



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 СЬОМОЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
“СЕКТОР ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ:
ПЕРЕБІГ І ВИКЛИКИ РЕФОРМ”
29-30 березня 2017р., Київ, Україна

КИЇВ-2017

7
КОНФЕРЕНЦІЯ



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



КМЕС
УКРАЇНА

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Матеріали сьомої міжнародної конференції
“Сектор цивільної безпеки: перебіг і виклики реформ”
29-30 березня 2017р. Київ, Україна**

Редактори:

Філіпп Флури, 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

Алла Чернова, Центр Разумкова

Максим Бугрій, Центр Разумкова

Олександра Бритоусова, Центр Разумкова

Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шапгала

У цьому виданні опубліковані результати Сьомої міжнародної конференції “Сектор цивільної безпеки: перебіг і виклики реформ”. Конференція була присвячена подальшому обговоренню та деталізації висновків і рекомендацій, напрацьованих за результатами попередніх заходів, з акцентом на проблематиці врядування та реформ у секторі цивільної безпеки України, який охоплює широке коло державних невійськових структур, які виконують правоохоронні функції та забезпечують верховенство права. Метою заходу було визначення головних викликів і пріоритетів реформування, а також напрацювання пропозицій, що ґрунтуються на вітчизняному досвіді та кращих міжнародних практиках, які можуть бути адаптовані до українських реалій.

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

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

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

З М І С Т

I. ВСТУП	5
II. СЕКТОР ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПЕРЕБІГ РЕФОРМ І ГОЛОВНІ ВИКЛИКИ <i>ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ</i>	7
III. ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ	
<i>Олексій МЕЛЬНИК</i>	12
<i>Філіпп ФЛУРІ</i>	13
<i>Олександр ЛИТВИНЕНКО</i>	14
IV. СЕСІЯ I. РЕФОРМА СЕКТОРУ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: СТАН І ПОТРЕБИ	16
КОНСОЛІДАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ УРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ <i>Кястутіс ЛАНЧІНСКАС</i>	17
УЧАСТЬ НАТО В РЕФОРМУВАННІ СЕКТОРУ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: “OUT OF AREA?” <i>Анн-Крістін Б'ЄРГЕНЕ</i>	20
ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА РЕФОРМА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ <i>Лада РОСЛІЦКІ</i>	23
ДИСКУСІЯ	25
V. СЕСІЯ II. ЗОВНІШНІЙ ТА ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ	30
РЕФОРМИ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ <i>Тетяна КОВАЛЬЧУК</i>	31
ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ НАГЛЯД НАД СИСТЕМОЮ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ <i>Ірина ФРІЗ</i>	36
ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ СЕКТОРУ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ <i>Євген ЗАХАРОВ</i>	39
РЕФОРМИ ТА НАГЛЯД НАД СЕКТОРОМ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ <i>Конрад ВУДКЕ</i>	42
ДИСКУСІЯ	46
VI. СЕСІЯ III. АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ: РОЗПОДІЛ РОЛЕЙ ТА КООРДИНАЦІЯ	50
НОВИЙ РІВЕНЬ ПРОЗОРОСТІ, ОБ'ЄКТИВНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНАХ <i>Андрій ДОВГАНЬ</i>	51
КРИТЕРІЙ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧУЄТЬСЯ ТОДІ, КОЛИ ОСОБА ВИРІШИЛА ПОЄДНАТИ СВОЮ ДОЛЮ З НАБУ <i>Ігор ЯРЧАК</i>	54
РОЗБУДОВА ДОБРОЧЕСНОСТІ ТА ДОБРОПОРЯДНОСТІ ЯК ПРІОРИТЕТ ДІЯЛЬНОСТІ І РЕФОРМ СБУ <i>Іван МУСІЄНКО</i>	57
ДИСКУСІЯ	60

VII. РОБОЧА ГРУПА I. РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ: ГОЛОВНІ НАПРЯМИ, СТАН І ПОТРЕБИ	64
КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	
<i>Андрій ВІХТЮК</i>	66
ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ.....	71
VIII. РОБОЧА ГРУПА II. КРАЦІ ПРАКТИКИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ	76
ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ.....	77
IX. СТАТТІ ТА ДОПОВІДІ, НАДАНІ УЧАСНИКАМИ КОНФЕРЕНЦІЇ	86
РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ	
<i>Ігор КОРЖ</i>	86
АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ ТА ЇХ СЛАБКІ СТОРОНИ	
<i>Віктор СОЛОВІЙОВ</i>	92
ПРОБЛЕМИ ІНСТУТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	
<i>Андрій ЛАПКІН</i>	95
РЕФОРМА СЕКТОРУ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: АСПЕКТИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	
<i>Олександр ЛЕЩЕНКО</i>	99

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 організаторів, 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 в 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 в секторі безпеки.

У рамках Сьомої конференції за участі багатьох зацікавлених сторін обговорені поточні проблеми та перспективи реформування структур цивільної безпеки. Процеси та інструменти забезпечення воєнної та цивільної безпеки є невіддільними та взаємозалежними. Навіть в умовах війни питання цивільної безпеки потребують не меншої уваги, ніж проблеми оборони, особливо, коли напад агресора носить “гібридний” характер.

Реформа сектору цивільної безпеки України задекларована пост-Майданною владою як один з головних пріоритетів. На запрошення керівництва держави у 2014р. була заснована Консультативна місія Європейського Союзу (КМЄС) в Україні з метою підтримки намірів зі створення нової системи забезпечення цивільної безпеки на основі кращих міжнародних стандартів і принципів належного урядування та захисту прав людини.

Сектор цивільної безпеки України охоплює широке коло державних невійськових структур, що виконують правоохоронні функції та забезпечують верховенство права. КМЄС відносить до сектору цивільної безпеки: Міністерство внутрішніх справ, Національну поліцію, Генеральну прокуратуру, СБУ, Державну прикордонну службу, Державну фіскальну службу, Національне антикорупційне бюро, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агентство з питань запобігання корупції. Очевидно, що цей перелік не слід вважати вичерпним. Важливе місце в забезпеченні цивільної безпеки належить, насамперед, Парламенту, суспільству, ЗМІ, які покликані сприяти та контролювати діяльність сектору цивільної безпеки.

Організатори Конференції мали наступні цілі: 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.

Учасники Конференції висловлюють сподівання, що розроблені ними рекомендації Парламенту, Президенту, Уряду, профільним органам управління, громадському сектору будуть реалізовані і сприятимуть підвищенню ефективності сектору безпеки України в цілому та оборонно-промислового сектору зокрема.

*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*

СЕКТОР ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПЕРЕБІГ РЕФОРМ І ГОЛОВНІ ВИКЛИКИ

ОСНОВНІ ТЕЗИ ТА ВИСНОВКИ

Сектор “цивільної безпеки” не має законодавчого визначення в Україні. З певною мірою умовності до нього можна зарахувати майже всі інститути держави, крім оборонного відомства. Водночас, крім структур, які безпосередньо захищають права, життя та здоров’я громадян (Міністерство внутрішніх справ, поліція, прокуратура, суди, спецслужби, прикордонна та імміграційна служби, агенції фінансового контролю та боротьби з корупцією), очевидно, що практично вся сфера діяльності держави тією чи іншою мірою має бути спрямована на забезпечення цивільної безпеки – безпеки громадян, суспільства, а також державної безпеки.

В умовах війни, коли основний акцент у діях агресора зроблений на підрив внутрішньої стабільності, дестабілізацію суспільно-політичної ситуації в країні, важливість ефективної роботи сектору цивільної безпеки не потребує зайвих аргументів. Зараз Україна має унікальну можливість зміцнити верховенство права, державне управління, свою обороноздатність і конкурентоспроможність економіки. Але вікно можливостей не безмежне. Не існує ідеальної європейської моделі. В Україні може працювати лише українська модель.

Подвійна функція правоохоронних структур і спеціальних служб полягає в тому, що, з одного боку, вони служать громадянам і суспільству, а з іншого – вони є частиною системи безпеки держави. Від ефективності цих організацій великою мірою залежить стабільність, безпека та демократія в країні. Проблеми корупції, відсутності правосуддя в Україні вийшли за межі правоохоронних органів і, безперечно, стосуються безпеки всього суспільства та національної безпеки держави. Наразі, позитивні зміни не є достатньо переконливими та очевидними, а законодавчі ініціативи з реформування викликають питання з приводу їх відповідності Конституції.

Реформи сектору безпеки мають комплексне завдання: адаптація до безпекової ситуації, протидія зовнішнім і внутрішнім загрозам, переорієнтація роботи сектору безпеки на інтереси суспільства та громадян. Ще актуальним для України залишається подолання наслідків радянської спадщини, коли їх функцією був захист режиму, а не захист інтересів громадян.

Головний виклик радикальної реформи правоохоронних органів полягає в тому, що вони завжди мають залишатися дієздатними. Неможливо зупинити правоохоронну діяльність і роботу спеціальних служб на період створення нової системи. Умить знищити все старе, добрати новий персонал і створити нову структуру, почавши з нуля – неможливо та недоцільно, з точок зору як ресурсів,

так і ефективності системи. Усі реформи мають здійснюватися в умовах повсякденної діяльності. Тому потрібне належне стратегічне планування, щоб забезпечити зміни, не підриваючи дієздатність.

Суттєвим чинником успіху будь-яких реформ є вміння чітко і правильно визначити стратегічні та проміжні цілі в термінах потрібних результатів, що забезпечують нову якість суспільству, державі, системі національної безпеки. Важливо уникати підміни стратегічних цілей проміжними, а також загальними принципами і привабливими для електорату гаслами. Зокрема, забезпечення та захист прав людини не може бути стратегічною метою, оскільки це є наріжним принципом функціонування будь-якої системи безпеки, а не описом її потрібного стану.

Серед головних чинників успішного початку і просування реформ є наявність політичної волі, відповідальності та готовність усієї маси виконавців рухатися визначеним шляхом, дотримуватися визначених алгоритмів і правил діяльності. Без цього реформи перетворюються на головний біль як для керівників, так і для виконавців. Марнування часу, інтелектуальних, фінансових і матеріальних ресурсів перетворюються на чинник тривалої дискредитації ідеї реформування, виснаження ресурсу довіри суспільства як до окремих керівників, так і до державної політики в цілому.

Брак довіри вважається однією з головних перешкод реформуванню. Без довіри не може бути справжньої співпраці. Необхідно побудувати довіру не лише між громадянами, суспільством і державою, але також між різними відомствами. Здорова конкуренція між спецслужбами може бути доцільною з точки зору забезпечення повноти та достовірності інформації, але конкуренція між правоохоронними відомствами є джерелом недовіри та міжвідомчих конфліктів. Проблема нездорової конкуренції між правоохоронними відомствами і спецслужбами можливо вирішити лише шляхом чіткого законодавчого розмежування повноважень і ефективного зовнішнього нагляду.

Для побудови довіри дуже важливий зовнішній і внутрішній контроль, прозорі процеси, прості та зрозумілі для кожного співробітника та зовнішнього контролера системи оцінки роботи. Слід бути обережними, оцінюючи рівень довіри громадян до спецслужб. В ідеалі, їх діяльність мусить бути невидимою для суспільства, вихід роботи спецслужб у публічну площину є радше недоліком їх роботи. Але в питаннях реформування спецслужб має бути максимальна публічність.

Контроль над правоохоронними органами потрібен суспільству, державі та самим правоохоронним органам. Світовий досвід свідчить, що без належного контролю органи, покликані захищати цивільну безпеку, вдаються до свавільних дій, порушень прав людини, а ці порушення стають дедалі частішими і масштабнішими. Ця проблема залишається актуальною для демократичних держав з усталеними традиціями, але є значно актуальнішою для країн, де немає традиції парламентського контролю. За відсутності дієвого парламентського контролю, висока якість законів не гарантує захисту від поганих практик нехтування національним законодавством і міжнародними зобов'язаннями.

Керівники відомств мають розуміти, що громадський контроль справді принесе користь відомству загалом та його керівництву зокрема. Але є певні передумови, недотримання яких ставить під загрозу саму ідею громадського контролю. *По-перше*, ті, хто намагаються здійснювати громадський контроль, повинні робити це фахово. *По-друге*, необхідно забезпечити інформаційну рівність. Не може бути зовнішнього контролю, якщо відомство закрите і накладає необґрунтовані обмеження доступу громадськості до інформації. Законодавча норма про засекречення інформації, але не документів на практиці не дотримується.

Існуюча система контролю за дотриманням прав людини, коли скарги на незаконну діяльність, службові зловживання, порушення прав людини розглядаються внутрішніми структурами, мало відрізняється від того, що було раніше. Розгляд таких скарг має відбуватися поза межами відомства, за участі громадськості та з обов'язковим доступом до матеріалів службових розслідування людей, які скаржаться на незаконні дії.

Одним з ефективних механізмів громадського контролю, як і раніше, залишається подання до суду позову проти окремого органу (територіального або національного) у зв'язку з незаконними діями або нормативними актами.

Поставторитарним суспільствам властиве домінування виконавчої влади. Для забезпечення необхідного розподілу влади недостатньо просто обрати парламент. Для того, щоб парламентський нагляд був справді ефективним, необхідно створити правові умови та механізми, забезпечити професійний рівень парламентарів і апарату, необхідні для реального нагляду за сектором безпеки, за виконавчою владою.

Конституція України надає досить міцну базу для створення системи стримувань і противаг. Не потрібно шукати революційних змін, слід налагодити існуючі інструменти, працювати та активно займатися процесом перетворень. Процеси, а особливо стабільні процеси значно важливіші для розвитку довіри персоналу та суспільства до реформ, для успішної трансформації, ніж конституційні зміни, які завжди є дуже проблематичні та ніколи не гарантують бажаного результату.

З точки зору громадського нагляду, справді важливими критеріями є: верховенство права, законність, підзвітність і прозорість. Щоб здобути довіру населення потрібні стабільні процедури розгляду скарг громадян. Не так важливо, де розглядаються скарги – у відповідному органі влади, як це було в минулому, чи в новоствореному. Має значення відкритість, прозорість і можливість оскарження. Орган влади, який допустив помилку, повинен мати можливість її виправити. У повсякденному житті завжди бувають помилки, і система повинна забезпечити можливість виправлення помилок у рамках і в цілях захисту прав людини.

Питання довіри має також важливий зовнішній вимір. Справжнє євроатлантичне партнерство, практична співпраця з обміну розвідувальною інформацією можливі лише на основі довіри та засвоєння кращих практик країн-учасниць ЄС і НАТО.

Рівень зв'язків НАТО з Україною на політичному рівні і в практичній площині за останні три роки є безпрецедентним. Союзники по НАТО щиро зацікавлені, щоб Україна стала історією успіху. Комплексний пакет допомоги для України має за мету допомогти Україні у зміцненні безпеки та здійсненні реформ не лише в оборонному секторі.

Реформа СБУ зазначена як ключовий пріоритет у Комплексному пакеті допомоги НАТО для України. СБУ стоїть перед безпрецедентними викликами і має зосередитись як на виконанні функцій служби безпеки, так і на здійсненні справжніх реформ, що передбачають позбавлення невластивих функцій, повагу до прав людини і пріоритет демократичного нагляду. СБУ слід зосередитися на зборі та аналізі інформації, розслідуванні злочинів проти конституційного строю та цілісності держави.

Сьогодні Міністерство внутрішніх справ України є фактично головним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішньої безпеки (правоохоронна діяльність; захист державного кордону; захист від надзвичайних ситуацій; питання міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб). Водночас, МВС – найбільш складна сфера здійснення парламентського контролю, в т.ч. з огляду на чисельні підпорядковані структури. Необхідно зробити все для того, щоб нинішня реформа не обернулася на повернення до МВС зразка до-2014р., коли величезна кількість структур забезпечувала потреби керівництва через численні корупційні вікна.

Зовнішній нагляд за новоствореними антикорупційними органами є чутливим питанням. Було зроблено все можливе для їх незалежності та захисту від будь-якого впливу. Контроль має відповідати критеріям і цілям, що визначаються належним процесом боротьби з корупцією і не повинен сприйматися ні керівництвом цих органів, ні нашими партнерами як посягання на їх незалежність і ефективність. Проте, поспіх у цій справі може зіграти злий жарт з реформаторами. Зокрема, “технологічно” не обгрунтовані новації з охоплення е-деклараціями всіх громадян України призводять до перевантаження цих органів, відволікаючи від боротьби з корупціонерами високого рангу, мимоволі сприяє збереженню та убезпеченню олігархічної системи.

Посилання на проблеми на шляху розбудови доброчесності, якісного оновлення кадрів нерідко обгрутовуються відсутністю фінансових можливостей, низькими зарплатами держслужбовців. Зміна корпоративної культури є більш важливим фактором мотивації, ніж належні зарплати. Високі зарплати вирішують проблему лише в короткій перспективі. Якщо культура організації не зміниться, не зміниться нічого.

Розвиток нормативно-правової бази є важливим і необхідним процесом, але не варто витрачати надто багато зусиль на створення ідеальних законів. Процес удосконалення законодавства є безперервним, а тому необхідно працювати з існуючою правовою базою, критично оцінюючи, що працює і що не працює. Найголовніше – це забезпечити повагу до законів і права.

Необхідність критичного підходу до ключових визначень потрібна для чіткого розуміння повноважень кожним із правоохоронців під час виконання обов'язків, а також для зовнішньої оцінки відповідності його рішень повноваженням.

Висловлюються думки офіційними особами (і не лише), що є громадські організації, які поширюють упереджену інформацію, яка дискредитує правоохоронні органи, створюють антагонізм між правоохоронними органами, заважають їх роботі, є “п'ятою колоною” тощо. Не слід робити надто широких узагальнень стосовно діяльності громадських організацій. Навколо цієї теми дуже багато спекуляцій і не лише з боку державних органів, але й з боку самих громадських організацій також. Слід розуміти природну суперечність, оскільки громадські організації вимушені виступати опонентами державних органів, коли останні порушують права людини. З іншого боку, ті ж самі організації беруть участь у процесах реформування, дотримуючись відомого принципу правоохоронців про чесне співробітництво неоднорідців.

Попри загальноновизнану силу українського суспільства, є підстави стверджувати про факт його інституційної слабкості. Громадські організації не володіють достатніми інструментами та навичками мирного впливу на діяльність влади.

Закон України “Про громадські об'єднання” дозволяє все, що не заборонено законом. Очевидно, що в умовах війни державою-агресором створюються псевдогромадські об'єднання антиукраїнського спрямування. Але для будь-яких звинувачень потрібні докази і правові процедури. Намагання ж запровадити додаткові універсальні інструменти контролю організацій громадянського суспільства рано чи пізно призведе до порушення прав і свобод.

У часи фейкових новин та альтернативних фактів потрібен суспільний етичний кодекс, який передбачає відповідальність кожного за поширення правдивої і повної інформації. Застосовувати юридичні заходи проти поширення брехливої інформації слід лише тоді, коли не спрацьовують етичні стандарти. Намагання врегулювати все в законах навряд чи є найбільш ефективним методом.

ВІТАЛЬНІ ВИСТУПИ



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

Міжнародна конференція “Сектор цивільної безпеки: перебіг і виклики реформ” є сьомим публічним заходом, що проводиться Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF) та Центром Разумкова в рамках спільного проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України” за фінансування МЗС Королівства Нідерландів.

Партнер і співорганізатор Конференції – Консультативна місія ЄС в Україні, за що я висловлюю особливу подяку голові Місії Кястутісу Ланчінкасу.

Сьогодні ми запропонували до обговорення дещо нову для України сферу – це сектор цивільної безпеки. Що розуміється під сектором “цивільної безпеки”? Умовно можна розділити питання безпеки та діяльності держави в цій сфері на воєнну та невоєнну безпеку. Те, що стосується воєнної чи оборонної сфери, – більш-менш зрозуміло в сенсі політики і структур, відповідальних за цю діяльність. Що стосується невоєнної безпеки, крім тих структур, які безпосередньо захищають права, життя та здоров’я громадян, очевидно, що практично вся сфера діяльності держави повинна бути тією чи іншою мірою спрямована на те, що стосується цивільної безпеки громадян.

Безумовно, на передньому краї цивільної безпеки, висловлюючись військовими термінами, знаходяться такі відомства як Міністерство внутрішніх справ, поліція, прокуратура, суди, спецслужби, прикордонна та імміграційна служби, агенції фінансового контролю та боротьби з корупцією. Окрема сесія буде присвячена Державній прикордонній службі, процеси діяльності та реформування якої, на мій погляд, незаслужено позбавлені належної уваги громадськості та

експертної спільноти. Питанням протидії корупції присвячені окрема сесія та засідання робочої групи, що свідчить про актуальність цієї проблеми в контексті цивільної безпеки.

Широке представництво влади, науково-дослідних установ, неурядових організацій, ЗМІ, іноземних партнерів на одному дискусійному майданчику сприятиме обміну знаннями, встановленню контактів і покращенню координації спільних дій у майбутньому.

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

Сьогодні ми разом з КМЄС маємо розглянути реформування т.зв. “сектору цивільної безпеки”. Ми розуміємо під цим реформування цивільних аспектів безпеки (невійськової сфери): цивільних служб сектору безпеки та (або) служб, які можуть ще бути військовими, але будуть демілітаризовані в майбутньому, коли Україна стане ближчою до ЄС.

Я гадаю, що це дуже важлива Конференція в ряду наших конференцій з реформування сектору безпеки в Україні, яка збирала (і збирала в минулому) представників української влади, міжнародного співтовариства, громадянського суспільства та преси. Мета нашого зібрання – надати платформу, на якій громадськість представлена громадянським суспільством, матиме можливість обговорити програми реформування сектору безпеки у країні, їх стан і майбутні потреби разом з представниками влади.

Це сьома в серії з восьми конференцій, яка закінчується цього літа. Королівство Нідерландів фінансово допомогло нам організувати ці конференції. Наступна конференція, остання в серії, буде присвячена “погляду назад – погляду вперед”. Там ми спробуємо скласти перелік тем, за якими треба буде стежити надалі. І ми сподіваємося, що тоді ми зможемо запропонувати другий етап цих “громадських слухань”.

На першій сесії ми хотіли б розглянути реформування сектору цивільної безпеки з трьох різних позицій. *По-перше*, ми подивимося на нього з позицій внутрішньої організації та міжнародної співпраці: де ми є? Йдеться про стан реформування сектору цивільної безпеки у країні: куди ми прямуємо, чого ми можемо чекати в майбутньому?

По-друге, на другій сесії ми розглянемо питання нагляду та його структури. Постійною темою наших семінарів є питання, як запровадити та організувати нагляд. Поставторитарним суспільствам властиве переважання виконавчої влади. Законодавча влада може існувати, але в авторитарному суспільстві вони, зазвичай, не перетинаються. Тобто ви маєте номінальний парламент, ви маєте номінальні вибори, але немає парламентського нагляду, парламент і громадськість не відіграють жодної ролі. “Все в руках виконавчої влади” – типова риса авторитарного суспільства. Якщо ви хочете мати не авторитарне, а поставторитарне демократичне суспільство, тоді треба якось виправляти ситуацію.

Нам потрібно змусити демократичні інститути працювати. Нам потрібно створити для них простір, правовий простір, який дозволить їм розвивати вміння, що

будуть їм потрібні для реального нагляду за сектором безпеки, за виконавчою владою. Не за всім, що робить виконавча влада, мають наглядати парламент і громадськість. Але мають бути механізми, і має бути правова база, яка забезпечує нагляд законодавців. Якщо цього немає, та немає демократії, а якщо у нас у виконавчій владі немає людей, які вірять, що нам це потрібно, тоді у нас немає демократів у виконавчій владі. Тоді ми маємо проблему, якщо ми хочемо збудувати цю демократію. Тому друга сесія буде присвячена питанню зовнішнього і внутрішнього нагляду. Як його побудовано? Де ми є, і що має бути зроблено?

Третя сесія стосується доброчесності та боротьби з корупцією. Вірне розуміння доброчесності стало пріоритетом для цього уряду. Це також пріоритет установ, що співпрацюють з міжнародними установами, які прийняли запрошення уряду до співпраці. Тому важливо з'ясувати, де ми є у процесі розбудови доброчесності в секторі цивільної безпеки, чого ми досягли і що ще належить зробити. Матеріали цієї Конференції знов будуть видані українською та англійською мовами, щоб і міжнародне співтовариство мало безперешкодний доступ до висновків Конференції.

Ми матимемо один день для обговорення інструментів публічної політики – сьогодні. Завтра ми працюватимемо в робочих групах і спробуємо з'ясувати стан реформ і майбутні потреби, звертаючи особливу увагу на охорону кордону та заходи боротьби з корупцією. Чи робимо ми потрібні речі в боротьбі з корупцією? Чи робимо ми це на потрібному рівні? Саме це ми приготували на цей раз.

Олександр ЛИТВИНЕНКО, заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України

Сьогодні на порядку денному одна з найскладніших тем: сектор цивільної безпеки. Як уже зазначалося, цей напрям є не достатньо визначеним, оскільки його визначення залежить від наших підходів до розуміння національної безпеки, пріоритетів, які ми приймаємо. Але кілька моментів є абсолютно зрозумілими: головна роль у забезпеченні цивільної безпеки з боку держави має належати поліції, цивільним спецслужбам і службам з надзвичайних ситуацій.

Коли Україна перебуває під тиском зовнішньої агресії, і коли основний акцент у діях агресора зроблений на підрив внутрішньої стабільності, дестабілізацію суспільно-політичної ситуації в країні, важливість ефективної роботи сектору цивільної безпеки не потребує додаткових аргументів. Намагаючись вирішити складне завдання адаптації сектору до сучасної безпекової ситуації, ми змушені працювати з тим, що нам залишилось у спадок. Багато з інституцій, які існують зараз, були спрямовані на зовсім інші завдання, не притаманні демократичній державі. Функцією старих інституцій, які залишилися від Радянського Союзу, був захист режиму, а не захист інтересів громадян.

Саме тому реформи сектору безпеки мають двоєдине завдання: адаптування до безпекової ситуації, протидії зовнішнім загрозам і переорієнтація цієї системи на інтереси суспільства, на інтереси громадян. Як би пафосно чи загально це не звучало, але це має абсолютно конкретні наслідки для цілей реформ і має абсолютно вимірювані результати.

Коли йдеться про довіру з боку суспільства до поліції, ставлення до поліцейського, то ми бачимо, як ці показники поступово змінювалися. Ситуація із спецслужбами є дещо складнішою, тому що в ідеалі їх діяльність мусить бути невидимою для суспільства. Будь-який випадок, коли діяльність спецслужб виходить у публічну площину є радше недоліком їх роботи. Але у питаннях реформування спецслужб має бути максимальна публічність і тут ми також маємо певні успіхи.

Рівно рік тому Президент підписав Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони¹. Зараз за величезної допомоги і серйозної співпраці з Консультативною місією ЄС, Офісом зв'язку НАТО і нашими американськими союзниками підготовлено проект Закону про національну безпеку України, який мусить стати підвалиною для подальшого реформування. Проект закону передано до Адміністрації Президента, де він проходить остаточну підготовку. Я сподіваюсь також, що найближчим часом буде підписано Концепцію реформування Служби безпеки України. У нас є достатньо серйозні напрацювання в інших напрямках, що знайдуть відображення у низці концептуальних документів.

Триває серйозна робота з удосконалення законодавства у сфері державної таємниці. Здавалося б, це достатньо специфічний і вузький сегмент. Тим не менше, він є ключовим для розвитку сектору безпеки, оскільки чинне законодавство було підготовлено понад 20 років тому і потребує серйозної адаптації до нових вимог.

Не можу сказати, що наші реформи бувають, як весна за вікном, але вони – достатньо активні та послідовні.



¹ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”” №92 від 14 березня 2016р.

СЕСІЯ І. РЕФОРМА СЕКТОРУ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: СТАН І ПОТРЕБИ



Перша сесія була присвячена обговоренню стану реформування сектору цивільної безпеки та різноманітних викликів, що стоять перед системою безпечного врядування в Україні; визначенню спільних позицій та розбіжностей у баченні цілей реформування, пріоритетних завдань і проблем у секторі цивільної безпеки, секторальних і системних аспектів міжвідомчої взаємодії та координації, а також ролі організацій громадянського суспільства та зовнішніх гравців.

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

Доповідачі:

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

- Кястутіс ЛАНЧІНСКАС, голова Консультативної місії ЄС в Україні
- Анн-Крістін Б'ЄРГЕНЕ, заступник директора Офісу зв'язку НАТО в Україні
- Лада РОСЛІЦКІ, консультант DCAF

КОНСОЛІДАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Кястутіс ЛАНЧІНСКАС,
голова Консультативної місії
Європейського Союзу в Україні



Сектор цивільної безпеки – питання дуже важливе для кожної держави. Коли ми говоримо про безпеку держави, ми завжди говоримо про сектор цивільної безпеки як одну із складових безпеки.

Подвійна роль правоохоронних структур і спеціальних служб полягає в тому, що, з одного боку, вони служать громадянам, населенню, громадам. З іншого – вони є великою частиною системи безпеки держави. Від ефективності діяльності цих структур великою мірою залежить стабільність, безпека та демократія кожної держави.

КМЄС в Україні була створена більше двох років тому, і ми прибули до України з чіткими повноваженнями консультувати та допомагати українській владі реформувати організації сектору цивільної безпеки. Хочу коротко нагадати наш мандат і повноваження у тих сферах, де ми працюємо.

Насамперед, це розмежування повноважень різних правоохоронних відомств, питання виконання поліцейських функцій у громадах, кримінальні розслідування, громадський порядок, управління кадрами. Плюс – належне врядування, боротьба з корупцією, права людини й гендерні питання.

Протягом цих двох років ми брали участь у різних проектах, різних конференціях і зустрічах. Ми надали нашим партнерам різноманітну допомогу в реформуванні різних галузей.

Маю намір поділитися з нашими партнерами деякими спостереженнями **стосовно викликів. Головний виклик, на мою думку, полягає в наступному: коли ми говоримо про реформу правоохоронних органів, то повинні пам'ятати, що вони завжди мають бути дієздатними.** Неможливо зупинити правоохоронну діяльність – роботу спеціальних установ – “все знищити”, набрати новий персонал і створити нову систему, нову структуру, почавши з нуля, трохи згодом – за рік, за два.

Усі реформи мають проводитись в умовах виконання щоденних обов'язків і повсякденної діяльності цих органів. Тому нам потрібне належне стратегічне планування, належна система планування, і ми маємо планувати кожен захід з однієї простої причини: щоб забезпечити зміни та реформування цих організацій, не підриваючи повсякденну діяльність.

Наша Місія реально допомагає цим органам створити належну систему планування, культуру планування і переорієнтувати систему зі спеціальних заходів до добре спланованої випереджувальної діяльності згідно з пріоритетами, визначених громадами, урядом і політичними партіями.

Ще одне питання – брак довіри. Гасло нашої місії – “Радити заради довіри”. Це означає, що ми намагаємося побудувати довіру між нами – міжнародним співтовариством – і українськими партнерами. І ми намагаємося побудувати довіру між правоохоронними органами та громадськістю, суспільством і громадами, та, звичайно, між самими інститутами.

Чому це так важливо? На мою думку, на всіх зустрічах, усіх планувальних сесіях, в усій нашій діяльності виявляється, що **однією з головних перешкод є брак довіри**. Минулого тижня ми мали велику і складну зустріч з питань захисту свідків. Усі наші співрозмовники кажуть, що вони не довіряють один одному і не здатні співпрацювати між собою, діяти разом і т.ін. Це треба змінити. **Насамперед, необхідно побудувати довіру серед правоохоронних відомств, між неурядовими організаціями та правоохоронними відомствами**. Це – єдиний шлях іти вперед і досягати успіху реформ.

Ще одне питання – зміна культури організації. Коли ми зустрічаємось з партнерами, кожен жаліється на низькі зарплати як головний чинник демотивації. Нам весь час кажуть: “Низькі зарплати, брак фінансування і т.ін.”. Але, виходячи з нашого досвіду, нам потрібно сказати: “Добре, в чомусь ви маєте рацію. З одного боку, зарплати важливі, **але з іншого, зарплата може вирішити проблему лише в короткій перспективі**”. **Якщо культура організації не зміниться, не зміниться нічого**.

Інше питання, дуже важливе, з яким ми зустрілись і намагаємось допомогти нашим партнерам – **створити належну систему управління кадрами**, починаючи з найму, навчання і спеціальної підготовки, належну прозору систему кар'єрного росту, процедури добору в цих організаціях.

І ще одним важливим питанням є внутрішній нагляд. **Зовнішній і внутрішній нагляд за цими організаціями дуже важливий для побудови довіри**. Неможливо створити успішну організацію, коли в цій організації і навколо неї суцільна змова, і коли її критикують зсередини і ззовні. Знов-таки, нам слід говорити про прозорі процеси й прозорі системи оцінки роботи. Необхідно зробити показники оцінки дуже простими, зрозумілими для кожного в організації і поза нею. Лише тоді ми зможемо говорити про реформи та про успішний розвиток цих організацій.

Ще одне дуже важливе питання – розмежування повноважень. Існує неабияка конкуренція між правоохоронними відомствами і спеціальними службами. І розмежування повноважень є дуже важливим питанням. Чому? Тому що **ми не**

віримо у здорову конкуренцію між правоохоронними відомствами. Конкуренція між цими установами створює недовіру й сильне тертя. Головне – з'ясувати, хто за що відповідає, які існують канали співпраці, системи аналізу тощо. Лише тоді ви зможете бути успішними та ефективними в цій сфері.

Тут уже згадувалося одне досягнення: проект Закону про національну безпеку України. Цей закон розробили українські відомства у співпраці з нашою Місією, Офісом зв'язку НАТО та іншими міжнародними організаціями. Чому це важливо? З одного боку, в цьому проекті Закону **чітко розподілені повноваження – хто за що відповідає – і передбачена чітка система зовнішнього і внутрішнього нагляду.** Ми створили нову культуру розробки законів. Усі члени робочої групи казали, що вони ніколи не мали такого досвіду – сісти разом і розробити закон, це було дуже важливо для них.

Сподіваюсь, в Україні знайдеться політична воля ухвалити цей закон у найближчому майбутньому. На мою думку, це буде величезний стратегічний крок уперед.

Ще одне питання, яке я маю згадати – ефективність організації. У цих організаціях ми виявили бюрократію, купу бюрократичних правил та обмежень всередині організацій. Ми віримо, що зможемо допомогти нашим партнерам, розглянувши це питання в рамках кількох пілотних проектів у регіонах. Один пілотний проект з підвищення кваліфікації оперативників і слідчих уже реалізується в Бориспільському відділі поліції. У Львівській області ми виконуємо пілотний проект з питань управління кадрами. Я сподіваюсь, що ці пілотні проекти будуть успішними, і вірю в загальний успіх нашої діяльності в Україні.

УЧАСТЬ НАТО В РЕФОРМУВАННІ СЕКТОРУ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: “OUT OF AREA?”²

**Анн-Крістін Б’ЄРГЕНЕ, заступник директора
Офісу зв’язку НАТО в Україні**



Сьогодні моя місія – поінформувати вас про діяльність НАТО в Україні та її роль у реформі сектору безпеки, намагаючись продемонструвати, що ми не так вже й далеко “поза зоною відповідальності”.

Я, мабуть, ще раз нагадаю деякі факти, про які нам вже розповідали, адже ми користуємось перевагами дуже теплих взаємин з КМЄС і намагаємось підтримувати один одного, незважаючи на те, що задачі та повноваження у нас дещо різні.

Кілька слів про невійськові аспекти підтримки Альянсом України, що включає також реформування сектору безпеки. Насамперед – до основ. Рівень зв’язку НАТО з Україною з 2014р. як на політичному рівні, так і в практичній діяльності, є безпрецедентним. Союзники по НАТО дійсно хочуть, щоб Україна стала історією успіху.

На Варшавському саміті НАТО минулого року Україна була єдиною країною-партнером, що мала окрему зустріч з союзниками на рівні голів держав та урядів. Це ще одне підтвердження особливої важливості, яку НАТО надає партнерству з Україною.

На Варшавському саміті союзники також схвалили Комплексний пакет допомоги (КПД) для України. КПД має на меті узгодити та зміцнити практичну допомогу НАТО Україні. Він має допомогти Україні краще забезпечити свою безпеку та здійснити необхідні реформи, не лише в суто військових секторах.

КПД містить понад 40 спеціально розроблених заходів підтримки у 13 ключових сферах, у яких НАТО сприяє реформам в Україні. Він охоплює набагато більше питань, ніж військова реформа. Це комплексна відповідь на нові комплексні виклики та “гібридні” загрози, з якими стикається Україна.

Загалом наша співпраця в рамках КПД охоплює:

- консультативну підтримку – уряди країн-учасниць відрядили близько 20 радників;

² Перекладається з англійської як “поза зоною [відповідальності]”. Сталий вираз у середовищі експертів з питань НАТО. – Ред.

- трастові фонди (як створені на саміті в Уельсі, так і ті, що діють в Україні вже багато років: з модернізації системи зв'язку та автоматизації управління військами, з логістики та стандартизації, з кіберзахисту, зі зміни військової кар'єри на професійну цивільну, з медичної реабілітації). Ці трастові фонди також сприяють реформуванню сектору безпеки, а не лише Збройних Сил;
- програми, в т.ч. Процес планування та оцінки сил (*PARP*), Удосконалення військової освіти (*DEEP*), Програма професійної підготовки (*PDP*) – новий інструмент підвищення компетенції персоналу, відповідального за євроатлантичну інтеграцію.

До нових сфер належать протидія “гібридній війні” та саморобним вибуховим пристроям (Трастовий фонд з протидії саморобним вибуховим пристроям та розмінування – планується).

Також зміцнилась співпраця у таких сферах, як наукові дослідження з питань, пов'язаних з безпекою (програма НАТО “Наука заради миру та безпеки”), і стратегічне інформаційне забезпечення (*STRATCOM*), виходячи з розуміння ролі ЗМІ як одного з ключових елементів стійкого демократичного суспільства, та резолюції РБ ООН 1325 “Жінки, мир та безпека” – “Сила в різноманітті”. Таким чином, загальна кількість поточних заходів програми “Наука заради миру та безпеки” за участі України як провідної країни-партнера зараз становить 40, а загальний внесок НАТО у ці проекти у 2014-2019рр. складає €15 млн.

Підтримка НАТО Україні дуже конкретна і практична. Ми надали експертів і радників, щоб допомогти Україні швидко впровадити євроатлантичні стандарти і, таким чином, бути більш стійкою до російської “гібридної” агресії.

Зараз Україна має унікальну можливість зміцнити верховенство права, державне управління, свою обороноздатність і конкурентоспроможність економіки. Тому НАТО надає підтримку, поради та ділиться досвідом для продовження реформ у країні. **Але вікно можливостей вузьке. Не можна гаяти час.**

Щодо деяких конкретних питань цивільної безпеки, які ми намагалися вирішити протягом минулих шести місяців. Розвиток парламентських можливостей у сфері демократичного нагляду був нашим пріоритетом, і нам треба ділитись кращими практиками, інформувати вище керівництво сфери безпеки та членів відповідних комітетів парламенту шляхом допомоги в підготовці закону про національну безпеку, а також запрошуючи експертів. Це важлива сфера для дієздатної демократії, у якій ми продовжимо працювати. Цього року Велика Британія навіть відрядила радника з парламентських питань до Офісу зв'язку НАТО.

Робота над законодавством. Як уже зазначалося, цього року радники Офісу зв'язку НАТО спільно з КМЄС беруть участь у розробці закону про національну безпеку України, керівним принципом якого, на нашу думку, має бути демократичний контроль.

Тепер про мою особисту участь у реформуванні сектору безпеки, деякі наші рекомендаціями, як приклад нашої участі.

НАТО й реформа Служба безпеки України

У 2015р. СБУ запросила представників Консультативної місії ЄС, Представництва НАТО в Україні та окремих країн-учасниць приєднатися до міжнародної

дорадчої групи й допомогти в розробці Концепції реформування СБУ. Спільна робота над цією Концепцією почалась у січні 2016р. і завершилась узгодженим проектом у липні 2016р. Я сподіваюсь, що ми не будемо відзначати “річницю” непідписання Концепції.

Узгоджений проект Концепції – це неабиякий успіх. Хоча її текст є результатом компромісу між розробниками. Міжнародна дорадча група вважає, що процес реформ – на вірному шляху, і продовжує консультувати СБУ в процесі розробки Плану дій з її виконання. Цей план має забезпечити стійкість реформ у довгостроковому плані.

Проект Концепції був презентований СБУ членам НАТО на засіданні Спільної робочої групи з питань воєнної реформи у штаб-квартирі НАТО в жовтні 2016р. Реформування СБУ виділяють як ключовий пріоритет і в Комплексному пакеті допомоги для України, схваленому головами держав та урядів у рамках Комісії Україна-НАТО під час Варшавського саміту НАТО в липні 2016р., і в оцінці союзниками Річної національної програми України на 2016р.

СБУ стоїть перед безпрецедентними викликами для безпеки й не може гаяти час. **Служба має зосередитися на своїх головних задачах служби безпеки й позбутися функцій, які мають виконувати українські правоохоронні відомства.**

Процес реформ має розпочатися по-справжньому, з повагою до загальних прав людини і пріоритетом демократичного нагляду. **Відсутність належного нагляду – серйозна проблема, що потребує вирішення як шляхом розробки належного законодавства, так і впровадженням функцій внутрішнього аудиту.** Підвищення прозорості та відкритості для громадськості допоможе пояснити політичні рішення, що лежать в основі процесу трансформації, не лише СБУ, але й всім громадянам України.

Щоб стати вартим довіри партнером євроатлантичної спільноти безпеки та розвідки й покращити перспективи обміну розвідувальною інформацією та співробітництва, СБУ має перейняти кращі практики країн-учасниць ЄС і НАТО.

Міжнародна дорадча група вважає, що **СБУ слід зосередитися на зборі та аналізі інформації, займаючись лише найтяжчими злочинами проти конституційного порядку та цілісності держави.** Це вимагатиме передачі окремих правоохоронних функцій та чіткого розподілу обов'язків з іншими відомствами, а також розробки механізмів своєчасної та ефективної передачі розвідувальної інформації. Підтвердження готовності до цього на найвищому політичному рівні допоможе розпочати реформу і надасть їй потрібного напрямку в інших сферах.

Загалом, союзники вважають можливості невійськової співпраці надзвичайно важливими в час, коли НАТО адаптується до нових викликів. Варшавський саміт визначив довгострокову стратегію протидії сучасним загрозам і викликам, з якими ми зустрічаємося на Сході та Півдні. У Варшаві ми ухвалили важливі рішення для зміцнення нашої оборони й стримування та для поширення стабільності за нашими межами.

Таким чином, наша невійськова співпраця (включаючи реформування цивільної безпеки) з Україною залишається так само важливою в динамічних, неспокійних умовах.

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА РЕФОРМА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

**Лада РОСЛІЦКІ,
консультант DCAF**



Перед тим, як розпочати свій виступ, я хотіла б привернути вашу увагу до цієї вражаючої книги – повної збірки законодавства України у сфері безпеки³. Тож, ви можете звертатися до цієї книги за юридичними аспектами теми цивільного контролю над збройними силами. Наступне, хочу зауважити, що досить важко говорити про громадянське суспільство і безпеку в Україні, коли тут триває війна, яку чомусь називають антитерористичною операцією.

Я мала намір почати сьогоднішній виступ з демонстрації офіційного, формального підходу та ролі громадянського суспільства в моделі здійснення національних реформ. На жаль, не схоже, щоб ця модель дуже добре функціонувала попри те, що основні напрями реформ визначені, а представники громадянського суспільства відіграють досить активну роль. Я зосереджуся на головних напрямках, що стосуються цивільної безпеки і правоохоронної діяльності у процесах реформування системи національної безпеки і оборони.

Робоча група з реформ, що включає представників громадянського суспільства, формально відповідає за розробку та реалізацію пакету реформ у кожному відомстві. Готуючись до цього виступу, я відвідала офіційний сайт Національної ради реформ. Можна побачити, наприклад, що колишній міністр економічного розвитку і торгівлі А.Абромавічюс, який пішов з посади більше року тому, все ще є на офіційному урядовому сайті реформ. Це – яскраве свідчення ставлення влади до стратегічної комунікації з народом України. Цікаво, однак, що громадянське суспільство там зовсім не представлене.

Реанімаційний пакет реформ – найбільша неурядова платформа реформ в Україні – охоплює 79 організацій. До Ради належать 12 найвпливовіших організацій, є 23 експертні групи для 18 категорій, визначених в офіційній моделі здійснення національних реформ. Орган, відповідальний за реформування правоохоронної діяльності, зараз розробляє чотири законопроекти. Прикро, що

³ Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України. – http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Book_SSL_ukr_final_2015.pdf.

експертна група з питань національної безпеки і оборони, як видно з інформації на веб-сайті, не розглядає жодного законопроекту. Більше того, посада голови експертної групи з національної безпеки є вакантною.

Серед відносно успішних прикладів – електронні закупівлі, електронні декларації, децентралізація, створення Національної поліції та антикорупційних органів. П'ять напрямів реформ названі провальними. Це: судова реформа, реформа органів внутрішніх справ, реформа державної служби, податкова реформа та антикорупційна реформа. Головними перешкодами для реформ вважаються олігархи, бюрократизм державних чиновників, правоохоронні органи.

На оцінку ролі правоохоронних органів слід звернути окрему увагу. Створення Національної поліції України вважають успіхом і, водночас, правоохоронні органи загалом вбачаються як перешкода для реформ. Отже, на це мають звернути увагу і політичні сили, що формують коаліцію у Верховній Раді, і Адміністрація Президента.

Коли ми подивимося на думки громадян про основні рушійні сили реформ і перешкоди, то побачимо, що Уряд і Президента одночасно вважають і рушіями реформ, і членами п'ятірки головних перешкод для реформ⁴. Це пояснюється тим, що громадськість визнає інституційний обов'язок Уряду і Президента бути рушіями реформ, і одночасно їх фактичну роль перешкоди на шляху реформ. Правляча коаліція визначила головні задачі на 2017р., серед яких не знайшлося місця реформі сектору безпеки.

Ми знаємо про інші аспекти, які впливають на цивільну безпеку, такі, як реформа Верховного Суду і створення незалежного антикорупційного суду, але інформація про цілеспрямовані реформи цього сектору безпеки не оприлюднена на офіційному веб-сайті. Мені також відомо про активну роботу ОБСЄ, яка намагається заохочувати розвиток демократичного контролю над Збройними Силами. Але цей розділ сайту – фактично порожній, а наявна інформація – дуже загальна. Це ще один приклад того, що українська сторона має приділити увагу стратегічному інформуванню громадськості.

Я хотіла б завершити свій виступ словами одного військового експерта: “Зберігається певний старий стереотип, що, мовляв, публічність – це нісенітниця. Варто звернути увагу на ці страхи: системна та дієва публічність – це можливість реалізувати потенціал інституцій і збільшити суспільну довіру до них”.

⁴ Очевидно, доповідач посилається на результати соціологічних досліджень Центру Разумкова, проведених у рамках проекту “Моніторинг проблем урядуванню в секторі безпеки України” та оприлюднених у виданні Центру Разумкова “Громадяни України про безпеку: особисту, національну та її складові”, а також результати експертного опитування Центру Разумкова, оприлюднені у виданні “Національна безпека: загальний стан, державна політика, реформи в секторі безпеки України”. – Ред.

ДИСКУСІЯ

Максим БУГРІЙ,
експерт програм зовнішньої політики та
міжнародної безпеки Центру Разумкова

Можливо, проблема України в процесі розбудови демократії полягає не стільки в цивільному контролі, скільки в “демократичній” частині цивільного демократичного контролю. Більшість українських громадян довіряють військовим, збройним силам, а також службам безпеки й поліції набагато більше, ніж цивільній владі. У людей, які ризикують життям, є військова етика, на відміну від недоброчесності цивільної влади в Україні.

Цивільні політики та професійні держслужбовці, включаючи членів Парламенту, приймають керівні рішення, що змушують сумніватись у їх адекватності. Іноді вони навіть демонструють авторитарну поведінку.

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
директор військових програм Центру Разумкова

Було сказано про наявність конкуренції між правоохоронними органами. Якщо така конкуренція є, то на це повинні бути причини. Причини такої конкуренції це – подібні або однакові функції. Наскільки виправданим є наділення різних правоохоронних органів однаковими функціями – питання до законодавців. Якщо ж говорити про розвідувальні органи, то там наявність таких функцій є не конкуренцією, а засобом забезпечення надійності інформації.

Стосовно громадських рад. Я брав участь у формуванні таких громадських рад і при Міністерстві оборони, і при інших органах. Якщо до цих рад іде молодь, то вони мають мету реалізації нових підходів, досягнення певних результатів. Представники ж “старого покоління” переважно намагаються туди потрапити для здійснення нереалізованих амбіцій. Проблема формування таких рад зумовлена відсутністю належних критеріїв. Рада при Міноборони – не єдиний випадок. Такі ж випадки, наприклад, при МЗС, де подали заявки на участь понад 40 організацій, багато з яких використовували цю раду як майданчик для власної діяльності, що не мала жодного стосунку до зовнішньої політики. Без наявності критеріїв дуже важко контролювати та координувати формування і діяльність громадських рад як місточка між державною діяльністю і демократичним контролем.

Кястутіс ЛАНЧІНСКАС,
голова Консультативної місії ЄС в Україні

Звичайно, правова основа для розмежування компетенції правоохоронних відомств – це та причина, чому ми радимо нашим українським партнерам змінитися, дуже чітко розмежувати всі повноваження правоохоронних органів: хто за що відповідає? Якого роду співпраця відбувається між цими органами? Як відбувається обмін інформацією тощо?

Інше питання – це верховенство права. Воно пов’язане з конкуренцією між правоохоронними відомствами різними шляхами. Ми виявили, що є багато

політичних та особистих причин для конкуренції. Іноді правоохоронні відомства використовують не для того, щоб служити закону та людям, а для того, щоб служити різним групам осіб чи навіть різним особистим інтересам. Тут також дуже важливе верховенство права та розмежування компетенції.

І ми завжди в наших виступах, на зустрічах і консультаціях пропонуємо та рекомендуємо чітко розмежувати повноваження, хто за що відповідає.

Наприклад, НАБУ відповідає за розслідування випадків корупції під час укладання договорів на найвищому рівні, але хто відповідає за розслідування випадків корупції на нижчому рівні? Мені не ясно, хто в Україні відповідає за розслідування справ різного роду. Інше питання – Державне бюро розслідувань. Відомство було створене більше року тому, але не діє. Навіть керівника цього органу не призначено. Ось чому так багато проблем у повсякденній діяльності цих відомств.

Якщо є рішення створити новий правоохоронний орган, має бути політична воля створити його і зробити так, щоб він запрацював якнайшвидше. Лише тоді ми можемо досягти результату й іти вперед. Якщо ми створюємо орган, який не діє, то навіщо ми це робимо?

Те саме – з розвідслужбами. Розвідслужби мають займатися розвідкою, а не правоохоронною діяльністю. З нашої точки зору, це цілком зрозуміло.

Анн-Крістін Б'ЄРГЕНЕ,
заступник директора Офісу зв'язку НАТО в Україні

Наведу як приклад мою країну: коли в нас стався великий теракт, виявилася купа проблем з координацією, хто, що й коли має робити. Тож я хочу сказати, що має бути чіткий розподіл, але також і добре спланована координація.

Я хотіла б запитати представників Центру Разумкова. Досить дивно чути, що армії довіряють більше, ніж неурядовим організаціям. Коли я говорила з представниками Реанімаційного пакету реформ, вони сказали про досить добру реальну співпрацю міністерств і деяких представників Верховної Ради з НУО. Що б ви рекомендували, як можна покращити сприйняття цих НУО та їх роботі?

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
директор військових програм Центру Разумкова

Це питання дуже складне і потребує комплексної відповіді. Справа в тому, що всі органи, які створюються, є відображенням певного процесу в певній організаційній площині. Якщо описання такого процесу немає, то які б ви органи не створювали, у вас не буде гарантії, що вони будуть виконувати те, що потрібно.

На попередній конференції виступав представник офісу НАТО, який говорив про необхідність формалізації цього процесу. Коли буде формалізований опис, тоді будуть і закони, і формальні організаційні структури. І тоді з'являться критерії: які органи потрібні, хто повинен бути в цих органах, у т.ч. і в структурах демократичного контролю.

Без чіткого уявлення про процес можна говорити про що завгодно, але кінцевої цілі ми все одно не досягнемо, бо їх, цілей, буде більше, ніж учасників процесу.

Стосовно можливих підходів до організації громадських рад. Я згоден з тим, що Міноборони – це одна з найбільш відкритих структур в Україні, і з ними можна працювати, в т.ч., і громадським організаціям. Проблеми почалися ще на етапі формування цієї ради. Не було “сита”, не було тих критеріїв добору представників, які могли б нормально працювати в цьому органі демократичного контролю. Туди потрапили ті, хто дуже хотів, а не ті, хто міг би робити щось потрібне.

Відсутність чітких критеріїв дає можливість потрапляти туди випадковим людям, що ми і бачили. Там вирішуються не завдання оборони, а вирішуються свої конкретні проблеми.

Максим БУГРІЙ,
експерт програм зовнішньої політики та
міжнародної безпеки Центру Разумкова

Хочу додати кілька тез, що ґрунтуються на досвіді участі в підготовці одного з перших варіантів концепції демократичного контролю над Збройними Силами. Група експертів, у т.ч. Офісу реформ Міноборони, пропонувала інституціоналізувати роль громадськості в демократичному контролі шляхом запровадження нової системи виборності громадської ради.

Мені здається, що існуючі ради при Міноборони та інших міністерствах є, до певної міри, калькою з російської практики *общественных советов*, функція яких полягає в легітимації рішень політичної та військової влади. Тому, щоб досягти нової якості, ми можемо запропонувати певну систему виборності з використанням сучасних можливостей електронного голосування в Інтернеті.

Друге важливе питання стосується того, що ні в Міноборони, ні в МВС фактично не створюються функціональні офіси реформ на зразок тих, що працюють у Міністерстві фінансів і при Нацбанку за європейської фінансової підтримки. Іноді можна почути, що європейські інституції не виділятимуть Україні “кошти на війну” – на підтримку технічних змін управління в оборонній сфері та в секторі безпеки. Можливо саме такі функціональні офіси реформ, де працювали б експерти цивільного сектору, сприяли б також розвитку цивільного демократичного контролю, тому що це стимулювало б перетікання корисних знань і навичок із цивільного сектору, а так само дозволяло б використовувати та фінансувати “таланти”, які допомагали б реформам.

Володимир ПОЛЕВИЙ,
незалежний експерт зі стратегічних комунікацій

Я хочу звернути увагу на те, що функція нагляду і контролю передбачає певне протистояння. Це – ще одна лінія протистояння між громадянським суспільством і сектором безпеки. Як зазначали багато хто з виступаючих, в Україні вистає таких ліній протистоянь. Є зовнішній фактор – агресія,

є внутрішньополітична боротьба, є фактор спроб узурпації влади. У нас безліч речей, з якими ми постійно боремося. Це ситуація постійної війни та конфлікту.

Акцент на контролюючі та наглядові функції, можливо, лише підтримує дух конфлікту. Хочу наголосити на важливості акценту на підтримку, в т.ч., й іноземну підтримку ініціатив із залучення громадських організацій до проєктів не “проти”, а “за” реалізацію певних функцій правоохоронних органів чи сектору цивільної безпеки. Сьогодні вже говорили про спільну підготовку законопроєктів. У нас був приклад залучення громадськості до патрулювання та виконання інших функцій, які підтримують функціональне призначення правоохоронних органів. Такі акценти необхідні і в наших ініціативах, і в іноземній підтримці.

Андрій ЛАПКІН,
доцент Національного юридичного
університету ім.Я.Мудрого

Хочу звернути увагу на потребу чіткого розуміння предмета та об’єктів контролю, а також на відсутність визначеного законом переліку правоохоронних органів. Закон “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” був ухвалений 25 років тому. Стаття 2, яка визначає в числі правоохоронних органів на одному рівні суд, прокуратуру, органи внутрішніх справ, рибохорону, лісову охорону – органи, які просто не можуть бути в одному переліку за значенням своїх повноважень. Тому, роботу в цій сфері мабуть необхідно починати з оновлення законодавчої бази.

У процесі підготовки закону про правоохоронні органи (органи правопорядку), потрібно визначити поняття “правоохоронної діяльності”, перелік органів і критеріїв, за якими той чи інший орган може бути віднесений до органів правопорядку. Останнім часом ми спостерігаємо появу нових органів, створення яких ведеться безсистемно, часто з міркувань політичної кон’юнктури. Необхідна законодавча база, яка б усунула колізії між їх функціями, дублювання та інші існуючі проблеми.

Кястутіс ЛАНЧІНСКАС,
голова Консультативної місії ЄС в Україні

Ми не боїмося долучитись і брати участь у реформах в Україні, але ми хотіли б бачити місцеву відповідальність і зацікавленість. Чому? Тому що ми – міжнародні партнери та представники міжнародних організацій, а ви – господарі своєї країни, і ви живете в цій країні.

Тому ми хотіли б допомагати вам, радити, але місцева зацікавленість і відповідальність за ці реформи дуже важлива. Хоча б тому, що ви живете в цій країні і самі вирішуєте, як розвивати вашу країну і ваші організації.

Що стосується питання участі громад, звичайно, ми готові допомогти, бо це наша тема і наш обов’язок. Поліцейська діяльність за місцем проживання та ефективність поліції, особливо місцевих поліцейських відділків, залежить від залучення місцевих громад. У світі достатньо такого досвіду. У багатьох

країнах це називається “план мобілізації громад” або “план громад на випадок надзвичайних обставин”. У деяких країнах є “помічники поліції” або “дружинники”. Є багато добрих практик, і ми готові поділитися ними та обговорити їх, якщо в цьому є потреба.

Ми маємо два регіональних офіси у Львові та Харкові, і ми вже попередньо обрали 20 поліцейських відділків для подальших дій. Ці поліцейські відділки стануть зразковими, або пілотними в організації поліцейської діяльності на місцях в Україні, і ми вже починаємо застосовувати шведську модель національної поліції.

Ми дуже активні в регіонах. За два роки ми навчили більше 300 тренерів поліцейської діяльності на місцях, а цього року ми повертаємось у ці регіони, щоб подивитись на цих тренерів та їх успіхи, скільки занять вони провели з колегами і якої допомоги потребують для подальшого розвитку.

Анн-Крістін Б'ЄРГЕНЕ,
заступник директора Офісу зв'язку НАТО в Україні

Безпека – це ще й розуміння того, наскільки далеко має простягатись контроль і який доступ для нього потрібен. Йдеться про розбудову спроможностей. Для Ради, наприклад, кращі практики дуже важливі. Лише якщо ви знайомі з кращими практиками, ви знаєте, наскільки далеко має заходити контроль і що ви можете контролювати, включаючи функції, передбачені законом і внутрішніми правилами міністерств і відомств. Це розуміння природних меж. Розуміння, що я маю знати, що мені природно або не природно контролювати, абсолютно необхідне.

Я рада повідомити, що у КМЄС і СБУ відбулась урочиста подія – СБУ видала перший відкритий звіт про свою діяльність.

Кястутіс ЛАНЧІНСКАС,
голова Консультативної місії ЄС в Україні

Ми допомогли видати Білу книгу про роботу СБУ. Коли йдеться про секретні служби, завжди багато конспірології, чуток та пліток про діяльність цих відомств. Ця публікація – маленький перший крок, щоб показати громадськості, якою діяльністю вони займаються, за що відповідають, на якій правовій базі тощо. Це справді добрий крок уперед, і я сподіваюсь, що ми продовжимо його в майбутньому.

СЕСІЯ II. ЗОВНІШНІЙ ТА ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ



Друга сесія була присвячена обговоренню питань ефективної роботи інститутів зовнішнього нагляду та системи внутрішнього контролю, їх взаємодоповнюючих функцій, взаємозалежності, зацікавленості у співпраці. Учасники дискусії висловили думки стосовно важливості та варіантів зовнішнього нагляду та внутрішнього контролю, розподілу їх ролей та відповідальності, розвитку співробітництва, гарантування наявності механізмів внутрішнього контролю та їх ефективного функціонування, системи незалежного моніторингу та опрацювання скарг, які не можуть/не повинні розглядатися силовими відомствами.

Модератор: Олексій МЕЛЬНИК, Центр Разумкова

Доповідачі:

- Тетяна КОВАЛЬЧУК, заступник Міністра внутрішніх справ України
- Ірина ФРІЗ, народний депутат України, Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони
- Євген ЗАХАРОВ, директор Харківської правозахисної групи
- Конрад ВУДЖЕ, старший радник з питань цивільного нагляду Консультативної місії ЄС в Україні

РЕФОРМИ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ

**Тетяна КОВАЛЬЧУК, заступник
Міністра внутрішніх справ України**



Історія розвитку людства засвідчує, що всі соціальні об'єднання і, тим більше, державні утворення намагаються забезпечити свій розвиток та існування за допомогою власної безпеки.

Розвиток безпекового середовища як у світі, так і всередині України визначається процесами, пов'язаними з формуванням багатополлярної моделі світоустрою; посиленням впливу нових центрів сили; вирішенням нерегульованого збройного конфлікту – “гібридної війни” Росії проти України; потребою системної, планової, послідовної та ефективної трансформації усіх державних інституцій, секторів цивільної та внутрішньої безпеки. Такі тенденції зберігатимуться і в довгостроковій перспективі.

“Безпека” у тріадному вимірі “людина – суспільство – держава”, “відсутність загрози, збереженість, надійність” є узагальненим поняттям усіх термінів, а “національна безпека” як соціально-політичне явище є міжгалузєвою і об'єднує всі види безпеки.

Національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави під час виникнення негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам, що забезпечуються своєчасним виявленням, запобіганням і нейтралізацією будь-яких загроз національним інтересам у сферах:

- правоохоронної діяльності;
- боротьби з корупцією;
- прикордонної діяльності та оборони;
- міграційної політики;
- інформаційної безпеки та інших сферах державного управління.

Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003р. визначає засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Адекватне реагування на існуючі та потенційні виклики і загрози національній безпеці України потребує проведення комплексу заходів з підвищення ефективності та можливостей системи внутрішньої безпеки держави.

Відтак, первинним завданням у цьому напрямі виявилось реформування системи внутрішніх справ і, зокрема, МВС як ключового координуючого органу, який міг би виробити алгоритм реагування на внутрішні виклики та усунути наявні загрози.

Стандартні, апробовані у світі, моделі реформ сектору внутрішньої безпеки не завжди виявлялися придатними для реагування на виклики, що виникають у перехідному суспільстві. Тим більше, за умов, коли держава потерпає від зовнішньої збройної агресії.

Як наслідок, виявлення внутрішніх викликів і загроз потребувало негайного вироблення системи координації та контролю над усіма інституціями системи внутрішніх справ, які мають працювати над їх усуненням. Це, своєю чергою, вимагало перетворення МВС на орган формування політики та координації для всієї системи внутрішніх справ, виокремлення її цивільної складової та розмежування елементів діяльності правоохоронних органів та інших центральних органів виконавчої влади.

На сучасному етапі трансформація системи правоохоронних органів України зокрема та системи внутрішньої безпеки загалом відбувається за європейськими принципами і стандартами, з урахуванням потенційних і реальних викликів та загроз національній безпеці держави.

Зважаючи на ці фактори, реформування системи внутрішньої безпеки проводиться, виходячи із забезпечення функціонування її **чотирьох загальноприйнятих вимірів:**

- 1) наявності політичного контролю, який базується на впровадженні суспільних пріоритетів і прав людини в якості ключових складових, порівняно з попередньою пріоритизацією процесів діяльності мілітарних і безпекових структур;
- 2) упровадженні інституційних змін, що базуються на фізичній та технічній трансформації структур, відповідальних за внутрішню безпеку держави;
- 3) гарантуванні стабільності економічного та фінансового забезпечення процесу реформ (спираючись на державний і відомчий бюджети, міжнародну допомогу й спонсорські внески);
- 4) забезпеченні діючої соціальної складової – підвищення ролі громадянського суспільства у процесі моніторингу та контролю за впровадженням політики і програм внутрішньої безпеки.

Відповідно до законодавчо закріплених завдань і функцій, МВС України, в межах компетенції, забезпечує реалізацію державної політики у сфері внутрішньої безпеки.

Стан реформування сектору цивільної безпеки, системи внутрішньої безпеки та їх складових елементів справедливо визнається одним з найгостріших

соціально-економічних і політичних питань сучасності. Ключовим завданням цього процесу є забезпечення не лише національної безпеки України, демократії, реалізації принципу верховенства права та закону, соціального прогресу, становлення громадянського суспільства, але й реальне існування та розвиток сектору безпеки. Вирішення цього завдання є надзвичайно актуальною та першочерговою справою для країни.

МВС є одним із суб'єктів національної безпеки, який в межах своєї компетенції формує політику у сфері внутрішньої безпеки держави. **Тому метою і завданням МВС є створення дієвої системи внутрішньої безпеки, розробки і впровадження комплексу організаційно-правових заходів з реформування правоохоронного органу, з докорінною зміною принципів діяльності, методів, прийомів і функцій.**

Реалізуючи Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України, затверджену Кабінетом Міністрів України у 2014р., МВС України вже перетворилося на головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у т.ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Але подальше забезпечення системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій, ефективності реалізації та досягнення цілей реформування та перспективного розвитку системи МВС, як складової системи внутрішньої безпеки потребує продовження обраного курсу реформ.

Нами, спільно з представниками центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, **завершується робота з розроблення дієвої Стратегії розвитку Міністерства внутрішніх справ – 2020.**

З метою приведення системи внутрішньої безпеки у відповідність до вимог сьогодення, розроблену Стратегію, після відповідного громадського обговорення, буде подано до Кабінету Міністрів.

Тобто, **система МВС демонструє бажання змінюватися, підвищуючи ефективність своєї діяльності, проводити реформи для отримання позитивних результатів, а не “реформи заради реформи”.**

Протягом останніх років зусилля МВС України були сконцентровані на створенні та розбудові Національної поліції як політично незалежного правоохоронного органу. Водночас, були затверджені стратегії і концепції розвитку Державної

міграційної служби, Державної прикордонної служби, Національної гвардії, Державної служби надзвичайних ситуацій та деяких сфер діяльності МВС. При цьому, розвиток України має забезпечувати утворення єдиної стійкої та функціональної системи, як частини сектору національної безпеки. Тому, завданням МВС є формування скоординованої державної політики та визначення спільних пріоритетів і принципів розвитку органів у сфері управління Міністерства для створення безпечного та захищеного середовища. Переймаючи європейський досвід, була сформована мета – побудувати орієнтовану на людину правоохоронну систему.

У 2015-2017рр. були прийняті нормативно-правові та розпорядчі акти, які також визначають умови подальшого розвитку. Так, МВС, у межах своєї компетенції, відповідальне за реалізацію Стратегії національної безпеки України, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегії реформування державного управління на 2016-2020рр., та інших стратегічних і концептуальних положень.

Хоча, окремі аспекти реформ в Україні систематично критикуються вже сьогодні, створення ефективної загальнодержавної системи внутрішньої безпеки, спроможної забезпечити виконання покладених на державу функцій, відповідно до стану та потреб, запитів суспільства, не лише не викликає жодних сумнівів, але й є пріоритетом.

Реформування системи внутрішньої безпеки жодним чином не є суто технічним питанням, вирішення якого полягає у плануванні і проведенні реформи без будь-якого обговорення і без будь-яких труднощів. Процес реформ має стати базисом для трансформації системи внутрішньої безпеки держави, що повинна гарантувати стабільність та безпечність життя українських громадян, дотримання їх основних прав і свобод та гідний соціальний розвиток.

Для реалізації обраного курсу реформування та подальшого розвитку перед МВС стоять завдання, у межах юрисдикції, запобігти та ефективно протидіяти викликам і загрозам національній безпеці держави на основі нових засад формування та реалізації політики у сфері внутрішньої безпеки.

Ми створили Національну поліцію, тобто, правоохоронний орган, є Державна прикордонна служба, Міграційна служба. Кожна з них має вже свою розроблену або затверджену концепцію, чи план з реформування. Може виникнути таке питання: а навіщо тоді Міністерство внутрішніх справ?

Але ми чітко розуміємо: цивільний, багатопрофільний орган має забезпечувати разом з громадянами та іншими гілками влади контроль за правоохоронними структурами. Національну поліцію, як і будь-яку іншу систему, потрібно контролювати. Трапляються порушення у сфері прав людини, верховенства права, чи у якійсь іншій чутливій сфері: ми чітко розуміємо, що потребуємо, аби нас контролювали.

Тому Міністерство намагається виробити таку державну політику, яка б давала можливість правильно формувати запити від суспільства, що саме необхідно суспільству для того, щоб центральні органи змогли їх реалізувати.

Стосовно зовнішнього контролю, громадського контролю, я не можу пригадати будь-який негативний досвід. Мені здається, що це саме те, для чого і для кого ми робимо реформи. Повинні бути інтерактив, діалог і взаємодія.

У нас є певні проблеми. Наприклад, ми не дуже ефективні, не достатньо швидко рухаємося вперед. Є певні недоліки і в законодавстві, і в системі координації, і у професійному плані. Людський капітал не є ідеальним. Ми говоримо відкрито про дуже велику кількість складнощів, і ми намагаємося їх вирішувати якомога швидше.

Іноді порушують питання, чи не заважає нашій роботі зовнішній контроль. У жодному разі не можна говорити про те, що цей досвід є негативним. Навпаки, саме люди, суспільство, громади мають бути рушійною силою, і для нас вони слугують лейтмотивом для подальших трансформаційних перетворень і зрушень. Тому, відповідаючи на таке питання, я особисто дуже вдячна за активну позицію громадян.

Тих самих нових поліцейських, на яких був дуже великий запит, ми не виписали з якоїсь іншої планети, вони з нашого суспільства. Так само, слід розуміти, що злочинність існує не сама по собі, відокремлено від суспільства. Суспільство постійно змінюється і поліцейські змінюються. Ми визнаємо, що в нас є деякі проблеми та чітко розуміємо, що зможемо досягти успіху, лише об'єднавши наші зусилля. Ми готові до такого роду викликів і вдячні за те, що ви звертаєте увагу на те, що і як ми робимо.

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ НАГЛЯД НАД СИСТЕМОЮ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ

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



Згідно зі ст.85 Конституції, Парламент має повноваження шляхом прийняття законів, затвердження Державного бюджету контролю за його виконанням, контролю діяльності структур сектору безпеки і оборони. Проте, ми повинні визнати, що в нас немає чіткого співвідношення між тим, що записано в Конституції, та реаліями. Наприклад, звіт від Рахункової палати по сектору безпеки і оборони за минулий рік ми отримуємо деє влітку і це значно ускладнює роботу зі своєчасного контролю ефективності використання коштів. Своєчасна та об'єктивна оцінка результатів роботи силових структур є важливим орієнтиром для формування бюджету на наступні періоди. Отже, попри те, що за Конституцією ми маємо повноваження для здійснення демократичного цивільного контролю з боку парламенту, система потребує вдосконалення і більш чіткого визначення механізмів. Контроль за використанням бюджетних коштів, повноваження органів – це те, що ми намагаємося постійно тримати у фокусі і більш чітко виписати в новому законодавстві.

Контроль діяльності структур безпеки у випадку кризових явищ, інцидентів, пов'язаних із загибеллю людей під час забезпечення заходів цивільної безпеки, реагування на сигнали про корупційну діяльність у структурах цивільної безпеки, будь-які відхилення від напряму розвитку інституту цивільної безпеки від того, що було погоджено з нашими партнерами та затверджено на державному рівні, не може залишатися без реагування з боку Парламенту.

Під час здійснення парламентського нагляду за структурами цивільної безпеки важливо враховувати певні особливості їх роботи. Наприклад, діяльність **сектору цивільної безпеки передбачає в багатьох випадках заходи, пов'язані з тасмницею слідства, або проведення оперативно-розшукової діяльності. Відповідним чином парламентський контроль не повинен мати безпосереднього права на втручання в оперативно-розшукову діяльність.** Парламентський контроль не може охоплювати будь-який нагляд за процесуальними діями.

Парламентський контроль повинен мати можливість чітко контролювати використання за напрямками бюджетних коштів і відповідним чином мати можливість заслухати керівників силових структур для того, щоб мати уяву щодо якості виконання ними своїх повноважень під час тієї чи іншої операції. Головне завдання нагляду – не стільки контроль за процесами, скільки контроль цільового та ефективного використання бюджетних коштів.

Що стосується СБУ, то там, на жаль, ще зберігається радянський рудимент оцінки. Від цього потрібно відмовлятися, вони мають забезпечувати не планові показники, а результати роботи за конкретними напрямками. На мій погляд, саме так має оцінюватися ефективність роботи спецслужби та оптимального використання нею сил і засобів.

Необхідність розробки Парламентом нових критеріїв оцінки роботи спецслужб. Це питання залишається відкритим, тому що ми очікуємо надходження до Парламенту фундаментального закону про нацбезпеку, де буде закладена нова форма демократичного контролю, а вже механізми здійснення демократичного контролю над сектором безпеки і оборони будуть вноситися наступним законом для того, щоб мати можливість здійснення демократичного цивільного контролю з боку Парламенту.

Ми будемо виступати за позбавлення СБУ невластивих функцій служби безпеки. При цьому ми наголошуємо на необхідності збереження кадрового потенціалу. Але це не може бути ситуація, коли в нас, наприклад, начальник ідальні в СБУ має звання полковника. Це неприпустимі речі. Ми – за збереження кадрового потенціалу, але проти подібних практик використання кадрів.

Питання протидії економічній злочинності та антикорупційні функції мають бути передані до новостворених структур, які й утворювалися для того, щоб зосередитися на цьому напрямі.

Політизація СБУ несе суттєві ризики для пріоритетного напрямку діяльності спецслужби – контррозвідувального напрямку. З огляду на це, завданням Парламенту буде забезпечити нагляд у такий спосіб, щоб убезпечити СБУ від політичної заангажованості. Ми не повинні дозволити, щоб спецслужба через політичні мотиви збирала інформацію, яка в той чи інший спосіб буде або порушувати права і свободи громадян, або викривляти позицію, яка існує, або впливати на прийняття політичних рішень.

Водночас, законодавча база демократичного контролю роботи СБУ має враховувати і особливості методів роботи спецслужби. Є питання агентурного апарату, таємниці слідства та оперативно-розшукової діяльності.

Щодо державної прикордонної служби, дуже гостро стоїть проблема збереження ефективності роботи структури. Сьогодні Державна прикордонна служба фінансується за “залишковим принципом” у структурі МВС. Весь минулий рік був присвячений тому, щоб вирівняти бюджетне фінансування прикордонників хоча б до рівня військовослужбовців Збройних Сил. Поліцейський отримував 7 000–8 000 грн., а прикордонник, який знаходився в зоні АТО, – 2 300 грн. Лише через публічне втручання і позицію Президента вдалося вирівняти цю

диспропорцію, налагодити контроль забезпечення фінансових, матеріальних потреб Державної прикордонної служби у структурі МВС.

Крім того, є ще одна колізія – Державна прикордонна служба має свій розвідувальний орган, який, попри положення Закону “Про розвідувальні органи України” не має права напряму отримувати бюджетне фінансування. Хоча всі інші розвідувальні органи, згідно з цим законом, отримують фінансування окремо. Спроба врегулювати це питання наразилася на непорозуміння Міністра внутрішніх справ, і закон фактично був знятий з розгляду в залі Верховної Ради.

Надання фінансування МВС потребує контролю за його використанням. **Контроль розподілу МВС коштів на потреби Державної прикордонної служби – це також питання ефективності використання коштів.** Прикордонники зараз виконують завдання не менш небезпечні, ніж солдати Збройних Сил у зоні АТО. Нагадаю, що державний кордон з РФ сягає 1 974 км, і його охорону та захист прикордонники мають забезпечити належним чином. Отже, відповідне фінансування цієї структури є вкрай необхідним з точки зору забезпечення пріоритетів.

Міністерство внутрішніх справ – найбільш складна сфера здійснення парламентського контролю, в т.ч. з огляду на чисельні підпорядковані структури. Ключові напрями контролю: питання переатестації особового складу; співвідношення відкритих і закритих справ; діяльність сервісних центрів. Створення сервісних центрів має бути джерелом надходження додаткових бюджетних коштів, а не джерелом корупційного збагачення. Мені приємно, що Т.Ковальчук вважає МВС локомотивом здійснення реформ у цивільному секторі безпеки⁵. Саме тому, **ми маємо зробити все для того, щоб нинішня реформа не обернулася на повернення до МВС зразка до-2014р., коли величезна кількість структур забезпечувала потреби керівництва через корупційні вікна.**

Існує чимало питань стосовно Національного антикорупційного бюро. Було зроблено максимально можливе для того, щоб цей орган був незалежним від будь-якого впливу. **Отже, нагляд за цією структурою є чутливим питанням і не повинен сприйматися ні очільником НАБУ, ні нашими партнерами як посягання на незалежність і ефективність НАБУ.** Будь-який контроль має відповідати певним критеріям і цілям.

⁵ Див. виступ Т.Ковальчук “Реформи системи внутрішньої безпеки”, вміщений у цьому виданні. – *Ред.*

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ СЕКТОРУ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

**Євген ЗАХАРОВ, директор
Харківської правозахисної групи**



Хочу розпочати з питання, чи потрібен загалом контроль правоохоронним органам? **Так, необхідний, оскільки весь світовий досвід показує, що якщо органи, покликані захищати цивільну безпеку, залишаються без контролю, то вони вдаються до свавільних дій, порушень прав людини та основних свобод, і, якщо їх не поставити під контроль, ці порушення стають дедалі частішими та масштабнішими.**

Можна навести багато прикладів не лише з країн т.зв. колишньої радянської демократії, але й цілком розвинутих демократичних країн з усталеними традиціями, де, тим не менше, були такі випадки, коли відсутність контролю за дотриманням вимог стосовно права на прослуховування телефонів призводила до масового прослуховування профспілкових діячів, лідерів опозиції і т.ін.

Контроль безперечно необхідний. Більше того, за результатами особистих спостережень, я зробив нещодавно окрему доповідь на тему “Служба безпеки України та права людини”⁶. **Я намагаюся довести, що СБУ сьогодні – абсолютно безконтрольна структура.** Вона сьогодні є найбільшим порушником прав людини в Україні. Власне, ця доповідь і присвячена тому, щоб показати факти і сказати про те, що контроль необхідний. Перед тим, як її опублікувати, я звертався до спеціального офіцера СБУ, відповідального за питання прав людини. Він мені порадив обов’язково повідомляти інформацію про порушення. У мене є його телефон і електронна адреса, на яку я неодноразово писав, не отримавши жодної відповіді. Кількість порушень тим часом зростає.

Після публікації доповіді з’явилися нові, на жаль, ще більш серйозні дані про порушення прав людини з боку СБУ. Такого раніше майже не було. Я можу згадати тільки справу Ю.Мозоли в 1996р., якого закатували в Львівському СІЗО, вважаючи, що він маніяк. Після того цей СІЗО СБУ був закритий. Після того я не пригадую нічого подібного про катування в СБУ, а **сьогодні – це рядове явище.**

⁶ Захаров Є. Служба безпеки України та права людини. – Українська Гельсінська спілка з прав людини, 23 січня 2017р., <https://helsinki.org.ua/sluzhba-bezpeky-ukrajiny-ta-prava-lyudyny-e-zaharov>.

У Омбудсмена України в річному звіті близько половини заяв про катування – саме з боку СБУ. І цього не можна не бачити.

Що стосується парламентського контролю інших органів, які захищають цивільну безпеку, то тут слід сказати, що з ними ситуація є приблизно такою само. **На жаль, у нас немає традиції парламентського контролю цих структур.** Нещодавно були певні спроби створення робочої групи в Комітеті з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, і навіть йдеться про написання закону про створення органу з контролю за процесом міграції при Державному комітеті України у справах національностей та міграції. Оскільки це одна з тих сфер, де саме СБУ диктує Державній міграційній службі (ДМС), що і як їй робити, кому давати притулок, а кому відмовити, зазвичай, це – рекомендація не давати притулку.

Я можу підтвердити на конкретних фактах, що попри хорошу якість національного законодавства в цій сфері, ми маємо вкрай погану практику. Йдеться про відмови в наданні притулку людям з Росії, які були на Майдані, були волонтерами, воювали за Україну, отримали поранення. Йдеться про рішення ДМС, про дії СБУ, які впливають на рішення у цій сфері.

Коли є запит на екстрадицію, то, як не дивно, наша Служба безпеки вірить ФСБ, вважаючи те, що ті кажуть про міжнародних терористів, які тут знаходяться, є правдою і намагаються видати людей до РФ на очевидні катування і навіть смерть, нехтуючи всіма міжнародними зобов'язаннями країни в цій галузі та національним законодавством. Цього робити не можна і з цим дуже важко боротися.

Р.Чубарову вдалося зупинити одне з таких рішень, запитавши: “А чому б вам мене не видати? Російська Федерація назвала Меджліс, який я очолюю, терористичною організацією, а отже я нічим не відрізняюся від тих людей, яких ви хочете видати Росії. Чому ви не видаєте мене, М.Джемільєва?”

Що стосується позапарламентського контролю, то він може здійснюватися і громадськими організаціями, і ініціативами, і окремими громадянами. Є велика кількість інструментів громадського контролю. Деякі з них прописані в законодавстві, як діяльність громадських рад і т.ін. Не буду детально на цьому зупинятися. Але є певні загальні умови, які, в разі їх недотримання, ставлять під загрозу існування громадського контролю. **Керівники відомств мають розуміти, що ті, хто намагаються здійснити громадський контроль за діяльністю цього відомства, справді принесуть користь відомству та його керівництву зокрема.** Тобто, має бути розуміння керівництва, що це серйозно, що це не заради декорації. Для цього **ті, хто намагаються здійснювати громадський контроль, повинні бути достатньо фахові.** На жаль, можна побачити, що люди, які намагаються це здійснювати і намагаються контролювати органи цивільної безпеки, не є достатньо фаховими. У таких випадках це викликає обгрунтоване роздратування у керівництва та небажання мати справу з такими контролерами. Компетентність контролерів є абсолютно необхідною умовою.

Наступну передумову я б назвав інформаційною рівністю. **Не може бути жодного контролю, якщо відомство закрите і люди, які поставили перед собою завдання здійснювати громадський контроль за діяльністю цього органу, не**

мають доступу до необхідної інформації. Є обмеження, які є природними, і вони мають бути. Але якщо подивитися на цю проблему загалом, то мушу сказати, що в державі ще немає культури відкритості, і закривають багато того, чого закрити зовсім не можна. Тут дуже багато радянських рудиментів. Хоч і в Законі “Про доступ до публічної інформації” прописали норму про засекречення інформації, але не документів. Йдеться про те, що якщо документ містить якусь закриту частину, то відкриту частину треба надавати за запитом. Цей принцип, хоч і прописаний в законі, але на практиці абсолютно не реалізований. **У нас, якщо в якомусь документі є закрита частина, гриф секретності ставиться на весь документ. Це одна з тих проблем, яку треба вирішувати в законодавстві про діяльність цих органів і в Законі “Про державну таємницю”.** Тільки коли є інформаційна рівність, можна очікувати, що механізми контролю будуть насправді реалізовані. Крім того, абсолютно необхідний мінімум взаємної довіри та поваги між тими, хто працює в цих структурах, і тими, хто намагається їх контролювати. Якщо цього не буде, то нічого путнього з такого контролю не вийде.

Ті ж самі принципи необхідні для участі громадськості в реформуванні. Треба сказати, що в цьому є дуже багато проблем. Були намагання побудувати систему внутрішнього контролю в МВС, потім у Національній поліції, коли вона відокремилася від МВС і стала окремим центральним органом виконавчої влади. Зокрема, у структурі МВС було створене Управління забезпечення прав людини, на яке покладений обов'язок контролювати дотримання прав людини в місцях позбавлення волі, підконтрольних МВС (ізоляторах тимчасового тримання, розподільниках, камерах у райвідділах і т.п.).

Це управління було створене за активної участі громадськості, яка брала участь і в підготовці нормативних документів, і в доборі персоналу, але на сьогоднішній день це управління ще не запрацювало на повну силу. Я очікую певного розвитку від цієї установи. Я думаю, що необхідно таку установу мати у структурі МВС для того, щоб розглядати, зокрема, заяви на незаконні дії тих центральних органів виконавчої влади, які підпорядковуються МВС, і їх діяльність скеровується МВС.

Існуюча система, коли всередині цих органів розглядаються скарги на незаконну діяльність, на службові зловживання, на порушення прав людини тими ж самими представниками МВС, більш подібна до того, що було раніше (інспекція особового складу та департамент внутрішньої безпеки). Я думаю, що розгляд таких скарг треба виводити за межі Нацполіції, ДМС, ДПС і ДСНС в орган, якому вони підпорядковані, а саме в МВС, і там розглядати ці скарги за участі громадськості і з обов'язковим доступом людей, які скаржаться на незаконні дії до матеріалів службових розслідувань. На сьогодні такого доступу немає.

Це лише кілька прикладів проблем, які треба вирішити.

Одним з кращих механізмів громадського контролю, як і раніше, залишається подання до суду позову проти окремого органу (територіального або національного) у зв'язку з незаконними діями, нормативними актами, які приймаються, і виграти цей позов. Я думаю, що цей елемент громадського контролю був і залишається одним з найкращих.

РЕФОРМИ ТА НАГЛЯД НАД СЕКТОРОМ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

**Конрад ВУДКЕ, старший радник
з питань цивільного нагляду
Консультативної місії ЄС в Україні**

Моя перша порада українській громаді – продовжуйте реформи і не здавайтеся. Якщо ви збережете темп і рух, то рано чи пізно ви отримаєте добрі результати. Чому я роблю таку позитивну оцінку? Я спробую трохи розповісти, як ми в Місії намагаємося системно підійти до питання громадського нагляду в секторі цивільної безпеки.

Якщо робити це системно, насамперед, звичайно, треба знати, хто здійснює такий нагляд. З усіх поглядів, це Рада, Уряд, судові органи нагляду, внутрішні органи нагляду і, звичайно, організації громадянського суспільства.

Наступний крок, чи наша відправна точка, – Конституція України. Конституція насправді дає досить міцну базу для створення системи стримувань і противаг законодавчої (Рада), виконавчої (Кабінет Міністрів) і судової влади. Ви можете сказати; “Добре, але ж ми досі боремося з недоліками”. Не влаштовуйте революцій, спробуйте налагодити існуючі інструменти, працювати та активно займатися процесом перетворень. Ми завжди радимо нашим партнерам: “Не дивіться на кращі європейські моделі!” Я можу вам сказати, що кращої моделі не існує. Ви самі маєте виробити свою особливу модель, яка пасує Україні, а не Німеччині чи Норвегії, чи ще комусь. Вона має пасувати Україні. Ми як Місія можемо допомогти вам з цим.

Є кілька підходів до розробки процесів, зокрема, нагляду. З нашої точки зору, процеси дуже важливі. Один з промовців згадував про вражаючі випадки. Так, ці вражаючі випадки добре показують недоліки системи, але якщо ви бажаєте здобути довіру населення на щоденній основі, вам потрібен стабільний процес. Взяти, наприклад, систему нагляду, є схема, яку ми використовуємо в нашій щоденній роботі. Де він починається, згідно з Конституції? Тепер перейдемо вправо – як він втілюється в існуючих правових рамках? Тепер спустимось вниз і побачимо, де є недоліки в розгляді та розробці законів, і як ми можемо усунути ці недоліки. І я вважаю, що цей системний підхід, який я іноді тут бачу, справді дуже важливий.



Під час юридичних дискусій я часто чую: “ми не можемо цього зробити, нам потрібні конституційні зміни”. Моя порада – не чіпайте вашу Конституцію, подивіться на процеси, можливі процеси трансформації. Конституційні зміни завжди дуже проблематичні, бо ви відкриваєте скриньку Пандори і ніколи не досягнете того, чого бажаєте. Тож подивіться на існуючі інструменти та існуючі можливості і спробуйте використати їх. Така наша порада, в загальних рисах.

ДІЄВА СИСТЕМА РОЗГЛЯДУ СКАРГ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ:

Основні задачі:

- 1) розглянути незадоволення скаржників;
- 2) виявити порушення, хибну практику чи, за потреби, зібрати докази для кримінального провадження, дисциплінарного провадження або інших заходів;
- 3) надати відповідь;
- 4) виключити хибну практику та порушення;
- 5) запровадити, контролювати та забезпечити виконання стандартів у відомствах сектору безпеки та інших органах;
- 6) винести політичні та практичні уроки.

Етапи:

- 1) реєстрація скарг;
- 2) розгляд скарг;
- 3) інформування скаржника про перебіг і наслідки.

З точки зору громадського нагляду, наступними справді важливими критеріями для нас є верховенство права, законність, підзвітність і прозорість. Якщо ви хочете здобути довіру населення, запровадьте стабільні процедури розгляду скарг громадян. Не має значення, де ви починаєте процедуру розгляду скарг громадян, у відповідному органі влади або генеральній прокуратурі – як це було в минулому – чи хочете створити нову систему. Але зробіть її відкритою, прозорою і дайте людям можливість скаржитись. Також дайте органу влади, який видав адміністративний акт чи прийняв рішення, можливість виправити це рішення. Передбачте у вашій системі можливість помилок. У повсякденному житті завжди бувають помилки. Це не проблема, якщо ви можете виправити ці помилки в рамках захисту прав людини.

БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ГРОМАДСЬКОГО НАГЛЯДУ

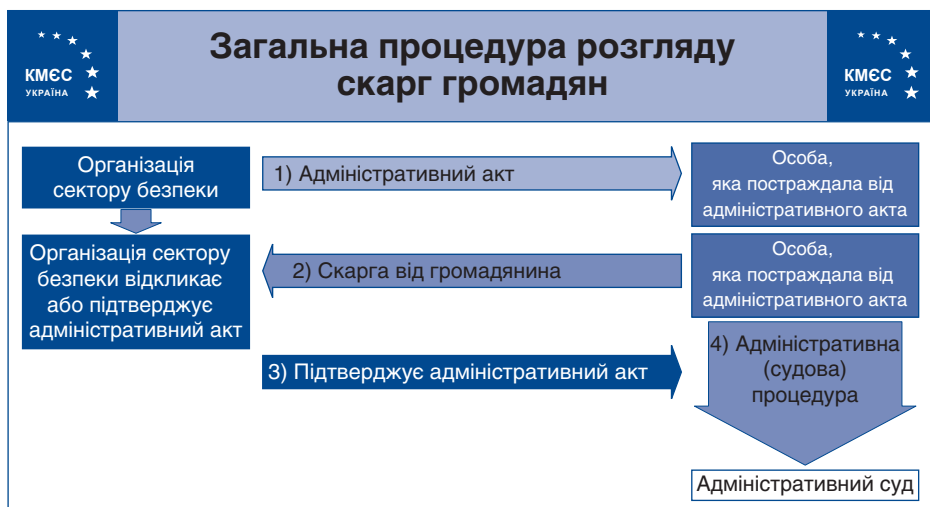
Громадський нагляд має ґрунтуватись на принципах верховенства права, законності, підзвітності й прозорості

- обов'язкова підзвітність органів поліції та оборонного сектору контролюючим органам;
- прозорість процедур призначення і звільнення керівників органів поліції та оборонного сектору;
- публічність інформації про діяльність органів цивільної безпеки та оборонного сектору, за винятком обмежень, встановлених законом;
- право оскаржити політику та дії того чи іншого посадовця та органу влади у зв'язку з порушенням базових прав і свобод людини і громадянина (процедура подачі скарг).

Ми, як Консультативна місія ЄС, звичайно, дуже уважно стежимо за Національною поліцією. Питання нагляду тут має важливу роль.

Розгляну деякі дуже практичні випадки, зокрема, мирні збори. Наприклад, у вас на мирних зборах присутні двоє провокаторів, і керівник охорони має прийняти рішення про підтримку громадської безпеки та порядку. Отже, він може прийняти рішення видалити цих двох осіб з мирних зборів. Для цього, звичайно, у вас є цілий юридичний ланцюжок рішень, які мають бути і будуть предметом оскарження, але водночас і предметом [судового] процесу: “Чи було рішення керівника охорони видалити цих двох осіб з мирних зборів правильним, обґрунтованим і дієвим?”. Таким чином, вам треба запровадити процедуру адміністративного розгляду скарг, але після того вам треба запровадити й процедуру судового розгляду. Для цих процедур розгляду скарг вам теж треба розробити практичні умови та визначення.

У проєкті нового закону про національну безпеку, над яким ми працюємо останні шість місяців, ми дуже критично підходимо до ключових визначень. Чому це важливо? Тому, що практику треба знати свої повноваження і що це означає в контексті громадської безпеки та громадського порядку. Судді теж критично важливо знати, чи відповідало прийняте рішення повноваженням. Він повинен мати термін, який можна застосувати в цій конкретній ситуації в даний момент.



Підсумовуючи, скажу, що бачу прогрес в останні півтора роки, і бачу зрушення, хоча мої українські друзі можуть бути налаштовані дещо скептичніше. Наприклад, коли ми починали готувати проект закону про національну безпеку, це було дуже, дуже складно. Але за кілька місяців обидві сторони раптом зрозуміли: “Нам треба об’єднати зусилля!”. Це був процес навчання обох сторін. Головна проблема, якщо Рада прийме цей закон – його виконання. Для виконання цих нових законів вам треба залучати громадянське суспільство, знайомити з ним судову гілку влади. Це глибокі зміни, але не влаштовуйте революції, займайтеся процесом постійних перетворень, і тоді ви йтимете далі.

І останнє зауваження: не шукайте ідеального закону, ви його ніколи не знайдете. Моя порада – працюйте з наявною правовою базою. Критично дивіться, що працює і що не працює, а потім трансформуйте його на щось краще. Звичайно, залучайте громадськість: громадян, громадянське суспільство. Це дуже важливо. Лише так ви можете здобути довіру, а довіра тут є центральним елементом.



ДИСКУСІЯ

Леонід ПОЛЯКОВ,
голова Експертної Ради Центру досліджень армії,
конверсії і роззброєння

Практично в парламентах усіх європейських країн є один або, якщо парламент двопалатний, то два, а іноді й три комітети з розвідки. А чому Україна стільки років не бере до уваги цей приклад, який нам би дуже згодився, особливо в умовах “гібридної війни”, поширення терористичних і кримінальних загроз, якими б мали опікуватися не Збройні Сили, а спецслужби: розвідка, контррозвідка, прикордонники? Напевне якась логіка в організаційних підходах цивілізованих європейських країн є, яку ми чомусь не сприймаємо.

У нас постійно не вистачає бюджетних коштів для того фінансування розвідки та контррозвідки, яке відповідало б якщо не Моссаду, то хоча б прийнятних рівнів. Для нормальної ефективної діяльності наших спецслужб просто елементарно не вистачає бюджету і немає кому лобювати цей бюджет, якщо немає парламентського комітету з розвідки. Можливо хтось порушує це питання, але хтось чинить спротив? Чи може народні депутати традиційно уникають прямої відповідальності за контроль?

Ігор КОЗІЙ,
помічник-консультант народного депутата України

Моє питання стосується сьогодні, тих викликів, які сьогодні виникають. Для прикладу, створення військових судів може призвести до порушення балансу в системі стримувань і противаг. Некваліфіковані дії суддів, не підконтрольних ні суспільству, ні двом іншим гілкам влади, призводять до того, що люди бувають незаконно засуджені. Суспільство занепокоєне тим, що посилюється одна гілка влади і водночас послаблюється чи самоусувається відповідальність інших гілок влади. Як вийти з цієї ситуації?

Наступне питання стосується інституту президенства, який як гарант Конституції повинен стати і об'єктом, а не лише суб'єктом цивільного демократичного контролю. Я хотів би з'ясувати і зрозуміти, яким чином це питання можна вирішити і як ми зможемо запровадити дієвий цивільний контроль за таким інститутом влади як президенство?

Оксана СЕНАТОРОВА,
доцент Національного юридичного
університету ім.Я.Мудрого

Моє питання стосується контролю за діяльністю громадських організацій. Тут говорилося, що діяльність багатьох не є фаховою. Я би сказала, що в контексті збройного конфлікту, в контексті пропаганди та інформаційної війни, вона завдає шкоду українській державі. Ми бачимо, що існують такі громадські організації, які спеціально вкидають інформацію і намагаються впливати на діяльність правоохоронних органів. Створюється антагонізм між діяльністю правоохоронних

органів і громадських організацій. Як член Комісії міжнародного гуманітарного права в Україні, я неодноразово була свідком дискусій між правоохоронними органами і громадськими організаціями, коли правоохоронні органи стверджували, що громадські організації заважають їх роботі, що вони є “п’ятою колоною”, яка надсилає інформацію до міжнародних правозахисних органів, що кидає тінь на правоохоронні органи України.

Стосовно того, що правоохоронні органи в Україні не достатньо ефективно працюють і недостатньо ефективно ведеться розслідування. Якщо подивитися реєстр судових рішень, то за ст.438 (воєнні злочини) Кримінального кодексу немає жодного судового рішення. До міжнародних судових інстанцій надходять звернення про порушення з боку українських військових і правоохоронних органів.

Питання перше: хто повинен контролювати, якщо можна це робити, діяльність громадських організацій? Друге питання: чи не вважаєте ви, що громадські організації не завжди повинні бути антагоністами правоохоронних органів, а повинні співпрацювати з ними, що дозволить покращити правоохоронні органи?

Ірина ФРІЗ,
народний депутат України

Я повністю підтримую позицію стосовно створення в Парламенті окремого комітету, який займався б діяльністю спецслужб і розвідок. Чому його не було створено під час формування комітетів? Тому, що напевно коаліціанти, які брали участь у переговорах, не мали бажання розрізняти, наприклад, комітет з питання нацбезпеки і оборони, надаючи йому ще один комітет, який би займався захистом або контролем діяльності спецслужб. Зараз ми маємо ситуацію, коли жоден з керівників сектору безпеки і оборони не приходить на захист бюджету напередодні подання його до зали Парламенту. Приходять або заступники, або керівники департаментів, які є поважними та розумними людьми та фахівцями, але б бажано, щоб саме керівники силових структур відповідали на питання нардепів. У нас немає культури відносин Парламенту та сектору безпеки і оборони. Протягом останніх двох років зробили небагато. Дещо рухається, але занадто важко.

Ситуація з непризначенням керівника Служби зовнішньої розвідки є тому свідченням. Служба зовнішньої розвідки сектору безпеки і оборони єдина, яка не отримала збільшення бюджетного фінансування на цей рік. Це також через відсутність призначеного керівника, який буде звітувати, лобювати інтереси структури і захищати національні інтереси.

Євген ЗАХАРОВ,
директор Харківської правозахисної групи

Я бачу одну з основних проблем у тому, що у нас звикли керуватися політичною доцільністю і не звертають увагу на право. Всі органи, в т.ч. і ті, що покликані захищати цивільну безпеку, іноді зовсім нехтують принципами права. Доки зберігатиметься така ситуація, коли порушують Конституцію заради якоїсь незрозумілої мети, то ми матимемо таку ситуацію, коли наші політики заводять державу у глухий кут, і не знають, як з нього вийти.

Друга причина, це інституційна слабкість громадянського суспільства. Скільки в нас реально сильних організацій в країні? Зовсім мало. Дуже важко побачити, що вони існують, впливають на діяльність влади і примушують її йти на конституційні зміни у вірному напрямі, примушують їх підкорятися праву.

Конституцію необхідно змінювати. Я вважаю, що потрібні не зміни до Конституції, а країні потрібна нова конституція, оскільки Конституція 1996р. вже застаріла.

Щодо контролю над президентом. Він також підлягає контролю як парламентському, так і позапарламентському. Це ж стосується і інших органів влади.

Щодо контролю над громадськими організаціями. Не треба говорити про діяльність громадських організацій узагальнено, а говорити по кожному окремому випадку. Навколо цієї теми дуже багато спекуляцій і не лише з боку державних органів, але й з боку самих громадських організацій також.

Слід розуміти природну суперечність. Громадські організації вимушені бути опонентами державних органів, коли останні порушують права людини. Положення ст.3 Конституції про основний обов'язок держави із захисту прав і свобод громадянина є до певної міри лицемірством, але на цій підставі можна вести діалог з державою і допомагати державним органам там, де їм можна допомогти. Харківська правозахисна група працює саме в таких умовах. З одного боку, ми ініціювали найбільше судових процесів проти органів внутрішніх справ. З іншого – ми беремо участь у процесах реформування, спільно з іншими експертами-правозахисниками підготували Стратегію реформування органів внутрішніх справ у 2014р., яка була частково реалізована. Тут застосовується принцип, сформульований російським правозахисником С.Ковальовим у 1988р. про чесне співробітництво неоднорідців: “У всьому тому, в чому я згоден з владою, я готовий з нею чесно співпрацювати, а коли вона допускає помилки, я буду протистояти їй, використовуючи наявні законні методи”.

Що стосується контролю над громадськими організаціями, то я не думаю, що в Україні потрібні спеціальні механізми на додаток до передбачених Законом “Про громадські об'єднання”. Слід розуміти, що в основі діяльності громадських об'єднань лежить принцип “дозволяється все, що не заборонено законом”, на відміну від державних органів, які повинні робити лише те, що дозволено законом. Звинувачення на зразок “вони завдають шкоду”, “вони працюють проти держави” я отримував на власну адресу та на адресу своїх колег. Під час сьомої хвилі мобілізації була проблема з виконанням запланованих показників у Харкові. Під тиском Адміністрації Президента відповідні державні структури ловили молодих людей просто на вулицях, привозили на збірні пункти військоматів і посилали служити, навіть не перевіривши їх стан здоров'я, наявність відстрочки тощо. Просто тому, що необхідно було виконати план. І коли ми виступили публічно проти, то заступник губернатора назвав нас “рукою Кремля”. Що можна сказати з цього приводу? Я навіть не вважаю за необхідне таке коментувати. Безперечно, це приклад суто радянських рудиментів управління.

Водночас, я погоджуюся, що існують псевдогромадські об'єднання, які створюються державою-агресором з завданням антиукраїнської діяльності. Але для таких звинувачень потрібні докази і правові процедури, передбачені законом. А спеціальні механізми будуть бити не по тим, враховуючи загальний рівень свідомості суспільства.

Конрад ВУДКЕ,
*старший радник з питань цивільного нагляду
Консультативної місії ЄС в Україні*

Хто контролює організації громадянського суспільства? Це дуже важливе питання. За часів фейкових новин та альтернативних фактів кожен, підкреслюю – кожен відповідає за поширення правдивої і повної інформації. Я не бачу, як ви можете врегулювати це питання в законах. Терміново потрібен кодекс етики, розроблений суспільством. Лише якщо він не спрацює, треба застосовувати юридичні заходи проти поширення брехливої інформації. На певному етапі такими заявами може займатися кримінальний суд, але перед тим, як ви переведете справу в юридичну площину, вам слід виробити і впровадити якісь загальнозрозумілі етичні стандарти для всього суспільства.

Контроль організацій громадянського суспільства – дуже складне питання, бо рано чи пізно будуть порушені права на свободу слова і т.д. Я пропонував би не йти цим шляхом, жити, як живеться, згідно з Конституцією, і намагатися робити більш практичні кроки.

СЕСІЯ III. АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ: РОЗПОДІЛ РОЛЕЙ ТА КООРДИНАЦІЯ



Сесія присвячена обговоренню можливостей зниження корупційних ризиків у секторі цивільної безпеки шляхом належного рівня грошового забезпечення, професійної підготовки та контролю; впливу рівня довіри до державних структур на їх легітимність та здатність забезпечувати справедливість і громадський порядок; ролі інститутів зовнішнього нагляду і структур внутрішнього контролю у протидії корупції; ролей і повноважень контролю виконавчої та законодавчої гілок влади, судів, прокуратури, спеціалізованих антикорупційних органів, громадянського суспільства, міжнародних організацій, ЗМІ.

Модератор: Віктор МУСІЯКА, Центр Разумкова

Доповідачі:

- Андрій ДОВГАНЬ, начальник Управління Спеціалізованої антикорупційної прокуратури
- Ігор ЯРЧАК, керівник Юридичного управління Національного антикорупційного бюро України
- Іван МУСІЄНКО, керівник Центру реформування Служби безпеки України

НОВИЙ РІВЕНЬ ПРОЗОРОСТІ, ОБ'ЄКТИВНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНАХ

**Андрій ДОВГАНЬ, начальник
Управління Спеціалізованої
антикорупційної прокуратури**



Хочу торкнутися питань зовнішнього нагляду та ролі структур внутрішнього контролю, до яких можна віднести новостворені антикорупційні органи. Ми також відчуваємо певний зовнішній вплив і контроль з боку громадськості і вважаємо, що цей вплив є абсолютно позитивним аспектом у нашій роботі. Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) та Національне антикорупційне бюро (НАБУ) – відносно молоді органи, які фактично започаткували свою діяльність у 2015р., і були створені, в т.ч. на вимогу Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Діяльність САП регулюється Законом “Про прокуратуру”, у якому визначено такі повноваження новостворених органів, які передбачають внутрішній контроль за діяльністю прокуратури. Це, наприклад, кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів як інститут внутрішнього контролю, якого до цього часу не існувало. До її складу будуть входити 11 осіб, не лише прокурорів, але й представників Уповноваженого Верховної Ради з прав людини за погодженням з відповідним комітетом Верховної Ради України. На комісію, як на об'єктивний і незалежний орган, який буде не лише давати оцінку правопорушенням у діяльності прокурорів, але й захищати їх права, покладають великі сподівання самі працівники прокуратури. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія повинна розпочати діяльність 14 квітня 2017р.

Законом “Про прокуратуру” також передбачено створення такого нового органу як Рада прокурорів. Це також буде певною мірою орган самоврядування прокуратури, якого раніше не було.

Стаття 8 передбачає створення САП, де закладені фундаментальні положення незалежності антикорупційного прокурора. Одними з основних функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ, а також підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях.

Варто відзначити дієвість елементу зовнішнього контролю у забезпеченні незалежності під час формування новостворених антикорупційних органів на прикладі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Для добору керівника відомства, керівників адміністративних підрозділів була призначена незалежна комісія з числа авторитетних у галузі права та правозахисту представників, а також міжнародних організацій. Відомо, що ці конкурси на адмінпосади відбулися в 2015р. у достатньо фаховий і прозорий спосіб. Був обраний керівний склад прокуратури чисельністю 10 осіб, а також рядові працівники прокуратури на конкурсних і демократичних засадах. Відповідно до чинного законодавства, право участі в конкурсі надавалося не лише прокурорам, але й юристам із стажем не менше п'яти років. Робота незалежної комісії відбулася фактично онлайн, тобто з прямою відеотрансляцією в Інтернеті. Все було прозоро. Всі засідання відбувалися у завчасно визначені дні.

Я був головою конкурсної комісії з добору прокурорів, і приємно відзначити, що один із затверджених кандидатів не мав жодного досвіду роботи в органах прокуратури чи в правоохоронних органах. Він мав необхідний стаж і досвід роботи в якості юриста-консультанта цивільного права. Попри відсутність досвіду роботи з кримінальним правом, конкурсна комісія вважала, що його фаховий рівень і моральні якості були достатні для роботи у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Це, на мій погляд, є свідченням нового рівня прозорості, об'єктивності та відкритості доступу до роботи в новостворених антикорупційних органах.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія та Рада прокурорів, про які йшлося раніше, є саме органами як зовнішнього, так і внутрішнього контролю. Крім того, у Генеральній прокуратурі – також на основі конкурсного відбору – створена Генеральна інспекція, на яку покладається функція внутрішнього контролю за діяльності прокурорів.

Що стосується зовнішнього контролю за діяльністю НАБУ, то наразі ці функції виконує Рада громадського контролю. Ця Рада хоч і не має прямого стосунку до Антикорупційної прокуратури, але ми знаходимося в постійному контакті з нею. Планується проведення міжнародного аудиту, як передбачено чинним законодавством, і це є ще одним інструментом зовнішнього контролю. Крім того, чинним законодавством передбачено звіт директора НАБУ на Комітеті Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції.

Що стосується контрольних звітів прокуратури, то в Законі “Про прокуратуру” передбачено, що Генпрокурор особисто, не менше одного разу на рік

звітує перед Верховною Радою на пленарному засіданні. Як бачимо, керівник Генпрокуратури має таке зобов'язання, на відміну від керівників деяких інших правоохоронних органів. Крім того, органи прокуратури зобов'язані не рідше, ніж двічі на рік інформувати суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у ЗМІ, а керівники регіональних і місцевих прокуратур повинні звітувати на пленарних засіданнях відповідних місцевих рад.

Хочу наголосити, що **завдяки прийнятим у грудні 2015р. законам, органи прокуратури отримали дійсно повну автономію. Ми більше не відчуваємо зовнішнього втручання і впливу на розслідування кримінальних проваджень чи здійснення процесуального керівництва**, хоча підвищена увага громадськості до нашої роботи відчувається постійно.

На завершення, хотів би звернути увагу на лише одну, але надзвичайно складну причину низької ефективності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, пов'язану з проблемами суддівського корпусу. Чинний Кримінальний процесуальний кодекс передбачає, що кримінальні провадження, які розслідуються НАБУ, за процесуального керівництва САП у судах розслідуються трьома суддями, тобто колегією, стаж роботи яких більше п'яти років. Не в кожному обласному чи районному суді можна сформувати таку колегію суддів. Що це означає? Злочин, скоєний у районі, повинен розглядатися саме в районному суді. Але якщо там немає такого складу суду, то вони справу відправляють до суду вищої інстанції. Це все займає час. Є випадки, коли майже рік одне кримінальне провадження не було призначене навіть до розгляду. Крім того, зараз триває реформування суддів. Значне число суддів пішли у відставку. На цей час це є велика проблема. Я вже не кажу про апеляційні суди. Там повинні слухати справу колегія суддів з п'яти осіб і стажем роботи більше семи років. Наведені факти, на мій погляд, є переконливою аргументацією на підтримку ідеї створення антикорупційного суду, яка зараз активно обговорюється.

КРИТЕРІЙ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧУЄТЬСЯ ТОДІ, КОЛИ ОСОБА ВИРІШИЛА ПОЄДНАТИ СВОЮ ДОЛЮ З НАБУ

**Ігор ЯРЧАК, керівник
Юридичного управління Національного
антикорупційного бюро України**



Питання реформування органів правосуддя є настільки актуальним, що, в принципі, стосується не лише правоохоронних органів, але й всього суспільства. Від того, наскільки продуктивними, ефективними, компетентними та добро-совісними є судді, які вирішують цивільні спори та кримінальні провадження, залежить думка суспільства стосовно верховенства права в державі, стосовно того, чи органи державної влади працюють на те, щоб поновлювати порушенні права в законний спосіб, чи, навпаки, націлені на використання своїх посад і можливостей у власних цілях. Питання доброчесності суддів є одним з найбільш актуальних. Кримінальні провадження стосовно окремих суддів, їх затримання свідчать про те, що далеко не всі працівники судової системи дотримуються стандартів доброчесності, вимог закону, а тому їх компетенція – під дуже великим сумнівом.

Щодо процесу реформування системи правосуддя. Зараз вже немає сенсу обговорювати питання необхідності реформування, оскільки процес уже розпочався, внесені зміни до Конституції, ухвалений новий Закон “Про судоустрій і статус суддів”. Тобто, процес уже іде, і зараз доцільно не лише представникам правоохоронних органів, але й представникам громадськості максимально зосередитися на допомозі суб’єктам законодавчої ініціативи.

Ще залишаються певні прогалини в законодавстві, які є перешкодою для реформування системи. Перш за все, це стосується створення Вищого адміністративного суду, передбаченого законом про статус суддів. Це є вищий спеціалізований суд, до сфер і повноважень якого належить розгляд кримінальних проваджень, підсудних цьому суду. Далі виникає проблема в тому, як його утворити. Коли приймали цей закон, передбачили норму, що особливі вимоги до суддів цього суду визначаються законом. На момент прийняття цього закону передбачалося, що досить швидко та ефективно буде прийнятий відповідний

закон, який визначить ці критерії і дозволить у подальшому досить швидко та ефективно проводити конкурс компетентних і добросовісних суддів, моральні та етичні якості яких відповідають вимогам суспільства.

Як бачимо, виникла чергова дилема: що робити далі, оскільки подібний законопроект уже був зареєстрований, а потім виникли питання стосовно законності внесення такого законопроекту, чи мали право депутати ініціювати такий законопроект. Думаю, депутати самі мають вирішувати питання, що належать до їх компетенції. Хотілось б лише, щоб вони приймали це рішення значно швидше, оскільки воно відбивається не тільки на роботі НАБУ, але й на роботі САП. Відсутність можливості застосування такого органу звичайно не сприяє роботі детективів, оперативному та ефективному завершенню розслідувань.

Як ми всі розуміємо, суди в тому стані, в якому вони зараз є, вже перейшли межу, коли навантаження на одного суддю є непомерним і, відповідно, не лише фактор компетенції, але й надмірне навантаження на суддю негативно впливає на процес і якість судових рішень. Потрібно не забувати також про вплив фактору доброчесності. Є судді, які дотримуються принципів і є результати вже кількох кримінальних проваджень. Водночас, з моєї практики, також залишається категорія суддів, діяльність яких є досить сумнівною. Я впевнений, що до таких висновків доходять не лише в рядах правоохоронних органів, але й у суспільстві.

Закон “Про судоустрій і статут суддів” дає повноваження вищій кваліфікаційній комісії формувати критерії доброчесності, і комісія вже дала відповідне визначення. У різних країнах, які створювали такі суди, під цією ознакою були різні критерії. У нас за положенням такими критеріями є подання відомостей до декларації про доходи, відповідність фактичних витрат задекларованим витратам, дотримання норм законності під час прийняття рішень. Якщо подивимося на критерії доброчесності, то вони досить широкі і іноді пересікаються з іншими критеріями, які відповідають вимогам суспільства та закону.

Особливістю цього набору суддів є те, що закон передбачив створення Громадської ради доброчесності. Дуже цікавими є повноваження цього органу. Вони мають можливість зробити негативний висновок про окремого кандидата, і лише за наявності 11 голосів можна подолати свого роду вето на проходження кандидата до наступного етапу. Це, на мою думку, не зовсім правильно, тому що таке рішення мало б бути обгрунтованим. Якщо Громадська рада доброчесності наводить конкретні факти, що піддають сумніву доброчесність судді, то мабуть не потрібні зайві формальності стосовно необхідних 11 голосів. **Було б правильно, щоб самі особи, які проводять конкурс, зважали не лише на можливість подолання вето, але й на доброчесність осіб, які приймають такі рішення.**

Як забезпечується доброчесність працівників НАБУ? У нашому органі створений підрозділ, який відповідає за контроль дотримання працівниками критеріїв доброчесності. Цим займається спеціальний підрозділ – Управління внутрішнього контролю. Є відповідні нормативні акти, розроблені з метою контролю співробітників. Питання доброчесності також є актуальним

і під час добору нових працівників. Добір кандидатів – майбутніх працівників НАБУ здійснює комісія, до складу якої входять представники ради громадського контролю. Вони мають можливість ставити запитання, отримувати та моніторити інформацію про кандидатів. По суті, критерій добросовісності забезпечується з моменту, коли особа вирішила поєднати свою долю з Національним антикорупційним бюро.

Багато є питань стосовно ефективності роботи НАБУ, і нам справедливо закидають, що ми могли б робити більше. Так, але подивимося на роботу подібних антикорупційних органів в інших країнах, в т.ч. країнах ЄС. Робота таких органів дає результати зазвичай не раніше, ніж через 3-5 років. Ми демонструємо певні результати роботи значно швидше. Вже в рік створення почалися досудові розслідування, а наступного року ми вже направили ряд кримінальних проваджень до суду. Ми бачимо на прикладах резонансних затримань, що доведення вини затриманих є непростю справою. Багато категорій злочинів не потребують особливих складних експертиз, складних слідчих дій. По категорії злочинів, які розслідуються нашими детективами, необхідно провести значно більші об'єми роботи, в т.ч. із залученням механізмів міжнародного співробітництва. Через Юридичне управління на сьогодні пройшло більше 150 запитів на міжнародне співробітництво. Проблема існує, але міжнародні партнери, правоохоронні органи інших держав правильно сприймають і реагують на потребу в ефективному виконанні таких запитів. Практика свідчить, що більшість з них виконується якісно та в терміни до п'яти місяців. Поряд з тим, у цьому напрямі є проблема співпраці з Генпрокуратурою. Згідно з законодавством і шістьма міжнародними договорами, ми маємо можливість діяти як центральний орган, але в більшості двосторонніх договорів вписана Генпрокуратура як центральний орган, а тому в таких випадках ми змушені працювати через Генеральну прокуратуру. Водночас, можливість безпосереднього направлення запитів до органів інших держав дозволяє напряму спілкуватися з тими працівниками, які забезпечують виконання таких запитів. Тобто, є додаткова можливість звернути їх увагу на ті чи інші питання особливої ваги, підкреслити наскільки важливою є їх допомога.

Дещо погоджуюсь з претензіями стосовно роботи Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Ми також хотіли б працювати більш ефективно, але в НАБУ працює не настільки багато людей, щоб охопити всіх тих суб'єктів, які мають великі можливості наймати кращих адвокатів. Тому лише разом із суспільством, завдяки нашій роботі та вашій допомозі, ми зможемо досягти бажаного результату.

На нашому сайті є можливість залишати пропозиції. Я, як керівник Юридичного управління, готовий допомагати вам і нам з питань законодавчого забезпечення. Є потреба і готовність сприймати допомогу вашу, допомогу міжнародної спільноти.

РОЗБУДОВА ДОБРОЧЕСНОСТІ ТА ДОБРОПОРЯДНОСТІ ЯК ПРІОРИТЕТ ДІЯЛЬНОСТІ І РЕФОРМ СБУ

**Іван МУСІЄНКО, керівник
Центру реформування
Служби безпеки України**



Служба безпеки України завжди приділяла та продовжує приділяти значну увагу питанню забезпечення дієвого зовнішнього та внутрішнього контролю за своєю діяльністю з метою зниження корупційних ризиків, забезпечення відкритості і прозорості та підвищення рівня довіри громадян.

Свідченням цьому є проведене протягом останніх трьох років безкомпромісне очищення підрозділів спецслужби від співробітників з низькими морально-діловими якостями (загалом звільнено понад 2 000 осіб) та удосконалення механізмів забезпечення доброчесності та добропорядності співробітників Служби безпеки.

У теперішній час загальна політика СБУ щодо запобігання та виявлення корупції у сфері забезпечення державної безпеки України ґрунтується на усвідомленні того, що суспільство повинно мати впевненість у доброчесності СБУ, її спроможності ефективно здійснювати захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечувати охорону державної таємниці.

Наведені пріоритети є ключовими складовими заходів з реформування СБУ, які знайшли своє відображення у підготовленому за короткий термін фахівцями СБУ проекті **Концепції реформування Служби безпеки України** (станом на 29 березня, проект перебуває на розгляді у Раді національної безпеки і оборони України).

Довідково: проект Концепції реформування СБУ враховує рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи з питань контролю за діяльністю служб внутрішньої безпеки і кращий досвід країн-членів ЄС і НАТО з організації та законодавчого забезпечення діяльності спецслужб.

Проект Концепції був позитивно оцінений Північно-Атлантичним Альянсом під час засідання Спільної робочої групи Україна-НАТО з питань воєнної реформи високого рівня.

При цьому, одними з найважливіших завдань реформування СБУ визначено підвищення ефективності системи внутрішнього контролю, а також запровадження дієвих процедур демократичного цивільного та громадського контролю за діяльністю СБУ.

Попереднє дослідження існуючих в СБУ організаційно-управлінських процесів, спрямованих на забезпечення законодавчо закріплених завдань, свідчить про наявність окремих внутрішніх чинників корупційних ризиків у сферах управлінської діяльності (*система внутрішнього контролю*), роботи з персоналом (*добір кадрів, просування по службі*), ефективного освоєння бюджетних коштів (*державні закупівлі, забезпечення житлом тощо*) та нормотворчої роботи (*перегляд нормативно-правових актів на предмет нечітко сформульованих дефініцій і мовних конструкцій, правові колізії тощо*).

Для вирішення зазначених проблемних питань, а також на виконання положень Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів №265 від 29 квітня 2015р., нами розроблено проект **Антикорупційної програми Служби безпеки України**. Проект підготовлено та направлено на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції.

Метою зазначеної Антикорупційної програми СБУ є забезпечення дотримання вимог антикорупційного законодавства України, посилення роботи із запобігання корупції, а також подальше впровадження механізмів для побудови цілісності, прозорості, добросовісності, зниження корупційних ризиків у сфері забезпечення державної безпеки України.

Під час реалізації вказаної програми до кінця 2017р. планується здійснити ретельне вивчення корупційних ризиків у відомчих нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності СБУ, а також забезпечити розробку заходів щодо усунення та визначення можливих механізмів запобігання і протидії визначеним корупційним ризикам.

Крім того, протягом 2017р. року буде здійснена розробка та затвердження оновлених Кодексу професійної етики співробітників СБУ та Кодексу етики керівного складу СБУ.

За нашими оцінками, виконання Антикорупційної програми дасть змогу визначити комплекс заходів щодо мінімізації впливу корупційних чинників на виконання покладених на СБУ завдань, а також:

- створити ефективні механізми запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечити контроль за дотриманням правил доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави;
- забезпечити формування правової свідомості, доброчесної поведінки співробітників СБУ та нетерпиме ставлення до корупції;
- впровадити ефективний внутрішній та зовнішній моніторинг реалізації антикорупційної політики у сфері забезпечення державної безпеки України;
- підвищити рівень довіри суспільства до діяльності СБУ.

Подальші заходи з удосконалення системи забезпечення доброчесності та добропорядності співробітників СБУ ми плануємо здійснювати в межах виконання вимог чинного антикорупційного законодавства України, інших нормативно-правових актів, а також Концепції реформування СБУ та Плану цільових заходів з її реалізації.

Одним з очікуваних результатів їх виконання буде впровадження додаткових ефективних механізмів запобігання корупції в системі СБУ та порушенню етичних стандартів поведінки її співробітниками.

ДИСКУСІЯ

Віктор СОЛОВІЙОВ,
CIDS Ukraine

Є питання стосовно конституційності діяльності НАБУ. НАБУ було створене Президентом, директор НАБУ був призначений Президентом. Є три рішення Конституційного Суду 2003-2004рр. і 2007р., де КСУ чітко роз'яснив, що всі повноваження Президента прописані лише в Конституції. Повноважень стосовно створення НАБУ Конституцією не передбачено. Питання: чи можливе оскарження у Конституційному Суді таких рішень? Мені здається, що будуть звернення до Європейського суду з прав людини, зокрема, клієнтів НАБУ, які є людьми впливовими і зможуть найняти відповідних адвокатів і вони будуть оскаржувати обмеження їх прав і свобод. Яким є механізм виходу з цієї ситуації?

Ігор ЯРЧАК,
*керівник Юридичного управління
Національного антикорупційного бюро України*

Питання законності створення НАБУ обговорювалося вже не один раз. Як правильно зауважили, до сьогоднішнього дня Конституційним Судом навіть не розглядається питання такого плану. Питання повноважень може бути сферою дослідження судом. Указ Президента може бути оскаржений, і така можливість є. Думаю, що потрібно дивитися на те, як працює Національне антикорупційне бюро. Якщо хтось вирішить оскаржувати Указ Президента, то це буде першою ознакою того, що ми робимо правильно свою роботу. Якщо неможливо спростувати докази, що їх зібрали детективи, то мабуть це єдиний спосіб для того, щоб уникнути кримінальної відповідальності. Є Закон "Про Національне антикорупційне бюро України". Будь-який закон підлягає виконанню, ми його виконуємо, ми його застосовуємо і будемо виконувати свої обов'язки до того моменту, поки не буде встановлено інше.

Керівник НАБУ, як і передбачено його функціональними обов'язками, не підписував жодного клопотання про затримання, чи повідомлення про підозру. Він не мав жодного формального впливу на підозрюваних чи засуджених. Отже, немає підстав для звинувачень у неправомірних діях керівника НАБУ, порушенні ним вимог КПК.

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

У Кримінальному процесуальному кодексі записано: перша інстанція – троє суддів не менше п'яти років, апеляційний суд – п'ять суддів не менше семи років. Перші інстанції ви сформувати не можете, тому що немає суддів більше року. Близько 2 000 суддів пішли самі або звільнені, а нових добирають. Де ж ви візьмете п'ять років стажу в судах?

Невже так важко внести відповідні зміни до КПК? Можливо, це робиться навмисно, щоб ці справи не розглядалися зовсім?

Андрій ДОВГАНЬ,
начальник Управління Спеціалізованої
антикорупційної прокуратури

Я впевнений, що це не робилося з метою саботажу діяльності новостворених антикорупційних органів. Чому? Тому що справи слухаються. Хочу лише підкреслити, що суспільство очікує якнайшвидшого ухвалення законних рішень. Треба врахувати реалії сьогодення. Ми не знали, що буде таке скорочення суддів зі стажем. Я думаю, що доцільно вносити зміни до законів стосовно необхідності років стажу. Це – не є саботаж. Просто так сталося. Будемо очікувати, що будуть сформовані суди і система запрацює на повну потужність.

Андрій ЛАПКІН,
доцент Національного юридичного
університету ім.Я.Мудрого

В Україні відбувається побудова чіткої антикорупційної вертикалі: Національне антикорупційне бюро – як орган розслідування, Спеціалізована антикорупційна прокуратура – як орган процесуального керівництва. Це все має увінчатися судовою владою. Хотів би почути думку стосовно перспектив створення вищого антикорупційного суду. Чи працюєте ви у цьому напрямі, і як ви бачите його діяльність?

Щодо функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Зараз найбільшою проблемою є те, що закон про прокуратуру не привів функції прокуратури у відповідність до конституційних змін, і це взагалі кричуща ситуація, коли прокуратура не може здійснювати функції відповідно до закону, оскільки вони не передбачені Конституцією.

Цікавить також питання реалізації функцій САП у сферах міжнародного представництва та міжнародного співробітництва.

І останнє питання – стосовно створення підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на місцях, адже закон передбачає створення підрозділів там, де є територіальні філії НАБУ.

Андрій ДОВГАНЬ,
начальник Управління Спеціалізованої
антикорупційної прокуратури

Ми здійснюємо міжнародне представництво у кримінальних провадженнях, але лише у випадках, що стосуються кримінальних проваджень, які розслідуються НАБУ. У складі Генеральної прокуратури є управління, яке займається представницькою діяльністю, тому дублювати їх функції ми не вбачаємо за потрібне.

Стосовно міжнародного співробітництва. Є категорія кримінальних проваджень, де НАБУ може самостійно діяти на міжнародно-правовій лінії, хоча ті клопотання, які необхідно погоджувати по кримінальних провадженнях, погоджуються процесуальними керівниками САП, але вже безпосередні контакти з міжнародними організаціями здійснює НАБУ. Є такі провадження, які ми скеровуємо через прокуратуру, але фактично це відбувається через міжнародно-правове управління Генеральної прокуратури.

У положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру дійсно передбачено створення підрозділів САП на місцях. Оскільки на цей час представництва НАБУ в регіонах у стані формування, то створення там представництва САП – передчасне. Крім того, існує кадрова проблема. У Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі на сьогодні працюють лише 35 осіб, залишається ще вісім вакансій.

Лада РОСЛІЦКІ,
консультант DCAF

Є.Захаров, досить відома в Україні людина, сказав, що він неодноразово звертався до відповідальної особи в СБУ з приводу порушень, але не отримав відповіді. До кого він має звертатися, щоб нарешті йому відповіли?

Іван МУСІЄНКО,
керівник Центру забезпечення реформування СБУ

До кого звертатися? Закон “Про звернення громадян” в Україні є. Звернення повинно містити точні дані, назву і т.ін. Звернення обов’язково реєструється і береться на контроль, і затягування термінів є неприпустимим. Що стосується того звернення, про яке говорив пан Захаров, то це була стаття. До мене особисто він не звертався і, можливо, його звернення було приватним.

Ігор КОРЖ,
старший науковий співробітник
Науково-дослідного Інституту інформатики і права

Я думаю, ви погодитесь з тезою, що будь-яка проблема має вирішуватися за наявності відповідної політичної волі, напрацювання відповідних механізмів її реалізації. Мені довелося брати участь у напрацюванні попередньої концепції, напрацюванні відповідних законопроектів і вивчення міжнародного досвіду, в т.ч. рекомендацій ЄС. Питання: чи не очікують на нові напрацювання така ж доля, як і на попередні: поки вони будуть обговорюватися, відбудеться зміна влади, зміниться політична воля, і ми знову будемо працювати над новими проектами?

Іван МУСІЄНКО,
керівник Центру забезпечення реформування СБУ

Політична воля у керівництва держави є, політична влада не збирається змінюватись і всі структури налаштовані на те, щоб у нас нарешті була стабільність, зростання економічного потенціалу. Я впевнений, що проект Концепції буде затверджений найближчим часом.

Юрій ЧИЖМАР,
*начальник управління військово-патріотичної роботи
та сприяння територіальній обороні
Товариства сприяння територіальній обороні України*

Пан Іржі Навотний, перший очільник служби безпеки Чехії, перебуваючи в Україні у 2015-2016рр., публічно ділився досвідом реформування і, як я пам'ятаю, там були представники СБУ. Скажіть, що саме з чеського досвіду реформування ви врахували у вашій концепції?

Іван МУСІЄНКО,
керівник Центру забезпечення реформування СБУ

Якщо взяти для прикладу Закон “Про оперативно-розшукову діяльність”, то багато дискусій виникало навколо функції слідства, потрібна вона чи ні. Всі держави, які ближче знаходяться до нашого кордону (Польща, Чехія, Словаччина, Румунія) не повною мірою відійшли від цих функцій. Ми передбачили у проєкті Концепції статус спеціальної служби з окремими правоохоронними функціями, так як це є, наприклад, у Чехії.

РОБОЧА ГРУПА І. РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ: ГОЛОВНІ НАПРЯМИ, СТАН І ПОТРЕБИ



Модератор: Олексій МЕЛЬНИК, Центр Разумкова

Вступна доповідь:

Андрій ВІХТЮК, начальник управління аналізу ризиків Департаменту аналізу та оцінки інформації Адміністрації Державної прикордонної служби України

Питання до обговорення:

- ключові аспекти реформування Державної прикордонної служби України;
- роль зовнішнього нагляду та внутрішнього контролю у процесах реформування та протидії корупції;
- взаємодія із суспільством і ЗМІ;
- міжнародна співпраця та роль міжнародних організацій у реформуванні Державної прикордонної служби України.

Учасники дискусії зосередилися на обговоренні стану реформування і розвитку Державної прикордонної служби (ДПСУ), насамперед, проблеми визначення статусу ДПСУ, розвитку оперативних спроможностей, забезпечення матеріальними ресурсами, питаннями кадрової політики та підготовки персоналу. Також учасники групи неодноразово звертали увагу на питання оцінки безпекових загроз і викликів, що стосуються охорони та контролю державного кордону.

У вступній доповіді та ремарках учасників зазначалося, що ДПСУ ще до початку війни була найбільш реформованою структурою сектору безпеки. Внутрішній підхід до сучасного етапу змін базується не стільки з позицій докорінної трансформації, скільки з позицій розвитку. На сьогодні, є підстави говорити про суттєвий прогрес із стратегічним плануванням як на рівні держави, так і стосовно відомчих концептуальних документів і планів імплементації. Поряд з виконанням традиційних функцій, ДПСУ змушена оперативно реагувати на нові загрози та виклики, що вимагають розвитку нових спроможностей. Позиції учасників дискусії розділилися стосовно коректності визначення процесів змін як реформи чи чергового етапу розвитку.

Одним з важливих факторів впливу на питання діяльності та реформування ДПСУ залишається питання подвійного статусу. До 2014р. курс на розвиток Служби як правоохоронного органу європейського зразка був домінуючим, але нові реалії спонукали до пошуку балансу між демілітаризацією та розвитком необхідних військових спроможностей. Цей дуалістичний статус дозволяє Службі отримувати міжнародну допомогу правоохоронного характеру. З іншого боку, збереження певних військових характеристик спрощує вирішення проблем залучення резервів шляхом мобілізації, забезпечення вищого рівня соціального захисту персоналу. Хоча, офіційна та експертна позиції збігаються у необхідності демілітаризації у довгостроковій перспективі. Ключовими перешкодами на цьому шляху є питання вдосконалення взаємодії з іншими структурами сектору безпеки та забезпечення соціального захисту персоналу.

Іншою проблемною особливістю статусу ДПСУ є законодавча колізія подвійного підпорядкування Президенту (як структури сектору безпеки і оборони) та Уряду (як центрального органу виконавчої влади).

КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Андрій ВІХТЮК, начальник управління аналізу ризиків Департаменту аналізу та оцінки інформації Адміністрації Державної прикордонної служби України



Сьогодні, в рамках загального розвитку сектору безпеки і оборони, до діяльності Державної прикордонної служби прикута велика увага суспільства, особливо, до питань, що стосуються реформування. Насамперед, хочу стисло поінформувати про основні зміни, особливості умов, в яких рамках ми працюємо і розвиваємося.



Загальна протяжність державного кордону – 6 992,982 км
(сухопутна – 5 637,982 км, морська – 1 355 км)

Тимчасово неконтрольована ділянка: сухопутного – 409,3 км, морського – 35 км

Площа В(М)ЕЗ України – 72 658 км²

Площа В(М)ЕЗ тимчасово окупована РФ – 54 008 км²

На сьогодні, в ДПСУ фактично завершений процес стратегічного планування розвитку. Головні напрями реформування та розвитку Служби закріплено у стратегічних документах держави (Стратегія національної безпеки, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони, Стратегія розвитку органів внутрішніх справ), і нами розроблено власну Стратегію ДПСУ⁷, яка поєднує положення зазначених документів і окремі напрями безпосередньої діяльності нашої Служби. Крім того, в ракурсі виконання плану лібералізації візового режиму вже затверджена та реалізується Концепція інтегрованого управління кордонами відповідно до плану її реалізації⁸.

Розвивається співпраця з усіма місіями ЄС, НАТО та іншими міжнародними інституціями, представленими в Україні, а також з колегами із країн, що межують з Україною.

Лише за минулий рік нами було напрацьовано сім законопроектів, 24 підзаконних актів, 15 з яких прийнято. Суттєвим є надання нашому підрозділу безпеки повноважень щодо проведення контррозвідувальних функцій за результатами внесення змін до Закону “Про контррозвідувальну діяльність”.

У ракурсі загального контексту реформування сектору безпеки потрібно враховувати, що сьогодні ДПСУ повинна бути і правоохоронним органом, і водночас мати спроможності для адекватного реагування на ті загрози, що є на Сході України. У районі проведення АТО діє штатне угруповання сил і засобів, яке виконує завдання із забезпечення режиму пропуску і проведення спільних дій зі Збройними Силами та Нацгвардією. Створено бойові підрозділи, яких до цього часу в Державній прикордонній службі не було. Це стосується вирішення завдань їх підготовки, озброєння, оснащення, забезпечення і підтримання постійної готовності до застосування. Це не лише стрілецьке озброєння військовослужбовців, але й зенітно-артилерійські підрозділи, протитанкові застави, що зумовлено досвідом 2014р., коли ми не могли ефективно протидіяти цим загрозам. Досить активно використовуються нові види зброї і сучасної техніки переважно вітчизняного виробництва.

Особлива увага приділяється мобільним підрозділам. За рахунок міжнародної допомоги, співпраці з американськими партнерами реформуються і створюються фактично нові підрозділи та загони спецпризначення. Ми співпрацюємо зі Службою прикордонного патруля і Адміністрації у боротьбі з незаконними обігом наркотиків Департаменту юстиції США. Персонал загону спецпризначення, який дислокується поблизу Києва, вже пройшов підготовку в кілька етапів. Підрозділи цього загону будуть створені і в регіонах.

Триває підготовка підрозділів для виконання завдання відновлення кордону та охорони кордону тимчасово окупованої території. Це – п'ять комендатур

⁷ Стратегія розвитку Державної прикордонної служби. Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України №1189 від 23 листопада 2015р.

⁸ Концепції інтегрованого управління кордонами. Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України №626 від 31 серпня 2016р.

швидкого реагування, з яких розгорнуто вже три підрозділи. Їх завдання – бути готовими до охорони кордону на момент відновлення територіальної цілісності країни в рамках виконання Мінських домовленостей.

У рамках співпраці з нашими міжнародними партнерами ДПСУ отримує суттєву міжнародну технічну допомогу. Отримано понад 100 транспортних засобів різного типу, 2 800 од. спорядження, 13 систем радіаційного контролю, 6 500 захисних костюмів, 110 оптичних приладів, 30 тепловізорів, 30 комплектів оргтехніки. Загальна сума міжнародної технічної допомоги – 451 млн. грн. Міжнародна технічна допомога спрямовується, насамперед, для забезпечення мобільних підрозділів, де потрібні спеціальне озброєння та амуніція.

Особлива увага приділяється морській охороні, оскільки підтримання її у боєздатному стані досить дороге задоволення. Незважаючи на агресію РФ, ми змогли повністю вивести весь склад морської охорони з місць дислокації у містах Керч і Севастополь. Попри обмежене фінансування, у 2016р. був прийнятий на озброєння новий броньований катер. Ми маємо досить амбітні плани стосовно розвитку морської охорони, в т.ч. облаштування нових місць розміщення і будівництва кораблів і катерів за новими проектами. Ви були свідками роботи морської охорони у 2016р. з відстеження місць розташування бурових вишок за фактом порушення міжнародного права з боку РФ. Завдяки допомозі іноземних партнерів система висвітлення надводної обстановки отримує сучасне оснащення. Відкрито перший комплекс, який досить ефективно себе показав, і вже досягнуто домовленості щодо розширення можливостей електронного спостереження за Чорним морем шляхом постачання п'яти аналогічних комплексів.

Активно розвиваються можливості прикордонної авіації. За рахунок перерозподілу отримано дев'ять сучасних літаків, три з яких вже використовуються, а решта практично готові до застосування після встановлення обладнання спостереження і передачі даних для взаємодії з морською охороною і наземними підрозділами. У лютому 2017р. завершилася підготовка до застосування безпілотної авіації, яка досить ефективно показує себе у проведенні спостереження і ведення розвідки в місцях важкодоступних для персоналу.

Що стосується інформаційно-телекомунікаційної системи, то на фоні триваючих дискусій серед центральних органів виконавчої влади, наша Служба поетапно розвиває цей напрям роботи із створення загальнодержавної інформаційно-телекомунікаційної системи. Триває модернізації існуючих міжвідомчих систем. Так, система “Аркан”, яку досить багато критикують, забезпечує оперативну, практично в онлайн-режимі, передачу інформації суб'єктам, які підключені до цієї системи (Президент України, Мінфін і НАБУ).

Згідно з планами виконання заходів лібералізації безвізового режиму, Служба за 2016р. фактично виконала всі зобов'язання. До баз даних Інтерполу були підключені 123 пункти пропуску, встановлено обладнання біометричного контролю на 157 пунктах пропуску на першій лінії, і 97 – на другій лінії. Забезпечення доступу до баз даних Інтерполу суттєво підвищило спроможності персоналу

з виявлення правопорушників, членів терористичних угруповань і, особливо, у справі пошуку викрадених автомобілів. Лише за 2016р. було майже 9 000 випадків спрацювання бази даних, у т.ч. близько 300 стосовно транспортних засобів, які потребували затримання або були викрадені.

Якщо говорити про загальноєвропейські принципи охорони кордону, то наразі реалізуються концепція інтегрованого управління кордонами і дорожня карта спільного контролю та патрулювання. Це – не просто виконання домовленостей, а досить тривалий процес нормативного регулювання, питання особливостей бачення перспектив розвитку. На сьогоднішній день вирішується питання спільного контролю зі Словаччиною, спільного патрулювання з румунськими колегами. Переважно вони вже застосовуються, але є потреба вдосконалення співпраці, особливо, що стосується роботи контактних пунктів. Такі пункти працюють на кордонах з Польщею та Румунією, у планах – з Угорщиною, Словаччиною та Білоруссю. Це – не лише співпраця прикордонних відомств. Є ідеї залучення і Національної поліції, і митниці.

Досить ефективно розвивається співпраця з Агенцією ЄС *FRONTEX*, яка займається організацією охорони зовнішніх кордонів. У 2016р. у них пройшла реорганізація, яка передбачає перехід до більш дієвого характеру врегулювання питань охорони кордонів і залучення сил і засобів без узгодження з країнами-членами ЄС.

Співпраця. Наша співпраця охоплює не лише обмін інформацією. Наші фахівці беруть участь у спільних операціях. 2016р. співробітники ДПСУ залучалися до семи таких операцій в якості спостерігачів, а також виконували завдання з перевірки документів і транспортних засобів на спільному кордоні.

Облаштування кордону є досить делікатним питанням, що знаходиться під постійним моніторингом різних контрольних органів, громадських активістів і суспільства загалом. Державна прикордонна служба вперше за всі роки незалежності почала реальне облаштування українсько-російського кордону. Російська ділянка кордону становить 2 200 км. Щоб зрозуміти складність завдання, скажу лише, що загальна сума коштів на цей план – 4 млрд. грн., і вони не виділяються за планом. На 2017р. передбачено спрямувати 22% запланованих 912,29 млн. грн. Не важко здогадатися, що ефективність запланованих заходів не достатня.

Якщо давати оцінку системі охорони, то ми спроможні забезпечити контроль за цією ділянкою і забезпечити безпеку персоналу, який охороняє кордон. Говорити про здатність зупинити російські танки чи повністю унеможливити пересування транспорту ми не можемо. Одночасно триває облаштування на інших ділянках кордону. В Кабінеті Міністрів знаходиться проект Державної цільової програми з облаштування кордону, що передбачає залучення практично всіх суб'єктів інтегрованого управління кордонами. Розбудова, наприклад, автомобільних пунктів пропуску, приведення їх до європейських стандартів, забезпечення співвідношення ліній руху, створення спільних пунктів пропуску лежить на балансі фіскальної служби.

Особлива увага в контексті реформування приділяється підготовці персоналу. Якщо донедавна Служба розвивалася в ракурсі європейської інтеграції (прикордонного відомства як правоохоронного органу, діяльність якого ґрунтуватиметься на базових стандартах ЄС у сфері управління кордоном), то сьогодні ми змушені змінювати систему підготовки, в т.ч. шляхом посилення загально-військової складової, підготовки вузькопрофільних фахівців у закладах Служби безпеки України, МВС, а також спеціальних курсів як в Україні, так і за кордоном. До підготовки персоналу активно залучаються і міжнародні партнери (69 інструкторів).

Є позитивні зміни в питаннях фінансування Служби. Достатньо позитивний вплив дало збільшення грошового забезпечення військовослужбовців (від 8 000 грн.). У 2016р. ми вимушені були відновити набір військовослужбовців строкової служби з огляду на те, що 4 500 осіб були демобілізовані по завершенню мобілізаційного періоду. Завдяки підвищенню рівня грошового забезпечення ми майже вирішили питання набору за контрактом.

Що стосується питання корупції та боротьби з нею. У ДПСУ реалізується низка відповідних програм (“Чисті руки”, “Доброчесність”), профілактичних акцій. 28 березня 2017р. стартував другий етап пілотного проекту “Нове обличчя кордону”, за результатами якого планується відібрати до 800 осіб. Водночас, маємо відповідну службу, яка жорстко реагує на зловживання. У 2016р. проведено 2 004 розслідувань і перевірок за фактами зловживань, 6 000 осіб притягнуті до дисциплінарної відповідальності, 2 300 – до адміністративної, 206 – до кримінальної, 45 – засуджено. За результатами розслідувань було звільнено 905 осіб, 31 прикордонник – позбавлений військового звання.

ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ

У першу чергу потрібно змінювати систему світогляду персоналу. Водночас, ключовим аспектом залишається питання безпеки країни. Потрібно добирати нових людей, але важливо не втратити фаховий підхід і досвід. Деякі заходи попереднього періоду реформування призвели до тієї ситуації, коли акцент на завданнях контролю кордону реалізувався за рахунок спроможностей для охорони та захисту.

Сьогоднішні зміни в підходах не повинні розглядатись як повернення до старої форми прикордонної служби. Це – вимушений крок, зумовлений необхідністю адекватного реагування на ті загрози, які реально є на кордоні.

Кардинальна реформа може бути тільки тоді, коли буде стабільність. В офіційній Стратегії це називається розвитком, а фактично це – вимушена трансформація з огляду на той чи інший стан безпеки суспільства і держави.

Складається враження, що сьогодні пропонується розділити ДПСУ на дві функціональні частини: європейський кордон з одного боку, а з іншого – кордон з РФ. Державна прикордонна служба не може і не повинна забезпечувати функцію оборони.

Ключ до вирішення проблеми лежить у налагодженні взаємодії між оборонним відомством і прикордонною службою. Це стосується і зони АТО, і білоруського кордону, і функції охорони, контролю та захисту морського узбережжя. Підрив прикордонного катера під Маріуполем, висадка диверсійно-розвідувальної групи на узбережжя – приклади загроз, яким прикордонники навряд чи здатні протидіяти самостійно.

ДПСУ змушена виконувати завдання згідно з чинним законодавством. Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки (розподіл повноважень за кризовими сценаріями), Державна прикордонна служба є головною в питаннях захисту кордону. Це не передбачає відбиття збройної агресії і безпосереднього збройний конфлікту з армією противника. Водночас, на ДПСУ покладаються завдання боротьби з невеликими озброєними групами.

Досить складними є питання контролю морського узбережжя і, особливо підводного простору, а також військової складової охорони з огляду на загрозу ДРГ. Підводний простір прикордонна служба не охороняє. Збройні Сили також таких спроможностей не мають.

Багато питань стосовно ефективності контролю кордону вирішуються за рахунок автоматизації. Більшість ідей, що стосуються запровадження автоматизації інформаційних систем потребують досить великих коштів, які неможливо задовольнити лише за рахунок міжнародної допомоги.

До програми кораблебудування закладено більше, ніж Україна здатна фінансово забезпечити. За відсутності чітких, реалістичних планів, складно переконувати міжнародних партнерів у доцільності фінансової підтримки – їм потрібні реальні плани, затверджені на державному рівні.

Затягування термінів затвердження програмних документів реформування негативно впливає на питання розподілу бюджету та забезпечення служби, а також на співпрацю з іноземними партнерами.

Існує дилема стосовно визначення статусу ДПСУ як військової чи правоохоронної структури. Згідно зі Стратегією нацбезпеки, Державна прикордонна служба повинна бути військовим формуванням. Тоді можна забути про міжнародно-технічну допомогу, яка надається в достатньо великих обсягах на розвиток “невійськового” відомства. Якщо ж відмовитися від військової складової, то постає питання забезпечення людського ресурсу, мобілізації і т.ін., особливо, в контексті виконання функцій на Сході України.

Слід виважено підходити до реалізації ініціатив із зміни підпорядкування структур сектору безпеки. Підставою для таких рішень не може бути аргумент “тому, що так у Європі”. Насамперед, слід керуватися вимогами законодавства, оцінками доцільності таких кроків з огляду на досягнення цілей підвищення ефективності виконання функцій, забезпечення управління, координації тощо.

Функції прикордонної служби є зовнішньо-направленими, а тому підпорядкування її Міністру внутрішніх справ виглядає не зовсім логічним. Це суперечить вимогам п.31 ст.106 Конституції, згідно з яким Президент не має права передавати свої повноваження, адже координація це також повноваження.

ДПСУ, як центральний орган виконавчої влади у структурі Міністерства внутрішніх справ, не є розпорядником бюджетних коштів. Якщо раніше, наприклад, фінансування на прикордонну розвідку йшло окремим рядком у бюджеті, то тепер цього немає. Це безпосередньо негативно впливає на виконання завдань функцій, які на них покладені.

Концептуальна помилка була закладена в законі при визначенні статусу ДПСУ як правоохоронного органу спеціального призначення, у структурі якої є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону. Це – абсурд. Тому що центральний орган може мати в підпорядкуванні службу, а не входить структурно до служби, якою він керує. Це створює правову колізію, коли Голова ДПСУ підпорядкований Президенту, а центральний орган підпорядковується Кабміну. Цей конфлікт існував за часів президентства В.Ющенка та Прем'єра Ю.Тимошенко, коли вони “перетягували канат” у намаганні контролювати ДПСУ, використовуючи повноваження Президента стосовно Голови служби і повноваження Кабміну стосовно керівника Адміністрації ДПСУ. Слід зазначити, що в нас є два чинні положення про Адміністрацію Держприкордонслужби. Одне затверджене Президентом, а друге – Урядом. Відповідно там і різні підходи: хто кому підпорядковується і звітує⁹.

Американський чи європейський досвід є дуже цікавим і корисним. У кожному випадку слід враховувати особливості загроз, особливості кордонів. Найбільш релевантним виглядає досвід сусідів – Польщі, Угорщини, країн Балтії. Але, для прикладу, Угорщина втратила найкращих фахівців під час переходу прикордонної служби до поліцейської системи. Це саме є досвідом негативних наслідків реформування.

Європейські підходи теж змінюються. Римська декларація (25 березня 2017р.) передбачає не лише контроль, але й охорону зовнішніх кордонів. На сьогодні питання захисту держкордону знову стало актуальним не лише для України.

Запровадження військової складової до системи підготовки кадрів не є поверненням до минулого. Навчання персоналу здійснюється за новими, сучасними підходами до ведення військового бою, застосування зброї, управління. Водночас, підготовка та оснащення ДПСУ здійснюється, виходячи з особливостей виконання функцій охорони державного кордону, а не виконання завдань оборони, що є прерогативою Збройних Сил.

Необхідність зміцнення можливостей охорони і контролю українсько-російського кордону не підлягає сумніву. Водночас, виникає питання: наскільки заходи, що реалізуються державою, можна вважати ефективними та доцільними?

⁹ Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України. Затверджене Указом Президента України №399 від 6 квітня 2011р.; Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України №533 від 16 жовтня 2014р.

Назва проекту “Стіна” є досить умовною. Не йдеться про побудову стіни чи паркану вздовж усієї лінії кордону. Це комплекс технічних засобів спостереження, фізичного захисту, в т.ч. і, насамперед, для безпеки персоналу. Ідея “стіни” була значною мірою сформована журналістськими кадрами подібних споруд на кордонах США, Ізраїлю, Туреччини. При цьому, ніхто не хотів вдаватися у деталі стосовно вартості та ефективності подібних проектів.

До 2014р. не було ні практичних заходів, ні політичних рішень стосовно навіть маркування лінії кордону з РФ і Білоруссю. Прикордонники за власної ініціативи встановлювали “інформаційні вказівники” – навіть не прикордонні стовпи – вздовж лінії кордону.

Прикордонники під час спостереження за кордоном виявляють у прикордонній зоні порушення закону, що не належать до сфери компетенції ДПСУ (незаконна вирубка лісу, нелегальний видобуток бурштину тощо). Реагувати на такі порушення вони можуть лише шляхом інформування інших правоохоронних органів, які не завжди оперативно реагують.

Програми підготовки та перепідготовки офіцерів, проходження служби (кадрового зростання), ротация персоналу здійснюються з урахуванням необхідності суміщати універсальні професійні знання і досвід з вузькою спеціалізацією. Базова підготовка офіцера це – підготовка до виконання головних функцій Держприкордонслужби. Кар’єрний ріст, зазвичай, відбувається за певним напрямом спеціалізації.

Важливо дотримуватися співвідношення територіального та екстериторіального принципу комплектування. Поліцейські структури не передбачають регулярної ротации персоналу, що є обов’язковим атрибутом військової кар’єри. З одного боку, є переваги з точки зору знання місцевості, контактів з місцевим населенням. З іншого – є корупційні ризики надто тривалого перебування офіцерів на одному місці служби, ризики неформальних, родинних зв’язків з контрабандистами. На Сході України були випадки, коли близькі родичі опинилися по різні сторони конфлікту.

Чи можна вважати завершеним цикл стратегічного планування для прикордонної служби? Якщо говорити про стратегічний рівень, то, очевидно, так. На рівні планування – корективи вносяться постійно. Такі зміни зумовлені як необхідністю врахування оцінки результатів реформування за попередній період, так і змінами в плануванні чи стратегії на рівні МВС, наприклад, у контексті підготовки “Стратегії 2020”. Головне – забезпечити, щоб зміни планувальних документів відповідали стратегічній лінії.

Підготовка до взяття під контроль неконтрольованої ділянки кордону повинна відбуватися з урахуванням особливостей умов, в яких ДПСУ повинна буде виконувати завдання. Особливість ситуації полягає ще й у високому ступені невизначеності. Наразі, наприклад, не відомо наскільки масштабною є мінна загроза. А це потребує спеціальної підготовки персоналу, підготовки кінологічних підрозділів тощо.

У рекомендаціях міжнародних структур пропонується проста і логічна схема. Прикордонна служба виконує поліцейські функції контролю кордону і, в разі військової загрози, “викликає” армію. В українських реаліях рівень взаємодії і координації між різними структурами сектору безпеки далекий від ідеального. Досвід 2014р., коли підрозділи ДПСУ залишалися наодинці з ворогом, не отримували своєчасної підтримки від інших структур, змушує максимально розвивати автономні спроможності.

ДПСУ змушена “сидіти на трьох стільцях”, особливо в питаннях співпраці з європейськими інститутами і НАТО, реформування в загальних рамках сектору безпеки і оборони та реформування в рамках МВС.

Питання розвитку інфраструктури нерідко “впирається” у відведення ділянок, будівель і т.д. Морські бази доцільно робити спільними з ВМС з точки зору ефективності використання коштів і спрощення процесів взаємодії при виконанні спільних завдань.

Демілітаризація прикордонної служби є неминучою, але не раніше, ніж після завершення особливого періоду. До тих пір, поки прикордонники змушені виконувати військові функції на Сході, їх військовий статус є необхідним і адекватним реальним умовам. Це проблема характерна тією ж мірою для СБУ. Крім фактору війни є ще питання соціального захисту, рівень якого суттєво відрізняється для військових і цивільних службовців.

Коли перестане бути актуальною військова функція, залишиться питання соціального захисту. Наприклад, під час одного з трагічних епізодів загинули військовослужбовці та цивільний працівник. Державні компенсації сім’ї цивільного працівника були в рази меншими, ніж сім’ї військовослужбовця.

Демілітаризація нерідко сприймається надто спрощено. Так само пропонуються надто примітивні рішення на зразок “зняття погонів” з центрального апарату. Насправді, питання є значно складнішим і стосується не лише зміни форми, але й зміни світогляду.

Використання додаткового ресурсу збору інформації із залученням громадських організацій має як позитивні, так і негативні аспекти. Обробка, перевірка достовірності, формальне листування (відповідь на запити) потребують багато часу та людських ресурсів.

РОБОЧА ГРУПА II. КРАЩІ ПРАКТИКИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ



Модератор: Віктор Мусіяка, Центр Разумкова

Питання до обговорення:

- важливість зовнішнього нагляду та внутрішнього контролю;
- варіанти зовнішнього нагляду та внутрішнього контролю, розподіл функцій та форми взаємодії;
- роль органів виконавчої влади;
- роль органів законодавчої влади;
- роль судів і прокуратури;
- спеціалізовані антикорупційні органи;
- суспільство та ЗМІ;
- міжнародні організації.

ГОЛОВНІ ТЕЗИ УЧАСНИКІВ ДИСКУСІЇ

Насторожують спроби сконцентрувати дуже багато органів, які відповідають за безпеку, в одній системі. Підпорядкування МВС кількох служб – це не той шлях, яким треба було йти, особливо враховуючи політичні чинники.

Практичне знищення професіоналізму в усіх сферах життєдіяльності держави безпосередньо стосується проблеми боротьби з корупцією. Обурює прийняття антиконституційного закону про люстрацію і ще більше – невиконання зобов'язань перед Венеціанською комісією про перегляд цього закону і приведення його у відповідність до Конституції. Наслідком стало те, що в судах не вистачає суддів, десятки тисяч справ не розглядаються роками, виконання судових рішень не перевищує 10%.

Неповага до закону і права з боку державних органів робить людину в Україні абсолютно не захищеною від корупції, від рейдерства тощо. Саме тому громадський контроль за діяльністю держави є особливо актуальним сьогодні. Інший приклад – Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави”.

У дискусіях навколо ініціатив створення військових судів практично не враховується найголовніша проблема – якості суддівського корпусу. Якби судді були дійсно незалежними, то не було б і проблеми “є військовий суд” чи “немає військового суду”. Проблема полягає в наявності судді, який буде виносити рішення згідно з законом.

Корупцію неможливо побороти повністю, але боротися необхідно. Корупція є в усіх країнах. Підвищена увага до проблеми корупції в Україні зумовлена не самим фактом, а масштабами проблеми.

Насамперед, слід зрозуміти процес, яким ми намагаємося керувати. Якщо розглядати процес боротьби з корупцією як із суб'єктом, який зловживає повноваженнями, краде державні кошти, приймає шкідливі рішення, то такий підхід не принесе бажаного результату. Корупція це – процес, це технологія досягнення результату. Корупційна технологія має певні складові: цілі, методи, процедури, носії, ресурси. Впливати треба на кожну з цих складових, а не лише на одну з них. Якщо впливати лише на носії, то решта складових залишається без уваги. Складна системна проблема потребує системного підходу як на етапі її діагностики, так і на етапі реалізації заходів протидії.

Корупція не є автономним явищем, відокремленим від процесів життєдіяльності держави і суспільства. Головна увага має бути приділена діагностиці причин корупції, їх викоріненню. Корупціонери повинні відчувати неминучість відповідальності, але значно важливіше, щоб нові люди, які приходять на місце корумпованих чиновників, мали можливість працювати чесно.

Іноземці нам дають гарні поради, а ми іноді не розуміємо, що вони від нас хочуть. Є поняття – політико-кримінальні зв'язки. Такі явища є в багатьох західних країнах, але особливістю політико-кримінальних зв'язків в Україні є їх пострадянський характер і вплив на нього з Кремля. Зараз ЄС та Велика Британія починають розуміти значення і відчувати наслідки цих зв'язків. “Найкращим” експортом Росії є корупція. Ця корупція не лише в банках і фінансових системах. Вона також торкнулася громадських організацій, які працюють як інструмент п'ятої колони РФ у досягненні її геополітичних намірів. Ми маємо не лише просити допомоги, але й допомагати нашим іноземним колегам, пояснюючи суть цієї проблеми. Це є реальні технології, які продовжують працювати не лише в пострадянських країнах, але застосовуються навіть в Америці.

Є позитивні зрушення в роботі поліції. Поліція приїжджає на виклики і відповідає на запити. Є проблема в комунікації, якої бракує між урядовими інституціями і громадськими радами. Бракує телевізійних програм, які б пояснювали українському народові наміри та результати реформи. Потрібні теле- та радіопрограми, які б дуже просто і зрозуміло розповіли про реформи.

Запропонований процесо-орієнтований підхід дозволить нам краще зрозуміти слабкі зони і зони, де потрібно приділяти найбільшій увазі. Наприклад, у секторі оборонної промисловості реалізація товарів військового призначення здійснюється державними і приватними підприємствами. Корупція у державному секторі зумовлена системою отримання дозволів на постачання продукції вітчизняному замовнику або вивезення за кордон. У державному секторі існує страшенне викривлення собівартості продукції, що є фактором надвисоких комісійних винагород спецекспортера. До тих пір, поки не буде чіткої системи визначення собівартості, у нас існуватимуть питання незаконного збагачення тих, хто знаходяться між виробником та іноземним ринком. У приватному секторі це питання вирішується досить просто. Приватний виробник чітко розуміє собівартість і вартість послуг державних установ з просування своєї продукції на ринок.

Однією з важливих складових нацбезпеки будь-якої держави є м'яка сила. У нашому випадку – це довіра людей до держави. Якщо люди не бачать результатів роботи державних інститутів, то це шлях до розвалу нації та втрати суверенітету.

Громадські організації брали участь у підготовці проекту закону про НАБУ. Не їх вина, що в останню ніч депутат С.Пашинський вніс зміни, які дали повноваження Президенту формувати НАБУ і призначати директора Бюро. Цей факт зафіксований у стенограмах на сайті Верховної Ради. У Законі про НАБУ принцип верховенства права є ключовим, і ст.19 Конституції ніхто не скасовував. Я в таких діях бачу намір створити запобіжник, який дозволить у разі наступу НАБУ на діючу владу його застосувати і зменшити активність НАБУ.

Власне, український ринок військової продукції є досить малим у світовому масштабі. Конкурентну спроможність на інших ринках ми не забезпечимо без ефективних процедур антикорупційного контролю на підприємствах, які виробляють цю продукцію. На жоден серйозний високотехнологічний закордонний ринок ми не потрапимо, оскільки ризики, пов'язані з високим рівнем корумпованості українського виробника, перекладаються на контрагента також.

Питання внутрішньої безпеки як елемент процесу управління державними установами та агенціями нібито вирішується за рахунок створення служб внутрішнього контролю, підпорядкованих керівництву відомства. Відповідно, виникає замкнуте коло обігу інформації про корупційні порушення у діяльності цих відомств. У корпоративному секторі ця проблема вирішується шляхом виводу служби внутрішнього контролю на структури, які не контролюються безпосереднім керівництвом відомств.

Особливістю запровадження системи незалежних контролерів у державному секторі є вимога допуску до державної таємниці. Якщо вирішити питання із допуском, то ми матимемо функціонуючу систему антикорупційного контролю в державних відомствах сектору безпеки і оборони.

Ринок країн третього світу готовий закривати очі на відсутність процедур антикорупційного контролю у виробника. Вони також зацікавлені в отриманні додаткової ренти за рахунок умовно антикорупційної чистоти продукції українського походження. Для виходу української продукції на високотехнологічні ринки, входження в ланцюжки створення високотехнологічного оборонного обладнання, компанії-замовники вимагатимуть підтвердження антикорупційного контролю в українських компаніях-постачальниках.

У торгівлі зброєю завжди було дуже багато випадків корупції. Йдеться про міжнародну проблему, а не лише про Україну. І немає різниці чи це імпорт, чи експорт. Завжди є дві сторони – експортер і імпортер, які досягають домовленостей, де присутні “відкати”, агенти з великими гонорарами за сприяння контракту. Не має значення – експорт чи імпорт, Україна чи Норвегія, США чи Уганда. Ця проблема – інтернаціональна і це проблема людської натури. Корупція – це зловживання повноваженнями для отримання приватної вигоди. Дуже просто. Ми можемо говорити про систему, про законодавство, але це питання особистості: чесність-нечесність, мораль-аморальність. Дивіться на це простіше і не намагайтеся ускладнювати.

Значна корупційна складова присутня у процесі формулювання технічних умов. Рішення приймаються досить не прозоро, оскільки вони у нас сховані за державною таємницею. Інструмент контролю у формі тендерних процедур вмикається вже після ухвалення зазначеного рішення. Лише фахівець у цій галузі зрозуміє, чий конкретно інтерес стоїть за тією чи іншою технічною умовою.

Для демонстрації політичної волі недостатньо зробити публічні заяви. Політична воля керівництва має бути обов’язково прописана в антикорупційній стратегії або програмі.

Національне агентство з питань запобігання корупції має узгоджувати призначення чи звільнення керівника антикорупційного відділу, і це є тим запобіжником, який начебто дозволить керівнику антикорупційного відділу бути незалежним від керівника органу влади. Зрозуміло, що про повну незалежність не йдеться. Також зрозуміло, що без бажання керівника боротися з корупцією навряд чи вдасться.

Якщо говорити про Міноборони, то я в певному захоплені від антикорупційної програми відомства. Цей документ був розроблений у 2014р., – на два роки раніше, ніж в інших органах влади. Національне агентство з питань запобігання корупції розробило методологію створенню таких програм лише в кінці 2016р. Міноборони стало першим і єдиним органом, в якого була програма 2014-2015рр. і вона розрахована на три роки. Всі інші пишуть на один рік.

В основу програми Міноборони покладені норвезькі принципи з розбудови доброчесності, надзвичайно перспективні і системні речі. Наприклад, оцінка корупційних ризиків, система запобігання корупції в Міноборони. Створений механізм перевірки дотримання антикорупційного законодавства всіма військовими частинами, розроблені анонімні анкети.

За 2016р. в Україні всі правоохоронні органи і суди притягли до відповідальності 32 особи. Це ефективність діяльності суб'єктів протидії корупції: поліції, прокуратури, НАБУ, НАЗК і СБУ. Потенційне число об'єктів, на яких поширюється закон, – орієнтовно 3 млн. 32 особи з 3 млн. – є підтвердженням відсутності політичної волі керівництва держави. Навіть не йдеться про те, кого притягають до відповідальності. Це, наприклад, голова сільської ради, який попросив підприємця покосити траву біля ради, за що отримав адміністративне покарання. Це свідчить про абсурдність цих заходів.

Для мене абсолютно незрозумілий механізм застосування покарання за корупцію – штраф. Чому за майновий злочин передбачено майнове покарання? Фактично порушник, сплачуючи штраф, відкупається від ув'язнення.

Ми зробили оцінку корупційних ризиків у сфері держзакупівель. Є надзвичайно великі проблеми і найбільша з них – закритість інформації. Так, 95% закупівель відповідно до оборонного замовлення, є закритими, і ми нічого там не можемо проаналізувати, тому що у нас немає допуску до таємниці і, відповідно, доступу до цієї інформації. Наша пропозиція – зменшити кількість засекреченої інформації, тому що не виправдано нічим, крім певних корупційних ризиків.

Наша діяльність полягає у створенні кодексу етики для держслужбовців і посадових осіб Міноборони. Не можу сказати, що кодекс є досконалим. Найбільша його проблема в тому, що він має рекомендаційний характер. Однак це позиція Генерального штабу та Міноборони. Ми її не підтримуємо, але вони приймають кінцеве рішення.

Проблема, яку ми не здатні вирішити, це низькі зарплати в Міноборони. Навіть за умови публічного оголошення про конкурс, подаються всього 2-3 заявки на вакантну посаду. Іноді приймається досить виважене рішення нікого не обирати.

Можливості для корупції виникають там, де є надто широкі повноваження, які мають дискреційний характер. Розпорядник має свободу розсуду, широкий набір варіантів рішення за умов обмеженого контролю, непрозорості прийняття рішень, що й дає можливість приймати саме рішення корупційного характеру. Питання корупції – це питання вигоди. Воно не може бути вирішене до того часу, доки корупція просто не стане невігідною для обох її сторін. Відповідно, заходи протидії повинні спрямовуватися на обмеження повноважень, звуження дискретності прийняття рішень, підвищення прозорості, запровадження дієвих механізмів контролю та нульової толерантності до корупційних проявів.

На жаль, ми маємо визнати, що корупція в Україні стала “модним явищем”. По всіх телеканалах показують рівень життя посадовців-корупціонерів: багатопверхові будинки суддів, автопарки прокурорів. При цьому не видно реальних результатів боротьби з корупціонерами. Хіба молодий юрист, який приходить на службу в прокуратуру, чи подається на конкурсну посаду судді, не хоче собі такого будинку та автомобіля? Частина студентів – не всі звичайно – поступають до юридичних вишів не для того, щоб підтримувати верховенство права і захищати права людини, а для того, щоб влитися у цю систему, отримувати блага корупційного характеру, а не виконувати напружену роботу за мізерну зарплату. Можливо цим пояснюється, що конкурс юридичних вишів залишається одним з найбільших.

Найголовніше – це запобігання. Покарання – це поодинокі випадки, вершина айсберга. Ловлять не одного з 10, а одного з 10 тис., що й демонструє статистика. Такі заходи звичайно, є необхідними, але не надто переконливими.

Україна пішла шляхом тих держав, які будують саме спеціалізовану систему органів протидії корупції. Насправді таких прикладів у світі досить не багато. Інші держави правові та демократичні справляються за допомогою вже існуючих правоохоронних органів. Але Україна останніми роками активно створює нові: НАЗК, як орган, який формує антикорупційну політику; НАБУ, як орган розслідування; САП і в перспективі – Вищий антикорупційний суд, покликаний увінчати цю систему. У той же час існує багато проблем майже нульової їх ефективності, незважаючи на весь резонанс щодо створення НАБУ, САП, проведення відкритих конкурсів, великих заробітних плат для цих працівників.

Суспільство не бачить результатів роботи новостворених антикорупційних структур. Ці результати надзвичайно потрібні і не лише у плані викорінення корупції, але й для того, щоб показати суспільству, що ця боротьба ведеться.

Незважаючи на весь розголос стосовно функціонування НАБУ і САП, предметна сфера їх роботи, визначена законом, не велика. Підслідність охоплює не всі корупційні правопорушення.

Стосовно функціонування цих органів. САП зосереджена винятково на процесуальному керівництві НАБУ. Такий надзвичайно важливий напрям як представництво (саме цим шляхом можуть бути повернуті кошти, одержані корупційним шляхом), по суті, не ведеться або має дуже обмежений характер.


Розвиток мережі антикорупційних органів. По суті, НАБУ, САП і Вищий антикорупційний суд будуть зосереджені у столиці. Закон передбачає можливість створення регіональних підрозділів, але зараз передбачено створення лише підрозділів НАБУ у Харкові, Одесі і Львові. Звичайно, вони не зможуть охопити всю територію України.

Проблема щодо контролю за цими органами. Створення органів з такими вагомими повноваженнями передбачає становлення дієвих механізмів контролю. У НАБУ є підрозділи внутрішнього контролю. Із 700 працівників НАБУ певне число цих представників не ведуть боротьбу з корупціонерами, а контролюють інших працівників НАБУ. Це парадоксальна ситуація, тому що їх теж хтось повинен контролювати і це нескінченно.

Навіть на етапі формування НАБУ вносилися різні зміни до Закону. У початковій версії передбачався вищий рівень незалежності органу.

Наприклад, ст.7 передбачала представлення конкурсною комісією Президенту спочатку трьох кандидатів на посаду директора НАБУ, потім вдалося домогтися зменшення до двох. Тобто право остаточного вибору залишили за Президентом – він завершує конкурс, що нівелює сенс конкурсної комісії. Потім з'явилася зміна про створення САП, коли усвідомили неспроможність вплинути на рішення конкурсної комісії стосовно кандидатів на посаду Директора НАБУ і вирішили “зтреножити” незалежність НАБУ з іншого боку. НАБУ має узгоджувати певні дії з прокуратурою, тобто все це спрямоване на те, щоб мати змогу хоч якось, але контролювати цей “незалежний орган”, покликаний боротися з корупцією у вищих ешелонах влади.

Залежність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від НАБУ. Прокуратура, як наглядовий орган, повинна бути абсолютно незалежною від того органу за яким наглядає. Відповідно до Закону, визначення структури САП, формування її складу здійснюється за погодженням з директором НАБУ. Чому тоді формування НАБУ не створюється за погодженням з Генпрокурором або керівником САП? При цьому, сама Спеціалізована антикорупційна прокуратура повністю автономна від прокуратури.

Створення Вищого антикорупційного суду лежить у контексті формування системи антикорупційних органів. Ми бачимо чітку ієрархію цих функцій: досудове розслідування – НАБУ, процесуальне керівництво і підтримання публічного обвинувачення – САП, розгляд і вирішення справи – Вищий антикорупційний суд. Необхідно визначити предметну 

→ компетенцію НАБУ, якою має бути розгляд і вирішення справ, що стосуються кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, тобто тих, які розслідувалися НАБУ і звинувачення буде підтримуватися САП. Тобто не варто цей суд перевантажувати адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією.

Існує велика проблема судового контролю і функціонування слідчих суддів у корупційних провадженнях. Кожне корупційне провадження вимагає багатьох процесуальних рішень, які приймаються саме цими суддями. Від моменту ініціювання процесуальної дії в інтересах слідства (обшук, зняття інформації) і до моменту ухвалення рішення, необхідно пройти три інстанції: ініціює – слідчий або детектив НАБУ, погоджує – прокурор або процесуальний керівник, а потім рішення приймає слідчий суддя. На практиці, в більшості випадків особа, щодо якої приймається рішення, завчасно знає про нього з єдиного реєстру судових рішень, наприклад, постанова про обшук.

Я передбачаю ряд проблем, пов'язаних з Вищим антикорупційним судом, не в питаннях його організації, комплектування, юрисдикції. Оскільки цей суд буде в Києві, не так просто буде до нього дістатися з регіонів, передавати документи для погоджень. Ці питання, думаю, якимось владнаються. Але виникне проблема оскарження рішень Вищого антикорупційного суду як суду першої інстанції, адже саме він буде по першій інстанції розглядати і вирішувати позови. Конституція гарантує право на оскарження судових рішень і треба забезпечити апеляційну та касаційну інстанції. Ми можемо передбачити, що по справам до Вищого антикорупційного суду оскарження буде йти по апеляції до касаційного кримінального суду, по касації – до Великої палати. Але не так просто забезпечити перегляд справ Верховним Судом. Тут також будуть проблеми і будуть затримки в часі.

Д.Кауфман колись сказав, що для подолання корупції необхідно реформувати державне управління. У цьому криється половина наших нещасть, оскільки законодавець у нас перебуває в такому собі законодавчому романтизмі. Він вважає, що для вирішення будь-якої проблеми достатньо прийняти закон, створити орган і все – проблема зникне сама по собі. Навіть не враховується, наскільки цей орган буде ефективним, що робити з тими органами, які вже існують. Ми бачимо, як розширилася система антикорупційних органів. Цікавий нюанс – Рада національної безпеки і оборони, згідно з останніми змінами до Закону, забезпечує координацію і контроль за органами виконавчої влади, які здійснюють антикорупційну діяльність. Тобто, за законом, РНБО контролює НАЗК. На практиці – ні.

Слід згадати про створення таких “чудових” органів як Агентство з повернення активів. Хтось аналізував чи воно потрібне взагалі? Якщо повернутися до питання антикорупційних судів, то варто подивитися на мапу світу і поміркувати, де ж створені подібні органи: Афганістан, Бенін, Бутан, Камбоджа, Кенія, Косово, Малаві, Танзанія, Уганда і Замбія. Із європейських країн такий орган є лише у Словенії. Я не можу зрозуміти, який кращий світовий досвід ми використовуємо. Я раджу подивитись, де ці країни знаходяться за рівнем корупції.

Це не краща світова практика, хоча вже рішення прийнято і навіть у бюджеті на цей рік передбачені кошти для створення цього суду, і я б хотів, щоб ми реформували існуючу судову систему, і щоб вона була здатна вирішувати питання, які ми обговорюємо.

Ми забули зовсім про Державне бюро розслідувань, яке зараз на етапі створення і яке матиме дві надзвичайно важливі антикорупційні функції: боротися з корупцією в САП і в НАБУ. А директора цього органу також призначатиме Президент, не маючи на це конституційних повноважень. Знову проблема, оскільки порушується основний принцип належного врядування – принцип верховенства права.

Закон “Про судоустрій і статус суддів” був прийнятий до внесення змін до Конституції, на основі лише проекту змін. Тобто його не можна вважати конституційним. У Закон закладалися положення, стосовно яких були сумніви, що вони будуть проголосовані під час внесення змін до Конституції. Така собі торгівля. Якщо хтось підозрює парламентарів у “романтичності”, то вони радше прагматики, ніж романтики.

Якщо створюється Вищий антикорупційний суд, то мають бути й нижчі. Навіть корупціонер як громадянин України має право на три інстанції.

Звичайно, має бути відповідне фінансове забезпечення суддів, щоб не було підстав для виправдань, що вони “беруть” через низькі зарплати. За моїми даними, судді Конституційного Суду отримуватимуть \$11-14 тис. на місяць. У Конституційному Суді залишається 10 суддів (із 14), які ухвалювали відомі антиконституційні рішення у 2014р. Це що, плата за попередні заслуги, чи аванс за ті рішення, які вони мають приймати?

Судова реформа нагадує безсистемні перегони зі створення нових структур, які можуть призвести до повного розвалу системи. Вже згадувалося про 2 000 суддів, які звільнилися, в Україні є вже десятки судів без суддів. У Магдалинівському районі Дніпропетровської області, де проживає більше людей, ніж у деяких областях, не залишилося жодного судді. Уявіть собі, які там кіпи нерозглянутих справ, за якими стоять права людей!

СТАТТИ ТА ДОПОВІДІ, НАДАНІ УЧАСНИКАМИ КОНФЕРЕНЦІЇ¹⁰

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ

**Ігор КОРЖ, старший науковий співробітник,
Інститут інформатики права**

Широка участь у цьому заході як представників різних державних органів, міжнародних структур, так і громадянського суспільства, свідчить про його високу актуальність і, водночас, невідкладну необхідність вирішення існуючих проблемних питань у такому соціальному середовищі, яким є сектор цивільної безпеки.

Насамперед, хочу прояснити тему нашого засідання щодо реформування Державної прикордонної служби України (ДПСУ). Під поняттям “реформування” розуміється цілісний процес, що охоплює програму дій для вирішення системних проблем з метою унеможливлення їх виникнення у майбутньому. Судячи зі змісту доповіді представника ДПСУ, то в нашому випадку може йтися про “оптимізацію”, тобто надання процесу діяльності ДПСУ найкращого стану. З огляду на зазначене, моя пропозиція полягає в доцільності зміни терміну реформування на оптимізацію. Це – *по-перше*.

По-друге, щодо місця ДПСУ в системі сектору безпеки та її правового статусу. Відповідно до національного законодавства та наукових напрацювань, ДПСУ має кілька правових статусів: військового формування; правоохоронного органу спеціального призначення. Якщо є необхідність, я можу надати

¹⁰ Тексти, надані авторами для публікації, є розгорнутою версією їх виступів під час заходу.

правове обґрунтування зазначеному. Так, в Україні ними також є: Збройні Сили; Служба безпеки; Національна гвардія; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації; Управління державної охорони; Служба зовнішньої розвідки; Державна спеціальна служба транспорту.

Ще за СРСР статус правоохоронного органу визначався, насамперед за умови здійснення державним органом оперативно-розшукової діяльності чи проведення слідства. Військовим структурам визначався статус правоохоронного органу спеціального призначення. Нині такий статус, крім ДПСУ, визначено Службі безпеки та Управлінню державної охорони. Такий підхід до визначення правового статусу не є сучасним. Ще на початку 2000-х років, під час напрацювання РНБО Концепції реформи правоохоронної сфери в Україні, з метою гармонізації міжнародних і національних стандартів у сфері правозахисної діяльності, гарантованого дотримання прав і свобод людини відповідно до європейських стандартів, були зазначені основні принципи функціонування правоохоронних органів, які мають бути такими:

- правоохоронні органи – це сервісна служба, яка надає послуги населенню на відповідній території;
- діяльність правоохоронних органів не повинна обмежуватися боротьбою з правопорушеннями, а має розвивати систему профільних послуг населенню;
- правоохоронні органи повинні захищати громадськість, нести перед нею відповідальність та бути їй підзвітними;
- оцінка ефективності роботи правоохоронних органів має проводитися на основі не лише кількісних показників, але й з урахуванням якості реалізації моделі “служіння громадськості”, яка передбачає активну позицію у сфері забезпечення прав і свобод людини, виходячи з пріоритету попереджувальної функції над каральною.

На моє особисте переконання, відповідно до сучасних тенденцій наукових досліджень в адміністративно-правовій сфері, більш сучасним і точним терміном, що акумулюватиме в собі сутність діяльності згаданих вище державних органів, має бути здійснення правозабезпечувальних функцій. Тим самим буде зрозумілим твердження, що і СБУ, і УДОУ, і ДПСУ є фактично державними органами, що здійснюють забезпечення державної безпеки.

Зазначений висновок підтверджується аналізом наукових досліджень щодо управління адміністративно-політичною сферою: “Важливі функції щодо забезпечення державної безпеки надані Державному комітету у справах охорони державного кордону України (ДПСУ є правонаступником Комітету, який керував Прикордонними військами України)”¹¹; “Функції державної безпеки здійснюються також Управлінням державної охорони України”¹². Крім того, ДПСУ ведеться розвідувальна, інформаційно-аналітична та оперативно-розшукова діяльність в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно з законами України “Про розвідувальні органи України” та “Про оперативно-розшукову

¹¹ Колпаков В. Адміністративне право України (підручник). – Юрінком Інтер, 1999, с.479.

¹² Адміністративне право України (підручник для юрид. вузів і фак., за ред. Ю.Битяка). – Право, 2001, с.473.

діяльність” (ст.2 “Про державну прикордонну службу України”). Наведене означає, що призначенням ДПСУ є, насамперед, протидія зовнішнім загрозам державі, що виникають, насамперед, у такій основній ознаці держави, як державний кордон, що визначає межі території держави. Таким чином завдання і функції Служби є переважно зовнішньо направленими (направлені на недопущення порушення недоторканності державного кордону, тобто на підриєв територіальної цілісності; недопущення порушення суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; ведення розвідки у прикордонні сусідніх держав з метою своєчасного виявлення зовнішніх загроз і небезпек). Це дуже важливий висновок, до якого ще повернеться нижче.

Про належність згаданих вище органів саме до безпекових свідчить їх статус як у колишньому СРСР, так і в нинішній Росії, США та ін. державах. Наважусь стверджувати, що прикордонники належали і належать до органів забезпечення безпеки держави (в СРСР – знаходилися в системі КДБ; в РФ – в системі ФСБ; в США – в системі Міністерства внутрішньої безпеки, в Індії – до Сил безпеки тощо), і це об’єктивно, тобто це відповідає їх природному призначенню.

Необхідно зазначити, що нерозуміння належності місця того чи іншого державного органу в загальній системі державних органів, їх призначення в секторі безпеки і оборони, негативно впливає на загальний стан забезпечення національної безпеки України. Таким негативом, наприклад, є чинне на сьогоднішній день рішення екс-Президента України В.Януковича¹³ про передачу здійснення своєї управлінської функції спрямування і координації діяльності ДПСУ Міністру внутрішніх справ. Так, відповідно до положень ст.102 Конституції “Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України”. А збереження недоторканності державного кордону і є забезпечення територіальної цілісності. Крім того, відповідно до ч.1 ст.106 Конституції, Президент: “забезпечує державну незалежність, національну безпеку”; “є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави”; “присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини”; відповідно до ч.2 ст.106 “Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам”.

Таким чином, Президент України В.Янукович, прийнявши згаданий акт, порушив ряд конституційних положень у частині делегування здійснення відповідних функцій державно-адміністративного управління сектором безпеки і оборони іншому органу. Це, як стало очевидним пізніше, було зроблено з метою ослаблення та розладнання військового управління на догоду Росії, яка готувалася до агресії проти України. Зазначене підкріплюється і тим, що на Міністерство оборони згаданим Указом покладалася координація діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій, що об’єктивно було б доцільним передати Міністерству внутрішніх справ. Формально зазначені дії пояснювалися

¹³ Указ Президента України “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” №726 від 24 грудня 2012р.

європейською практикою та положенням ч.4 ст.21 чинного на той період Закону “Про Кабінет Міністрів України”: “Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи”. Водночас, не враховувалася геополітична ситуація, що склалася навколо України, насамперед, на кордоні з РФ, та у відносинах РФ з Україною. Крім того, пояснення, що зазначене було зроблено відповідно до європейського досвіду, не може сприйматися, оскільки у країнах ЄС прикордонна поліція здійснювала лише контроль на кордоні, а українські прикордонники виконували завдання забезпечення недоторканності державного кордону, тобто його захисту та охорони. Лише на березневому саміті 2017р. у Римі було ухвалено рішення про охорону зовнішніх кордонів Європейського Союзу.

Хочу звернути увагу на існуючу концептуальну помилку, внесену до тексту (ст.6 і 7) під час прийняття Закону “Про Державну прикордонну службу України”: “Державна прикордонна служба України ... має таку загальну структуру: центральний орган виконавчої влади [Адміністрація], що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону”; “Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, здійснює управління Державною прикордонною службою України, бере участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні”.

Помилковість полягає в тому, що центральний орган виконавчої влади не може належати до структури державного органу і, одночасно, здійснювати ним керівництво. Абсурдність зазначеного підтверджується положенням ч.1 ст.5 Закону “Про центральні органи виконавчої влади” про наступне: “Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем’єр-міністра України”. Водночас, зазначу, що згаданий центральний орган виконавчої влади, тобто Адміністрація ДПСУ, утворений безпосередньо нормами Закону “Про центральні органи виконавчої влади”, а не рішенням Уряду. Тому, дотримуючись формально-логічного принципу, Адміністрація ДПСУ має мати не статус центрального органу виконавчої влади, а статус центрального органу управління ДПСУ, як це має місце в СБУ та УДОУ.

Для підтвердження зазначеного вище, наведу положення ст.19 Закону “Про центральні органи виконавчої влади” про те, що “Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу

відповідно до законодавства про державну службу”. Подібне здійснюється і щодо його заступників. Зазначене повністю іде врозрід із процедурою призначення Голови ДПСУ та його заступників.

Також необхідно зазначити, що переадресація координації діяльності ДПСУ від Президента до Міністра внутрішніх справ іде врозрід з функцією ДПСУ, зазначеною у ст.2 Закону “Про Державну прикордонну службу України”: “координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов’язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в’їзду – виїзду”.

Зазначені правові норми утворили відповідну правову колізію, яка, як показує практика, негативно впливає на безпеку державного кордону України, оскільки ДПСУ виявилася відірваною від прямих механізмів забезпечення безпеки держави, координація яких здійснюється Президентом та РНБО, оскільки між ДПСУ, з одного боку, та Президентом і РНБО – з іншого, функціонує зайва та непотрібна управлінська ланка в особі Міністра внутрішніх справ, який має координувати ті структури, які забезпечують у державі питання внутрішньодержавного порядку. Як зазначала при цьому народний депутат України І.Фріз, значно погіршилося вирішення питань управлінського характеру, оскільки узгодження проектів рішень з МВС України, позбавлення Служби права бути розпорядником бюджетних коштів, включаючи розвідувальний орган, значно погіршило оперативність їх прийняття.

Зазначені вище правові і практичні невідповідності очевидні та потребують невідкладної корекції. Однак вищі органи державної влади, які до цього безпосередньо причетні, чомусь продовжують робити вигляд, що все перебуває в належній правовій площині, або ж, можливо, відсутня на це політична воля.

Як свідчать наукові розвідки в адміністративно-правовій сфері, безпека держави починається з безпеки її кордонів, тому захист і охорона державного кордону є однією з важливих функцій держави щодо забезпечення безпеки України. При цьому, захист державного кордону є складовою системи забезпечення безпеки України та реалізації державної прикордонної політики. Захист являє собою сукупність заходів політичного, правового, організаційного, дипломатичного, економічного, оборонного, прикордонного, розвідувального, контррозвідувального, оперативно-розшукового, митного, природоохоронного, санітарно-епідеміологічного, екологічного та іншого характеру, що здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування з метою прогнозування, виявлення та ліквідації, насамперед, зовнішніх загроз безпеці України для забезпечення її інтересів у прикордонній сфері, і полягає в їх узгодженій діяльності щодо здійснення повноважень по захисту та охороні державного кордону.

Наприклад, для визначення базових напрямів діяльності прикордонної розвідки і проведення контррозвідувальних заходів на державному кордоні, дуже важливе значення має поглиблений науковий аналіз і політичне прогнозування усього комплексу об'єктивних довгострокових факторів, в умовах і під впливом яких формується, буде формуватися в подальшому зовнішня і внутрішня політика сучасних держав. Саме результати такого аналізу мають слугувати похідними критеріями для вироблення стратегії прикордонної політики, складовою якої є проблема безпеки державного кордону. При цьому, у процесі здійснення аналізу особливу увагу необхідно приділяти поглибленому виявленню факторів зовнішньої загрози безпеки держави, зростаючих потенційних локальних і регіональних конфліктів.

Захист державного кордону в системі забезпечення безпеки держави виступає її самостійною частиною, яка охоплює функцію виявлення загроз, попередження їх прояву стосовно території держави (її кордону), протидії реалізації зазначених загроз стосовно держави, її інституцій та території, суспільства тощо.

Поняття “захист державного кордону” охоплює весь комплекс заходів захисту державного кордону України і включає: добування та обробку інформації; прогнозування і надання оцінки можливим наслідкам загрози безпеці; відбиття збройного вторгнення; розробку прикордонної політики; правове регулювання у сфері захисту державного кордону тощо.

Таким чином, захист державного кордону України є однією з найбільш важливих складових у частині забезпечення безпеки України.

Своєю чергою, охорона державного кордону є складовою його захисту.

Безпека державного кордону України, або прикордонна безпека, є сучасною категорією. У багатьох країнах було запроваджено таке наукове поняття, як прикордоннологія – наука про кордон; про специфіку кордону; про характер міждержавних відносин суміжних країн; про шляхи встановлення та міжнародноправове закріплення кордону; про закономірності, принципи і способи захисту інтересів на кордоні, у прикордонній сфері, в прикордонній політиці.

Пропозиції

1. Скасувати інститут координації Міністром внутрішніх справ діяльності і спрямованості ДПСУ, чим реанімувати дію демократичного принципу верховенства права і логічність державного управління сектором безпеки і оборони.
2. Внести зміни до Закону “Про Державну прикордонну службу України”, що стосуються перебування в її структурі центрального органу виконавчої влади, замінивши його на центральний орган управління ДПСУ.

АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ ТА ЇХ СЛАБКІ СТОРОНИ

**Віктор СОЛОВЙОВ, професор кафедри
державного управління Київського
національного університету ім.Т.Шевченка**

Оскільки метою Конференції є пошук слабких місць, визначення пріоритетів реформ і шляхів вирішення проблем, то буде йтися про антикорупційні органи та їх слабкі сторони.

У перший день роботи Конференції, 29 березня 2017р., я поставив запитання керівнику Юридичного управління НАБУ І.Ярчаку щодо конституційності НАБУ. Нагадаю, що цей правоохоронний орган був створений указом Президента України, як і передбачено в законі. Директора Бюро також призначено указом Президента. Проблема полягає в тому, що повноваження Президента визначені винятково в Конституції. На цьому неодноразово наголошував Конституційний Суд у 2003р., 2004р., 2007р. Таким чином, законність створення НАБУ може бути оскаржена до Конституційного Суду, однак більш дієвим може виявитися звернення до Європейського суду з прав людини. Причому “клієнти” НАБУ, як люди впливові, будуть оскаржувати, наприклад, законність діяльності співробітників Бюро по їх затриманню чи арешту, а не вчинення корупційного діяння.

У відповіді І.Ярчак зауважив, що питання конституційності НАБУ обговорювалося не один раз і не стоїть на порядку денному в Конституційному Суді. Він погодився, що можливість оскарження указів Президента існує, однак “потрібно дивитися, перш за все, не на законність створення Національного антикорупційного бюро, а на те, як Бюро діє. “Якщо хтось вирішить оскаржувати указ Президента, це буде свідчити, що ми правильно робимо свою роботу”.

Така позиція керівника Юридичного управління викликає стурбованість. Верховенство права і законність є не тільки основними принципами діяльності Бюро і його працівників, як закріплено в їх Кодексі професійної етики, але й повинно бути основою роботи будь-якого фахового юриста.

Виходячи з логіки відповіді можна зробити висновок, що відсутність намагань оскаржити законність створення НАБУ на цей час свідчить про його недостатню ефективність і мінімальну загрозу для корупціонерів. Загальновідомо, що головною проблемою для усіх правоохоронних органів, які здійснюють протидію корупції, є слабкість судової репресії. Відповідно до даних офіційної статистики, розміщених на сайті МВС, у 2016р. до кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі в Україні притягнуто загалом 32 особи. Це при тому, що загальне число осіб, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства, за моїми підрахунками, налічує близько 3 млн. осіб.

Для представників громадських організацій проблема неконституційності Бюро є своєрідним табу. Це можна пояснити їх участю у створенні цього органу – підготовкою законодавчої бази, роботою у конкурсній комісії по добору детективів, діяльності громадської ради тощо. Беззаперечно, що для антикорупційної спільноти, утворений з чистого аркуша правоохоронний орган зі спеціальним статусом є флагманом протидії корупції, на який покладаються великі сподівання. Для антикорупційних громадських організацій поставити під сумнів законність утворення Бюро викликає “конфлікт інтересів”, адже вони “співучасники” цього процесу. Водночас, не варто ділити з громадськістю відповідальність за законодавчі помилки парламентарів. Саме депутати в останній день перед голосуванням внесли до проекту закону докорінні зміни, які в майбутньому можуть зруйнувати ідею боротьби з високопосадовою корупцією за допомогою спеціального правоохоронного органу. Президент України є гарантом додержання Конституції, але він не тільки не наклав вето на цей закон, але й видав указ про створення Бюро, призначив його директора.

На мою думку, це є головним запобіжником, який ставить у залежність від політиків незалежний, згідно з законом, антикорупційний орган. Усвідомлення того, що діяльність НАБУ може бути у будь-який час припинена на підставі рішення Конституційного Суду, не дозволяє повною мірою протидіяти високопосадовій корупції діючої влади.

З метою підвищення ефективності судової влади, прийнято рішення про створення Вищого антикорупційного суду – окремого спеціалізованого судового органу, що буде здійснювати розгляд справ, пов’язаних з корупцією. Аналіз міжнародної практики не дозволяє назвати цей підхід поширеним. Подібні суди існують лише у 17 країнах, зокрема, Афганістані, Бангладеш, Ботсвані, Болгарії, Бурунді, Камеруні, Кенії, Непалі, Уганді тощо. Ефективність цього механізму також викликає сумніви, адже деякі країни з цього списку є більш корумпованими, ніж Україна. Крім того, цей досвід аж ніяк не можна назвати європейським, який рекомендує спрямовувати головні зусилля не на створення подібних “острівців безпеки”, а на реформування усієї системи правосуддя.

За останні роки сформовано розгалужену мережу антикорупційних органів. Крім чотирьох спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції: органів прокуратури, Національної поліції, НАБУ, Національного агентства

з питань запобігання корупції, протидію корупції здійснює Служба безпеки України. Як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, утворено Національну раду з питань антикорупційної політики. Додаткові повноваження по координації та контролю діяльності органів виконавчої влади з протидії корупції отримала Рада національної безпеки і оборони. Передбачено також створення Агентства з розшуку та повернення корупційних активів та Державного бюро розслідувань, яке буде протидіяти корупції в НАБУ та антикорупційній прокуратурі, розслідувати інші злочини, скоєні державними службовцями високого рангу. Відповідно до Закону “Про Державне бюро розслідувань” його керівника також призначає Президент, що так само, як і з НАБУ, суперечить Конституції.

Така розгалужена мережа органів свідчить про правовий “романтизм” суб’єктів законодавчої ініціативи, який базується на вірі про можливість за допомогою правових засобів вирішувати будь-які соціально-економічні та політичні проблеми. Велика кількість антикорупційних органів призводить до конфліктів у гонитві за підслідність, дублювання і паралелізм функцій, розмиває їх відповідальність. Наприклад, незрозумілою є логіка створення окремо превентивного та правоохоронного органу, необхідності утворення такої кількості антикорупційних органів. Законодавство прийнято з порушенням Конституції і без детального аналізу причин неефективності старої системи боротьби з корупцією.

Зважаючи на підслідність Антикорупційного бюро та Державного бюро розслідувань, особливий статус суб’єктів корупційних правопорушень та суспільні очікування результативної протидії корупції, законодавче забезпечення створення і діяльності цих органів повинно бути бездоганим.

ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

**Андрій ЛАПКІН, доцент кафедри
організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету ім.Я.Мудрого**

Створення спеціалізованих органів у сфері протидії корупції є міжнародним стандартом, закріпленим у ст.36 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003р. та ст.20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999р. Це, зокрема, передбачає забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі з корупцією, наділенні їх необхідною самостійністю для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинного тиску, забезпеченні підготовки персоналу таких органів та наданні їм фінансових ресурсів, достатніх для виконання їх завдань.

Відповідно до ст.1 Закону України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014р., в числі спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції визначено: органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, Національне агентство з питань запобігання корупції. Наведений перелік дає загальне уявлення про інституціональний механізм протидії, проте не є досконалим, адже не дає відповіді на питання: (1) що передбачає статус “спеціально уповноваженого суб’єкта”, які спеціальні повноваження у цій сфері він надає відповідним органам? (2) за яким критерієм зазначені органи віднесені до спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції, а інші правоохоронні органи, які також реалізують значні повноваження у цій сфері, – ні? (3) що є сферою протидії корупції, у якій повинні реалізувати свої спеціальні повноваження ці органи?

Відповіді на ці та інші важливі питання мають бути знайдені під час подальшого удосконалення антикорупційного законодавства. Не вдаючись до дискусії з цього приводу, сформулюю власне бачення їх вирішення, яке полягає в тому, що статус спеціально уповноваженого органу має передбачати зосередження повноважень відповідного органу винятково або переважно на сфері протидії корупції. Тобто такі органи створюються і діють саме для протидії корупції в

різних її формах, здійснюючи запобігання корупційним правопорушенням, їх виявлення та розслідування, викриття і притягнення до юридичної відповідальності винних у їх вчиненні осіб. Може йтися як про орган у цілому (цьому критерію відповідають НАЗК та НАБУ), так і окремих структурних підрозділів у межах органу, для якого протидія корупції не є визначальним завданням. Останньому критерію відповідає САП у системі прокуратури України.

Загалом, систему спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції можна уявити так:

- 1) НАЗК – є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (ч.1 ст.4 Закону “Про запобігання корупції”), і, таким чином, має найбільш загальну компетенцію у сфері протидії корупції;
- 2) НАБУ – є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових (ст.1 Закону “Про Національне антикорупційне бюро України”). Таким чином, НАБУ є органом досудового розслідування щодо відповідної категорії кримінальних правопорушень із вузькою, чітко визначеною підслідністю;
- 3) САП, яка має забезпечувати реалізацію функцій прокуратури відносно НАБУ, а саме: організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до Закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями НАБУ відповідно до підслідності останнього; підтримання публічного обвинувачення у відповідних кримінальних провадженнях, скерованих до суду; представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках, передбачених Законом і пов’язаних з корупційними або пов’язаними з корупцією правопорушеннями;
- 4) Вищий антикорупційний суд – судовий орган, створення якого передбачене п.2 ч.2 ст.31 Закону “Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016р., який варто розглядати як суд, спеціально уповноважений на розгляд справ про корупційні правопорушення.

Отже, з початком функціонування ВАС можна буде вважати завершеним створення цілісної системи протидії кримінальним корупційним правопорушенням, органом розслідування яких є НАБУ, процесуального керівництва таким розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення у яких – САП, а судового розгляду й вирішення відповідних справ – ВАС. Зазначену діяльність ці органи здійснюють незалежно не лише від інших органів державної влади, фізичних чи юридичних осіб, але й від інших органів чи підрозділів та їх посадових осіб у межах системи, до якої вони належать.

У зв’язку з цим, необхідно звернути увагу на наявність деяких проблем, що потребують розв’язання для ефективного діяльності інституційного механізму запобігання корупції в Україні:

- 1) **визначення статусу спеціально уповноважених у сфері запобігання корупції органів.** Традиційно прийнято вважати їх правоохоронними, проте слід звернути увагу, що на сьогодні в Україні немає законодавчого визначення як самого правоохоронного органу, так і переліку цих органів. Єдиним джерелом нормативної регламентації цього питання є ст.2 Закону “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” від 23 грудня 1993р. (присвяченого зовсім іншим питанням), що містить перелік правоохоронних органів, в якому, приміром, вказані органи прокуратури, Національної поліції та НАБУ, проте не вказаний НАЗК. Крім того, в результаті Конституційної реформи щодо правосуддя від 2 червня 2016р. Основний Закон закріпив поняття “органи правопорядку”, яке потребує законодавчого визначення;
- 2) **низька ефективність функціонування** цих органів. Офіційна статистика органів прокуратури та НАБУ на сьогодні не містить показників, що свідчили б про суттєві результати їх діяльності. Типовим поясненням цієї ситуації є проблеми судового розгляду відповідних кримінальних проваджень, проте воно виглядає, як зняття цими органами з себе відповідальності за неефективність і перекладення її на органи судової влади;
- 3) **організаційні проблеми НАЗК, НАБУ та САП.** На НАЗК законодавством покладено широкі та виняткові повноваження у сфері запобігання корупції, які воно фактично не спроможне виконувати через обмежений склад і відсутність належної матеріальної бази. Щодо НАБУ та САП, то, очевидно, ключовим завданням цих органів є розширення їх мережі для протидії корупційним правопорушенням у регіонах. Натомість, територіальні управління НАБУ лише створюються, а відповідні їм територіальні філії САП ще навіть не оформлені. Не завершене й кадрове комплектування цих органів, що не дозволяє їм працювати в повному обсязі;
- 4) **проблеми визначення компетенції** цих органів. Так, підслідність НАБУ, визначена у ст.216 Кримінального процесуального кодексу, є обмеженою і не охоплює всіх корупційних злочинів, визначених Кримінальним кодексом. Водночас, на САП покладено функцію представництва інтересів держави в суді у випадках, передбачених законом і пов’язаних з корупційними або пов’язаними з корупцією правопорушеннями, що виходить за межі пред’явлення цивільних позовів у кримінальних провадженнях, що здійснюються НАБУ. Водночас, ця функція дублює повноваження підрозділів представництва Генеральної прокуратури, тому реалізується САП в обмеженому вигляді, хоча є надзвичайно важливою з точки зору відшкодування державі заподіяної в результаті корупції шкоди. Аналогічна ситуація складається щодо здійснення САП міжнародного співробітництва, оскільки суб’єктом такого співробітництва може бути як безпосередньо НАБУ, так і підрозділи міжнародного співробітництва Генеральної прокуратури;
- 5) **проблема незалежності САП від НАБУ.** Виходячи з покладених на САП функцій, цей орган має забезпечувати законність у діяльності НАБУ, а отже – бути повністю незалежним від нього. Разом з тим, Закон “Про

прокуратуру” передбачає, що: утворення САП, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором НАБУ (ч.3 ст.7); САП розташовується у службових приміщеннях НАБУ або у службових приміщеннях Генеральної прокуратури (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури (регіональної чи місцевої прокуратури) (ч.3 ст.8); територіальні філії САП розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління НАБУ (ч.4 ст.8). Таким чином, НАБУ має засоби впливу на вирішення низки організаційних питань щодо САП, що загрожує її незалежності від цього органу;

- б) **проблема утворення та визначення статусу ВАС.** Потребують законодавчого визначення предметна підсудність ВАС, його склад і вимоги до суддів, питання оскарження рішень цього суду тощо. Із самої назви цього суду випливає, що він має розглядати кримінальні провадження щодо корупційних правопорушень, що розслідувалися НАБУ, і публічне обвинувачення в яких має підтримуватися прокурорами САП.

Також очевидно, що чисельний склад цього суду, визначеного Законом “Про судоустрій і статус суддів” в однині, має бути достатнім для розгляду всіх справ такої категорії, а судді, які розглядатимуть такі справи, повинні бути професіоналами і користуватися довірою суспільства.

Проблеми полягають і у тому, що крім власне розгляду відповідних справ, судді ВАС мають здійснювати повноваження слідчих суддів у кримінальних провадженнях, розслідуваних НАБУ, що потребують оперативності, а тому мають реалізуватися не лише на центральному рівні (у м.Києві), але й на місцях, де передбачено існування територіальних управлінь НАБУ. З огляду на це, можна запропонувати створення територіальних відділів ВАС.

Існують проблеми забезпечення конституційного права особи на оскарження судових рішень, що будуть приймаються ВАС. Так, цей суд передбачений в якості вищого спеціалізованого, і водночас – як суд першої інстанції. Це означає, що рішення ВАС можуть бути оскаржені лише до Верховного Суду, який є найвищим судовим органом і за загальним правилом діє як суд касаційної інстанції. Закон допускає можливість розгляду Верховним Судом справ як судом апеляційної інстанції, проте необхідність забезпечення апеляційного і касаційного перегляду рішень ВАС призведе до поєднання в одному судовому органі повноважень судів двох інстанцій, що суперечить міжнародним стандартам.

Існуючі напрацювання щодо вирішення цих питань (зокрема, втілені у проекті Закону України “Про антикорупційні суди” (реєстр. №6011 від 1 лютого 2017р.)), не розв’язують цих проблем у повному обсязі. Крім того, вони протирічать положенням Закону “Про судоустрій і статус суддів”, і потребують внесення змін як до цього акта, так і до процесуального законодавства.

Таким чином, створення інституційних механізмів запобігання корупції на сучасному етапі потребує життя низки правових, організаційних й практичних заходів, спрямованих на розв’язання окреслених вище та інших проблем, що перешкоджають їх ефективному функціонуванню в Україні.

РЕФОРМА СЕКТОРУ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: АСПЕКТИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

**Олександр ЛЕЩЕНКО, заступник директора
Департаменту організації заходів цивільного захисту
Державної служби України з надзвичайних ситуацій**

За останні роки система забезпечення національної безпеки держави переживає потужний тиск зовнішніх безпекових викликів і одночасно здійснює власне реформування. Донедавна наша країна мала лише стратегічних партнерів і не бачила ворогів, заявляла про євроатлантичну інтеграцію, але не здобувала значних успіхів у цьому. Анексія Криму та конфлікт на Сході України актуалізували питання необхідності удосконалення системи забезпечення національної безпеки держави, в першу чергу, основної її складової – сектору безпеки і оборони. Це спонукало керівництво держави до прийняття концептуальних документів розвитку системи забезпечення національної безпеки України – Стратегії національної безпеки, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони, Воєнної доктрини, Стратегічного оборонного бюлетеня.

Не залишається осторонь цього процесу і така безпекова функція держави як цивільний захист, тобто забезпечення захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а також в особливий період. Підтвердженням цього є відображення питань цивільного захисту в зазначених концептуальних документах та в інших документах стосовно розвитку системи забезпечення національної безпеки.

Загальні засади реалізації конституційних положень щодо безпеки населення і територій від негативних наслідків надзвичайних ситуацій регулюються Кодексом цивільного захисту України, введеним у дію 1 липня 2013р. Кодекс визначає цивільний захист як функцію держави у сфері національної безпеки, що полягає в забезпеченні захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій природного та

техногенного характеру. Відповідно до ст.6 Кодексу, цивільний захист забезпечується у мирний час, а також в особливий період.

Потрібно відзначити, що в тексті Закону “Про основи національної безпеки України”, який діяв до лютого 2015р., словосполучення “цивільний захист” не застосовувалось, а деякі питання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій відображались у сфері екологічної безпеки. Після внесення змін до Закону “Про основи національної безпеки України”, були запроваджені певні новації стосовно питань цивільного захисту, як безпекової функції. Зокрема, цивільний захист визначено окремою сферою національної безпеки держави, а органи та сили цивільного захисту – окремими суб’єктами забезпечення національної безпеки. Також цим Законом внесено зміни, які уточнюють загрози національним інтересам і національній безпеці України у сфері цивільного захисту (ст.7) та деталізують головні напрями державної політики з питань національної безпеки щодо цивільного захисту (ст.8). Крім цього, у ст.9 конкретизовано завдання органів і підрозділів цивільного захисту, як суб’єктів забезпечення національної безпеки, а саме – здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період.

В оновленій Стратегії національної безпеки України від 6 травня 2015р. *“незадовільний стан єдиної державної системи та сил цивільного захисту, системи моніторингу довкілля”* (п.3.9) визначено як одну з актуальних загроз національній безпеці. Також у цьому документі зазначено, що *“однією зі складових основних завдань щодо підвищення обороноздатності держави є підвищення здатності системи цивільного захисту дофункціонування в умовах кризових ситуацій... та особливого періоду”* (п.4.3). Тобто підкреслено важливу роль системи цивільного захисту у вирішенні питань обороноздатності країни.

Крім цього, у Стратегії національної безпеки вперше на стратегічному рівні визначено пріоритетні напрями реформування та розвитку Державної служби України з надзвичайних ситуацій, як основного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту. У ст.50 оновленої Воєнної доктрини України, зокрема, деталізовані функції ДСНС із безпосереднього керівництва діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДС ЦЗ) з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, викликаних у результаті застосування зброї, та захисту населення і територій від наслідків ведення воєнних дій.

Зазначені вище новації стосовно питань цивільного захисту свідчать про підвищення ролі цивільного захисту в системі заходів із забезпечення національної безпеки держави.

Також питання цивільного захисту знайшли відображення у концептуальних документах, прийнятих за результатами проведення Комплексного огляду сектору безпеки і оборони України¹⁴, до якого залучалися органи управління та сили

¹⁴ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року “Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони” №468 від 13 травня 2014р.

цивільного захисту ДСНС. Слід зазначити, що вони постійно були учасниками всіх подібних оглядів, але раніше питання цивільного захисту не знаходили гідного відображення у підсумкових документах.

Стратегічний оборонний бюлетень України є, загалом, дорожньою картою оборонної реформи. Враховуючи, що сили цивільного захисту не є складовою Сил оборони держави, в тексті цього документа немає новел стосовно питань цивільного захисту. Разом з тим, у додатку 1 до Стратегічного оборонного бюлетеня ДСНС визначено співвиконавцем деяких завдань і заходів оборонної реформи. Це переважно пов'язано з необхідністю досягнення сумісності сил оборони і безпеки з питань підготовки до спільних дій, логістики, медичного забезпечення, соціального забезпечення особового складу тощо, а також їх адаптації до стандартів НАТО. Таким чином, зазначені вимоги повинні враховуватись під час розробки програмних документів розвитку ЄДС ЦЗ.

Більш конкретні напрями розвитку ЄДС ЦЗ та ДСНС України в розрізі забезпечення національної безпеки держави визначено Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України (Концепція РСБО)¹⁵.

Одним з основних завдань сектору безпеки і оборони визначено *“надання допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а також воєнного характеру, розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері”* (п. 2 розділу II). У переліку нерозв'язаних проблем у секторі безпеки і оборони відмічається *“невідповідність сучасним викликам єдиної державної системи цивільного захисту і сил цивільного захисту та їх технічного оснащення”* (п.3 розділу II).

Формування перспективної моделі сектору безпеки і оборони передбачає реалізувати комплекс завдань, до яких віднесено *“удосконалення та забезпечення ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, приведення її у відповідність зі стандартами Європейського Союзу”* (п.1 розділу III). До основних шляхів досягнення необхідних оперативних та інших спроможностей складових сектору безпеки і оборони віднесено *“підвищення спроможності Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням”* (п.2 розділу III).

Найбільш детально головні напрями розвитку ДСНС, як складової сектору безпеки і оборони, відображені в п.3.8 розділу III. Зокрема, метою розвитку ДСНС визначено *“забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері цивільного захисту шляхом удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту, приведення її у відповідність зі стандартами Європейського*

¹⁵ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” №92 від 14 березня 2016р.

Союзу та забезпечення її ефективного функціонування в мирний час та в особливий період, а також оснащення сучасними видами техніки, засобами та спорядженням сил цивільного захисту". Крім того, у цьому пункті деталізовано основні заходи, які необхідно реалізувати для досягнення поставленої мети на короткострокову перспективу (до кінця 2017р.), а також до кінця 2020р.

Варто відзначити, що в додатку до Концепції РСБО вперше встановлено розподіл відповідальності складових сектору безпеки і оборони за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням. Відповідно до цього розподілу, деталізовано участь ДСНС у можливих кризових ситуаціях, які потребуватимуть застосування сил і засобів сектору безпеки і оборони. При цьому зазначено, що ДСНС безпосередньої участі в бойових діях не бере, а здійснює захист населення і територій від наслідків ведення воєнних дій (прим. 2 до додатка). Також ДСНС визначено головним виконавцем заходів стосовно надання допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. У решті сценаріїв ДСНС бере безпосередню участь або відіграє допоміжну роль стосовно сприяння у виконанні визначених завдань і заходів.

Таким чином, можна констатувати, що відображення питань цивільного захисту в Концепції РСБО є послідовним і логічним продовженням вимог Закону "Про основи національної безпеки України", Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини. Більш того, зазначений документ найбільш детально відображає та конкретизує напрями розвитку та удосконалення ДСНС, як основного суб'єкта забезпечення цивільного захисту в системі національної безпеки.

На виконання вимог зазначених документів схвалено Стратегію реформування системи ДСНС України (Стратегія)¹⁶, розроблену ДСНС спільно з МВС, Консультативною місією ЄС в Україні та експертами Генерального директорату з гуманітарної допомоги та цивільного захисту Європейської комісії (ЕЧНО).

Метою Стратегії є реформування системи ДСНС та підвищення її спроможності стосовно забезпечення виконання завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони. Реалізацію Стратегії передбачається здійснювати трьома етапами протягом 2017-2020рр. Зокрема Стратегія передбачає розв'язання існуючих проблеми шляхом:

- переходу від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж;
- удосконалення законодавства щодо виконання основних завдань (функцій) у сфері пожежної та техногенної безпеки органами місцевого самоврядування;

¹⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій" №61 від 25 січня 2017р.

- надання методичної та практичної допомоги органам місцевого самоврядування щодо утворення нових та реформування існуючих пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах;
- оптимізації структури та чисельності ДСНС на всіх рівнях, реорганізації сил цивільного захисту, які входять до системи ДСНС України, з урахуванням покладених на них завдань;
- нарощування матеріально-технічної бази сил цивільного захисту та їх технічного переоснащення сучасною технікою.

Реалізація Стратегії сприятиме забезпеченню:

- належного рівня безпеки життєдіяльності населення, захисту суб'єктів господарювання і територій від загрози виникнення надзвичайних ситуацій;
- створення ефективної сучасної європейської системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж;
- удосконалення системи реагування на пожежі, надзвичайні ситуації та інші небезпечні події, скорочення часу прибуття пожежнорятувальних підрозділів до місця виклику (до 10 хв. у місті та до 20 хв. у сільській місцевості);
- зменшення збитків національної економіки та населення у разі виникнення пожеж, надзвичайних ситуацій, небезпечних гідрометеорологічних явищ;
- створення оптимальної системи управління єдиною державною системою цивільного захисту та підвищення ефективності її функціонування.

Підсумовуючи, можна констатувати, що в основних концептуальних документах розвитку системи забезпечення національної безпеки України, достатньо послідовно та детально відображено комплекс питань щодо забезпечення цивільного захисту (оцінка стану функціонування ЄДС ЦЗ, проблеми, роль цивільного захисту в системі оборонних і безпекових заходів, основні напрями розвитку ЄДС ЦЗ та ДСНС).