працюють з жертвами, – бо якщо у вас в поліцейській службі є спеціальний підрозділ, що займається виключно гендерним насиллям, щодня стикаючись з інцидентами чи реагуючи на жертв, на сексуальні зловживання, на гендерне насилля, інші види домашнього насильства тощо, за пару місяців чи років деякі співробітники напевно матимуть асоціативну травму через інциденти, з якими вони стикаються. Як наслідок, вони матимуть стрес, розлади, проблеми з ефективністю тощо. Важливо також навчати поліцейських, що таке асоціативна травма, як виявити у своїх колег ознаки травми і як безпечно повідомити про це керівництво. Нарешті, поліцейським службам в ідеалі слід проводити консультації з боротьби із стресом для своїх працівників.

Є певні визначені стандарти, але я згадаю конкретні джерела. Зокрема, прекрасним джерелом для практиків є видання УНЗ ООН з ефективного реагування поліції на насилля стосовно жінок (*“Effective police responses to violence against women”*). Воно містить алгоритми реагування поліцейських на насилля стосовно жінок від початкової реакції – які питання задавати, яких слів і фраз уникати, яких доказів шукати, коли ви маєте справу з випадком зґвалтування чи коли ви маєте справу з неповносправною дівчиною, якою скористався її опікун, і т.д. Ці практичні матеріали можна без проблем включити до національної програми навчання. Є й інші, більш спеціалізовані джерела. Цього року вийде навчальний посібник УВКПЛ з прав людини та навчання правоохоронних органів (*Human Rights and Law Enforcement Training Manual*), де будуть глави про поведження поліції з інвалідами, поведження поліції з жертвами різних злочинів, поведження поліції з меншинами, як вони мають опитувати й реагувати в таких ситуаціях і підтримувати жертв, особливо тих, хто зазнав насилля через їх стать.

Сьогодні я говорила переважно про гендерне насилля стосовно жінок і продемонструвала вам статистику – 90% усього гендерного насилля в Україні спрямовано проти жінок, але це означає, що 10% спрямовано проти чоловіків. Ув'язненим чоловікам загрожує кілька видів гендерного насильства, включаючи

сексуальне насильство. Це глобальна проблема, вона є скрізь. DCAF нещодавно видав підручник з попередження та реагування на сексуальне і домашнє насилля проти чоловіків. Він також містить практичні рекомендації для поліції з попередження та реагування на насилля проти чоловіків і правильно систематизує його, що дозволяє робити таке реагування змістовним. Нарешті, я гадаю, всі тут присутні погодяться, що поліцейським слід ставитись до всіх членів суспільства з повною неупередженістю й повагою, незалежно від їх гендерної орієнтації, включаючи представників ЛГБТ-спільноти.

У лютому 2017р. Рада Європи видала дуже корисний навчальний посібник з протидії поліції злочинам на ґрунті ненависті до представників ЛГБТ-спільноти. Він включає покрокові інструкції з взаємодії поліції з представниками ЛГБТ-спільноти, вживання чутливої гендерної лексики та ставлення до них. Усі публікації, які я згадую, призначені не лише для поліції. Вони також прямо стосуються організацій громадянського суспільства та служб омбудсменів, які стежать за поліцією і контролюють, чи діє поліція згідно з міжнародними стандартами.

СЕСІЯ III. РЕФОРМИ ТА БЕЗПЕКА: ЕКСПЕРТНІ ОЦІНКИ ТА ГРОМАДСЬКА ДУМКА СТОСОВНО СТАНУ РЕФОРМУВАННЯ, ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ



На сесії була надана оцінка поточного стану реформування сектору безпеки України, загроз і викликів у сфері безпеки на підставі результатів загальнонаціональних соціологічних досліджень, експертного опитування та напрацювань двохрічного спільного проекту Центру Разумкова і DCAF.

Модератор: Олексій МЕЛЬНИК, Центр Разумкова

Доповідачі:

- Андрій БИЧЕНКО, директор соціологічної служби Центру Разумкова
- Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, директор військових програм Центру Разумкова
- Марія БЕРЛІНСЬКА, керівник Центру підтримки аеророзвідки, директор Інституту гендерних програм
- Артем ДАВИДЕНКО, аналітик незалежного антикорупційного комітету оборони, проекту *TI-DSP* та *TI Ukraine*

ПРЕЗЕНТАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

**Андрій БИЧЕНКО, директор
соціологічної служби
Центру Разумкова**



У рамках проекту ми провели всеукраїнське соціологічне дослідження. Було опитано 2 018 респондентів у всіх регіонах України, крім Криму та окупованих частин Луганської і Донецької областей. Дослідження проводилося з 21 по 26 квітня 2017р. Вибірка – репрезентативна для дорослого населення України за основними соціально-демографічними показниками.

Оскільки головною темою опитування є безпека, то розпочну з того, як громадяни оцінюють зовнішні і внутрішні загрози. Одним із домінуючих чинників, зрозуміло, є наявність збройного конфлікту на Сході України і сприйняття його відносною більшістю громадян як важливого фактору впливу на власну безпеку. Але коли різні зовнішні і внутрішні загрози оцінювалися окремо, то ми помітили дещо парадоксальну картину. Даючи оцінку за 5-бальною шкалою, найвищі бали отримали внутрішні загрози: тривале перебування України у стані економічної кризи, падіння рівня доходів, безробіття. Виявилось, що навіть за наявності зовнішньої агресії, громадяни оцінюють найвище внутрішні загрози невійськового характеру. Хоча й зовнішні загрози оцінюються достатньо високо (збройна агресія – 4,25, гібридна війна з боку Росії – 4,12). З іншого боку, громадяни досить низько оцінюють дії держави, тобто ефективність роботи державних структур у протидії загрозам національній безпеці. За 5-бальною шкалою лише Збройні Сили, Національна гвардія і волонтерські організації отримали оцінку вище 3 балів, тобто – задовільно. А Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Рада національної безпеки і оборони, Міноборони отримали за свою роботу незадовільні оцінки від громадян. Цікавою є відмінність в оцінках ефективності Міноборони та Збройних Сил, що свідчить про розуміння громадянами суті проблеми в неефективності управлінських структур.

Говорячи про почуття захищеності громадян, можна сказати, що воно залежить від рівня локалізації місця перебування. Переважна більшість відчувається захищеними у своїй квартирі або будинку, в під'їзді, на подвір'ї, в своєму районі. Чим далі від дому, тим меншим є відчуття безпеки перебування. В інших районах або населених пунктах і навіть у власному автомобілі значно менше громадян відчуваються захищеними.

На наше запитання до респондентів стосовно того, як змінився за останні 12 місяців рівень безпеки в районі, де вони проживають, ми, з одного боку, отримали досить невтішні оцінки. Майже 29% сказали, що стало менш безпечно і лише 12% сказали, що стало більш безпечно. З іншого боку, більшість (53%) вважають, що рівень безпеки не змінився. Коли ми проаналізували зміст відповіді "не змінився", то побачили, що ці респонденти відчувають себе переважно безпечно у своєму районі. Тобто можна сказати, що переважають позитивні оцінки – рівень безпеки був досить високим і залишився таким.

Блок питань про довіру до органів влади і силових структур продемонстрував, що люди переважно не довіряють майже всім державним структурам. Рівень недовіри значно переважає рівень довіри. Збройні сили і Національна гвардія є позитивним винятком – рівень довіри значною мірою перевищує рівень недовіри до цих державних структур.

Також треба зазначити особливості довіри до поліції. Ми відокремили Нову поліцію, у якій на фоні загальних показників інших держорганів досить непогані результати. З іншого боку, якщо взяти поліцію загалом, то рівень недовіри значно перевищує рівень довіри. Варто наголосити, що три-чотири роки тому поліція була державним органом з найвищим рівнем недовіри. Зараз ситуація є дещо кращою, і громадяни фіксують певні позитивні зміни. Позитивні зміни в роботі поліції помічені не лише на рівні емоційного сприйняття, який часто може ґрунтуватись не на основі власного досвіду. Ми виявили частку громадян, які контактували з поліцією з різних приводів за останні 12 місяців. Серед тих, хто безпосередньо контактував з поліцією, переважають позитивні відповіді щодо цих контактів. Переважна більшість тією чи іншою мірою залишилися задоволені контактом з поліцією.

Переважна більшість опитаних вважає, що працівники поліції уважно їх вислухали, діяли оперативно, пояснили свої дії. Лише 16,5% з тих, хто контактував з поліцією, відповіли, що працівники поліції підштовхували їх до дачі хабара. Приблизно стільки ж респондентів заявили про застосування поліцією сили, коли це не було потрібно. Тобто відгуки людей, що мали безпосередній досвід, були переважно позитивними. При цьому громадяни загалом досить критично оцінюють роботу поліції у різних сферах, вважають, що найкраще поліція забезпечує охорону і безпеку представників влади.

Стосовно цивільного контролю. Громадяни України підтримують цивільний демократичний контроль не лише над Збройними Силами, а й взагалі над будь-якою діяльністю влади. Переважна більшість вважає, що дії влади повинні бути підконтрольні суспільству. Близько третини бажає бачити взагалі всі дії влади підконтрольними суспільству. Ще третина готова зробити виключення для тих сфер, що стосуються національної безпеки і становлять державну таємницю.

Розуміння цивільного контролю громадянами помітно відрізняється від того, як це бачать експерти, і як це прописано в документах. На думку громадян, провідна роль у цивільному демократичному контролі над силовими структурами повинна належати Президенту (близько третини громадян) і громадським організаціям (19%), а за пріоритетну роль парламентського контролю висловилися лише 6,8%. Відносна більшість опитаних (47,5%) вважають, що Міністр оборони не повинен бути цивільним ні в мирний, ні у військовий час, незважаючи на високу підтримку ідеї цивільного контролю над Збройними Силами.

Навряд чи слід робити висновки про повне нерозуміння громадянами суті питання. Якщо згадати показники довіри (довіра до армії є значно вищою, ніж до будь-яких цивільних органів влади), то можна припустити, що у поточній ситуації громадяни України не бажають підтримувати ідею контролю менш поважної структури над більш поважною. Саме з цієї точки зору слід оцінювати ставлення громадян до можливості призначення цивільного Міністра оборони. Саме ці причини, на мій погляд, домінують у причинах низької підтримки ідеї призначення жінки на посаду Міністра оборони. Її підтримали 28,5%, а не підтримали 44,5%. Жінки частіше, ніж чоловіки, обирали позитивну відповідь, але навіть серед жінок це лише третина респондентів. Я це пов'язую також з тим, що люди не хочуть віддавати керівництво армії цивільним особам, а потенційного кандидата жіночої статі бачать переважно не військовослужбовцем.

Наостанок, хотів би зазначити, що наше дослідження підтверджує ще одну важливу тезу про те, що Україна перебуває у трансформації всіх процесів у суспільстві. Тому дані, отримані за результатами цього дослідження, як і інших, не можуть бути остаточними. Це точка на шляху руху суспільних процесів, які зараз активно відбуваються в усіх сферах, у т.ч. у сфері безпеки, суспільних відносин. Суспільство трансформується, і основна цінність отриманих результатів – це матеріал для порівняння з аналогічними даними в майбутньому.

ПРЕЗЕНТАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
директор військових програм
Центру Разумкова



Експертне опитування з питань реформування сектору безпеки проводилося практично одночасно з соціологічним дослідженням. Нашим завданням було підтвердження, коригування або деталізація результатів, отриманих від громадян.

На більше 100 розісланих анкет було отримано 55 відповідей від експертів, але ми робили акцент не стільки на число, скільки на професійні якості експертів, які були запрошені до участі в опитуванні. Виходячи з цього критерію, ми вважаємо результати релевантними тим завданням, які ставилися.

Головними блоками опитування були: оцінка стану реформування сектору безпеки; головні чинники та рушійні сили реформ; відповідальність за результати реформ; роль міжнародних організацій; оцінка ефективності функціонування сектору безпеки та його складових; якість демократичного цивільного контролю; гендерна проблематика. Практично ті ж блоки, які були присутні в соціологічному опитуванні, але з вищим рівнем конкретики у запитаннях.

Експерти загалом критично оцінили результативність реформування сектору безпеки, оскільки найкращі оцінки ледь перевищують 3 бали (умовно – задовільно). До структур з такими оцінками належать Національна гвардія, Збройні Сили, Державна прикордонна служба та Національна поліція. Менше 2 балів (очевидно – незадовільно) оцінюється стан реформування судової системи та прокуратури. Решта структур сектору безпеки отримали оцінки в діапазоні 2,2-2,9 бали (радіше – незадовільно). Реформа системи забезпечення нацбезпеки в цілому оцінена у 2,7 бали. Якщо порівнювати з результатами соціологічного опитування, де 47% громадян не бачать реформ взагалі, а оцінки результативності реформ в окремих складових не перевищують трьох балів,

то все це свідчить про те, що в країні існує загальне розчарування результатами реформ на даному етапі. Це, на мій погляд, є однією з головних передумов кризи довіри до влади в суспільстві. Це дуже негативний чинник.

Досить показовими є відповіді експертів на питання стосовно того, що мало б визначати та що насправді визначає успіх реформ у секторі безпеки. Експерти вважають, що найбільшою мірою на реформи мали б впливати системна та цілеспрямована діяльність органів влади (62%), тиск на владу, підтримка реформ з боку суспільства, громадських організацій, волонтерських рухів (16%) і міжнародна допомога (14%). У реальності ж, на думку експертів, розподіл цих впливів є зворотнім. Міжнародна консультативна та технічна підтримка – 83%, тиск на владу з боку суспільства – майже 82%, система цілеспрямованої діяльності влади – лише 13%. Не буде зайвим нагадати, що серед громадян майже 41% вважають успіхи реформ заслугою українського суспільства та волонтерських рухів. Лише 21% громадян бачать заслугу влади, і майже 18% надають перевагу міжнародним партнерам.

Водночас, експертні оцінки загального стану реформування радикально відмінні від суспільної думки. Жодних успіхів у реформуванні сектору безпеки не побачили лише 2% експертів на відміну від громадян, які складають майже 47%.

Головними причинами відсутності очікуваних результатів експерти вважають брак політичної волі керівництва держави (82%), низький професійний рівень керівників вищого рівня (58%), відсутність єдиного центру координації реформ у державі (31%). Четверть опитаних (26%) вбачають такою причиною активний спротив на низовому та середньому рівні. Показовою я б назвав оцінку браку фінансових ресурсів як причини відсутності очікуваних результатів – 20%. Раніше більшість як громадян, так і експертів вважали це мало не головною причиною відсутності реформ. Здається, експерти і громадяни почали нарешті розуміти, що брак ресурсів є наслідком неефективності стратегічного менеджменту в державі.

Відповідальність за відсутність очікуваних результатів корелює з фактичним розподілом повноважень у цій сфері: Президент – 71%, Верховна Рада – 53%, керівники відповідних міністерств і відомств – 42%, уряд – 40%, Прем'єр-міністр – 38%, громадські організації, волонтерські рухи – 2%. Водночас реальний внесок в успіх реформ оцінюється в протилежному порядку: громадянські організації і волонтерські рухи – 74%, міжнародні партнери – 63%, українське суспільство – 56%, Президент – 25%, керівники відповідних міністерств – 20%, Прем'єр-міністр – 5,5%, Верховна Рада – 4%, Кабінет Міністрів – 2%. Експертна оцінка діяльності спеціальних урядових та неурядових структур координації та впровадження реформ є досить скромною: Проектний офіс реформ Міноборони – 3,2; комітет реформ Міноборони та Збройних Сил – 2,7; Реанімаційний пакет реформ – 2,7; Експертна рада при МВС – 2,5; Національна рада реформ під головуванням Президента – 2,3; Офіс реформ Кабміну – 2,3.

Оцінка ролі міжнародних інститутів деталізує зазначені вище результати. Трьома найбільш впливовими організаціями експерти вважають НАТО – 3,6 балів, Консультативну місію ЄС реформування сектору цивільної безпеки – 3,3, Представництво ЄС в Україні – 3,1. Оцінка ролі решти організацій не перевищує 3 балів.

За якістю впливу на стан нацбезпеки експерти вважають задовільною діяльність тих самих організацій. Недостатньо високо оцінюються внески Координатора проектів ОБСЄ в Україні – 2,8, Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ – 2,7, Міжнародного комітету Червоного Хреста та Лікарів без кордонів – по 2,5, Агентства ООН в Україні – 2,2. Примітно, що організації, які отримали найвищі оцінки за вагомістю та якістю впливу, набрали найменшу кількість відповідей у графі “важко відповісти”, що свідчить про їх популярність в Україні.

Найбільш ефективними суб'єктами сектору безпеки у протидії загрозам експерти вважають волонтерські організації та Збройні Сили (3,9 і 3,8 балів відповідно), Генштаб (3,5), Національну гвардію (3,5). Ближче до 3 балів розподілилися оцінки ефективності Державної прикордонної служби (3,3), Міноборони (3,2), Президента (3,2), РНБО та СБУ (по 3 бали). Нижче ніж “задовільно” отримали МВС, Кабінет Міністрів, Верховна Рада.

На думку експертів, найбільшою мірою на формування державної політики впливають: Президент, РНБО, Верховна Рада та Кабінет Міністрів. Вплив силових структур на формування політики оцінюється на рівні 3 балів, а ближче до 2 балів – вплив прокуратури, судової системи та інституту Уповноваженого з прав людини. Експерти вважають, що вплив інститутів громадянського суспільства на формування державної політики безпеки є співрозмірним із впливом силових структур, а саме: українські громадські організації – 3,3; українські ЗМІ – 2,7; громадяни України – 2,6. Вплив опозиційних політичних сил є дуже незначним – менше 2 балів. Вплив великого бізнесу і олігархії оцінюється у 3,3 бала, а середнього і малого бізнесу – 2,3. Допустимими для перехідного етапу і фактично воєнного стану, в якому перебуває Україна, є зовнішні впливи з боку західних урядів країн і міжнародних організацій – 3,3; західних ЗМІ – 2,7; уряду Росії – 2,5; російських ЗМІ – менше 2%. У такому стані Україна перебуває вже 25 років.

Про підтримку необхідності підвищення якості демократичного цивільного контролю свідчить невисока ефективність самої державної політики, що було предметом обговорень на всіх попередніх конференціях. Незадовільною (менше 2 балів) є ефективність виконання громадськими радами при міністерствах і відомствах таких завдань, як: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю, сприяння врахуванню державними органами громадської думки, реалізація державної політики.

Одним із елементів цивільного контролю є призначення цивільної особи на посаду Міністра оборони. Таке питання ставилося і громадянам України. Майже дві третини експертів підтримують такий варіант, негативну відповідь дали лише 9%, близько 13% вважають, що Міністром оборони має бути цивільний лише в мирний час, а 69% експертів допускають можливість призначення на цю посаду жінки.

Більшість експертів (62%) згодні з наявністю дискримінації за статевою ознакою. Значно більша частка експертів (64%), ніж громадян (45%) упевнені в тому, що жінки повинні мати рівні з чоловіками права служити в силових структурах,

але за умови виконання ними відповідних обов'язків на рівні з чоловіками. При цьому, експерти дещо менше, ніж громадяни загалом згодні з тим, що жінки можуть розраховувати на особливі умови служби з урахуванням їх фізіологічних особливостей. Проти доцільності гарантування квот для прийому жінок на службу в держустановах висловилися 38% експертів, підтримали – близько 47%. Близько третини експертів згодні з тим, що присутність жінки у військовому підрозділі має позитивний вплив на боеготовність, дисципліну і моральний клімат, і майже 60% дотримуються такої ж думки стосовно поліцейських підрозділів.

Наявність гендерних проблем у секторі безпеки України абсолютно більшістю експертів пояснюється такими причинами: об'єктивне бажання керівників уникнути додаткових проблем, пов'язаних у т.ч. з недоліками нормативно-правової бази, неможливість забезпечення належних особливих умов служби для жінок, соціокультурні традиції. Проте, скоріш за все, ці проблеми мають дійсно комплексний характер, що підтверджується розподілом відповідей на решту запропонованих варіантів (брак знань у керівництва з питань гендерної політики, недооцінка ними ролі жінок у секторі безпеки, неадекватність вимог до підбору кадрів реальним умовам служби).

ЧИ МОЖУТЬ ЖІНКИ ПРОФЕСІЙНО РЕАЛІЗУВАТИСЬ В АРМІЇ?

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ ОБМЕЖЕНЬ

**Марія БЕРЛІНСЬКА, керівник
Центру підтримки аеророзвідки,
директор Інституту гендерних програм**



Почалось все з проекту “Невидимий батальйон”, який став першим в Україні соціологічним дослідженням участі жінок у війні. Разом із соціологічним дослідженням, був здійснений фотопроєкт. Ми зробили більше 50 портретів жінок та опитали більше 50 респонденток і респондентів. У цьому дослідженні піднімалися дуже різні питання: юридичного статусу жінок на війні, їх посад, побутових умов, мотивації та психологічних аспектів. Проект проводився спільно з Національним університетом “Києво-Могилянська академія”, і поступово він переріс із соціологічного дослідження в адвокаційну кампанію.

Ми лобіювали розширення посад для жінок у переліку військово-облікових спеціальностей. На той момент жінкам не дозволялося займати посади снайпера, розвідника, водія, фотографа, інструктора з фізичної підготовки і т.д. Жінок призначали не на ті посади, які вони фактично займали, а тому вони втрачали і в кар’єрних можливостях, і у виплатах.

Завдяки шестимісячній кампанії в рамках проекту, Міністр оборони був змушений підписати наказ №292 про розширення тимчасового переліку штатних посад для осіб солдатського, сержантського і старшинського складу. Це стосувалося більше ніж 60 посад. Вперше в українській історії був здійснений такий поступ для українських жінок. Водночас три чверті посад для жінок залишилися закритими. Є також питання стосовно доступу до військової освіти для жінок, де є обмеження при вступі на певні військові спеціальності.

Як автор проекту, я все одно вважаю це великим досягненням, тому що вперше в українській історії невелика цеглина в цій стіні була зруйнована, і стіна поступово починає падати. Суспільство в принципі теж підключилося до цих процесів.

Часто людям здається, що нашою метою було залучити усіх жінок до армії. Це абсолютно не так. Це історія стосовно людського ресурсу і стосовно того, що в умовах війни ми маємо ефективно використовувати ресурси усіх громадян

відповідно до їх бажання та здібностей. Проектом було показано, що жінки доволі мотивовані до проходження служби і до того, щоб не просто служити в армії, а служити в армії саме на війні. Також проект показав, що в нас є велика проблема з підготовкою кадрів. Дуже багато жінок, які прийшли в армію на хвилі війни, прийшли з цивільного життя. Свою військову освіту вони отримують у бойових умовах.

Для мене це історія про професіоналізм. Критерієм має стати патріотизм та професіоналізм, а не стать, родинні зв'язки і т.д. Відповідно ми зараз цю тему лише починаємо. Всі ці питання потрібно і далі досліджувати, піднімати на той рівень, що дозволить жінкам спокійно служити в армії. Ці процеси обов'язково відбудуться, якщо ми йдемо в сторону Європи та НАТО. Наші західні партнери не розуміють, якщо ми будемо будувати сектор безпеки і оборони, виключаючи звідти жінок. Водночас я хочу застерегти, що це не має права відбуватися примусовим способом. Не можна ставити квотування. Дуже спірним є, наприклад, питання політичних квот. Але в армії це не менш небезпечно. Не можна працювати на відсоток, не можна ставити людей на посади, якщо вони професійно не відповідають цим посадам. Ми маємо досвід добровільно-примусових підходів. Відбір має бути прозорим і має відбуватися суто за професійною ознакою. Не потрібно винаходити велосипед, оскільки все це вже давно відпрацьовано в інших країнах.

На даний момент є суттєві законодавчі обмеження стосовно служби жінок. У принципі, ці обмеження мають дві причини: радянський спадок і піклування про жіноче здоров'я. Більше того, в Конституції закріплена певна дискримінація: є стаття, котра вказує на рівноправ'я між жінками і чоловіками, але стаття 43 забороняє використання праці жінок та неповнолітніх на роботах, що можуть бути шкідливими для їх здоров'я. Чому тоді використовується праця чоловіків, якщо для них це не може бути не шкідливо? В цій статті жінки прирівнюються до неповнолітніх. Ми на початку того шляху, який свого часу проходили і Ізраїль, і Сполучені Штати Америки, але ми це маємо зробити значно скоріше.

Зараз ми знімаємо фільм про "Невидимий батальйон". Це буде перше документальне кіно про участь наших жінок у війні, про шістьох героїнь, які пройшли або й досі на війні. Це буде перше кіно про війну як жіночу справу. Кожна історія буде по 15 хвилин, а загалом це документальний повнометражний фільм на 90 хвилин. Це кіно переслідує три мети: задокументувати для історії участь наших жінок у війні, дати можливість змінювати фокус і думку суспільства, протидіяти інформаційній війні.

Я планую показати цей фільм у світі. Є вже домовленості з нашими діаспорами в Європі, Америці, Канаді. Світ вже звик до кадрів, де воюють наші хлопці. Але, коли вони побачать жінок у військовій формі, які воюють, мають контузії, поранення і розповідають про смерті своїх однополчанок, то це буде мати потужний ефект для світу. Це нагадає світу і допоможе краще розуміти, що відбувається. Я думаю, присутніх тут експертів і фахівців не потрібно переконувати в тому, чому ця війна розпочалася і в тому, що ми програли інформаційно. Тому для мене це кіно дасть можливість нагадати всередині і ззовні про те, що війна триває, і кожен день ми платимо ціну в кілька життів.

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ

**Артем ДАВИДЕНКО, аналітик
незалежного антикорупційного комітету
оборони, проекту TI-DSP та TI Ukraine**



Ми представили звіт про корупційні ризики в системі залучення міжнародної допомоги в сфері безпеки¹². Увесь звіт складається з трьох основних змістовних частин: як працює система, які є корупційні ризики або яка неефективність цієї системи, рекомендації стосовно удосконалення системи. Метою нашої компанії є зниження рівня корупції в секторі безпеки і оборони. Наразі нашими головними об'єктами дослідження і нашими партнерами є Міністерство оборони і ДК “Укроборонпром”. На початку цього дослідження ми поставили перед собою два питання: 1) Які в системі міжнародної допомоги України є недоліки? і 2) Як систему можна удосконалити?

Про систему. Всю допомогу можна поділити на три види: матеріально-технічна, консультативна та тренування. Вся ця допомога надходить до України переважно як міжнародна технічна, гуманітарна та благодійна допомога. Є й інші форми, але вони використовуються значно рідше. Станом на літо 2016р. близько 18 країн надавали Україні міжнародну допомогу у сфері безпеки. Основні донори – це США, Велика Британія і Канада, які надають як матеріально-технічну, так і консультативну допомогу та проводять спільні навчання з нашими підрозділами. Слід виокремити Литву, яка надала боєприпаси. Загалом лівова частка цієї допомоги – приблизно 70% – надходить від США. Станом на кінець 2016р. США надали допомогу на загальну суму у \$658 млн. У 2016р. об'єм допомоги в грошовому еквіваленті сягнув приблизно 7% оборонного бюджету України. Звичайно, що допомога не обмежується згаданими країнами. Від багатьох країн

¹² Удосконалення системи: як підвищити ефективність допомоги у сфері оборони – https://nako.org.ua/analytics/security_assistance/.

надійшли бронезилети, спальні мішки, генератори, медичне обладнання тощо. Серед іншого НАТО заснувало п'ять трастових фондів, внески до яких на березень 2017р. перевищили 14 млн. євро.

До України надходить величезна допомога, і питання в тому, наскільки це дійсно нам допомагає і змінює ситуацію, і що доходить до безпосередніх користувачів. Ключовими документами в сфері залучення міжнародної допомоги є державне оборонне замовлення (ДОЗ) і пріоритетні напрямки. Останній документ готується спільно Генштабом і Міноборони та визначає пріоритети України в залученні міжнародної допомоги на рік.

Загалом, закупівлі – це окрема тема. Вони живуть окремим життям від міжнародної допомоги. Варто зазначити, коли Генштаб і Міноборони формує пріоритетні напрямки, то вони, в першу чергу, дивляться на оборонне замовлення. Хоч ці теми не завжди між собою формально пов'язані, але все ж таки ДОЗ, його прозорість і ефективність виконання впливає на ту допомогу, яку ми отримуємо від Заходу. Проблема в тому, що більшість контрактів є засекреченими. Закупівлі відбуваються не за конкретними процедурами, іноді контрактні рекомендації можуть готуватися під конкретного постачальника. Також відсутній дієвий цивільно-демократичний контроль як за виконанням ДОЗу, так і за пріоритетними напрямками. Окремо слід згадати непрозорість ДК “Укроборонпром”.

Якщо говорити про корупційні ризики, то ми були приємно здивовані, що в системі залучення міжнародної допомоги вони є досить незначними. Це визнається не лише органами влади, а й західними партнерами. Вкрасти міжнародну допомогу можна переважно і найлегше на лінії фронту. Її можна списати на знищення під час артилерійського обстрілу або в бою: вантажівку, у яку потрапила міна, можна заднім числом “завантажити” різними одиницями зброї й обладнання. Ми можемо стверджувати, що порівняно з 2014р., подібні корупційні ризики зменшилися, що пов'язано з двома факторами: зменшенням інтенсивності бойових дій і діяльністю військової служби правопорядку, яка отримала можливості перевірки таких випадків на лінії зіткнення.

Друга проблема – неефективність використання – виявилася набагато серйознішою, ніж корупційні ризики. Україна отримала велику партію броньованих авто від США, але, як виявилось, у нас дуже великий брак запасних частин, і не завжди військовослужбовці мають можливість їх відремонтувати. Навіть для заміни колеса потрібне відповідне устаткування. Інший приклад пов'язаний з приладами нічного бачення. Для того, щоб ефективно застосовуватися, вони мають бути в комплекті з кріпленням. До конкретних користувачів дійшла лише мізерна частина укомплектованих приладів нічного бачення при тому, що США надсилали нам в 1,5 рази більше кріплень, ніж самих приладів.

Проаналізувавши увесь цей комплекс проблем, було розроблено 14 рекомендацій, які відображені у звіті. Нагадаю лише основні з них. По-перше, це стосується надмірного рівня засекреченості, що перешкоджає ефективному аналізу проблем і виконанню завдань. Зрозуміло, що з огляду на фактичний стан війни, ми не повинні розкривати всю інформацію. Але чи дійсно необхідно засекречувати закупівлю такого спектру найменувань? Ми рекомендуємо переглянути систему засекречення.

По-друге, пропонуємо розробити нову, окрему законодавчу базу, яка б регулювала залучення міжнародної допомоги як технічної, так і гуманітарної. Треба створити окреме нормативно-правове регулювання цих питань.

Також ми звертаємо увагу на необхідність негайного запровадження програмного забезпечення для обліку та контролю військового майна. Зараз такі роботи в рамках Міноборони ведуться у партнерстві з США. Наскільки мені відомо, до кінця цього року це програмне забезпечення повинне запрацювати.

Потребує вирішення проблема удосконалення системи захисту технологій. За словами міжнародних донорів, перспективи отримання Україною високотехнологічного озброєння залежать від ефективності національної системи експортного контролю, яка викликає досить великі питання, і у донорів не завжди є впевненість у здатності України гарантувати дотримання критерію кінцевого користувача.

Конструктивний тиск донорів на уряд України з вимогами вирішення цих проблем ми вважаємо позитивним і дуже важливим. Зараз Україна на постійній основі надає державам-донорам звіти про кількість одиниць отриманої допомоги, в т.ч. інформацію про те, скільки було втрачено і з яких причин. Раніше були затримки з наданням такої інформації, але як тільки донори поставили чітку умову між своєчасним наданням звіту та передачею чергової допомоги, звітування відразу налагодилося. Тобто конструктивний тиск партнерів може сприяти реформуванню.

Увага донорів має бути зосереджена на закупівлях, на розширенні доступу інформації у сфері оборони, на підвищенні ефективності цивільного демократичного контролю над сектором безпеки, на реформуванні ДК “Укроборонпром” з метою запровадження в Концерні міжнародних стандартів і принципів організації корпоративного управління на державних підприємствах.

