

ТЕЗИ КОНЦЕПЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ

Вступ

Створення оптимальних цивільно-військових відносин та дієвого цивільного демократичного контролю над Збройними Силами України (Далі – ЗСУ) сприяє перетворенню збройних сил (Далі – ЗС) та інших військових формувань у відкриті і зрозумілі для суспільства, керовані державою інституції, які діють у відповідності до їх призначення за Конституцією та Законами України.

Запропонована концепція виходить із загальних засад демократичного цивільного контролю і передбачає: цивільний контроль (цивільні органи державної влади контролюють застосування ЗС, бюджет та моніторинг закупівель у сфері оборони. Водночас за ЗС залишається визначальна роль у військовому управлінні, оперативному та тактичному рівнях планування та реалізації політики, розробленої цивільним керівництвом Міністерства оборони); демократичні органи влади (демократичні парламентські та судові інститути, сильне громадянське суспільство, незалежні ЗМІ, які забезпечують можливість рівного доступу до інформації про ЗС як представників влади так і громадськості); наявність експертної компетенції цивільних осіб (необхідна для виконання функцій із контролю та нагляду паралельно із фаховою компетенцією військових фахівців); неможливість безпосереднього впливу військових на внутрішню політику держави (ані ЗС загалом, ані конкретні представники ЗС, не повинні мати інструментів впливу на внутрішню політику через використання свого статусу); ідеологічна нейтральність (ЗС не просувають та / або не сповідують жодну ідеологію); обмежена роль у національній економіці (ЗС можуть бути значущим роботодавцем і одним з найбільших гравців національного ринку, але не мають можливості використовувати це як важіль політичного впливу та / або для недобросовісної конкуренції); ефективний ланцюг командування (організація командування, яка забезпечує дотримання військовими інтересів громадянського суспільства та чинного законодавства); дотримання прав військовослужбовців (військові вільно користуються своїми правами).

Бачення

Обрана модель демократичного контролю над ЗСУ повинна спиратися на кращі міжнародні практики. Хоча для ЗСУ поставлено за мету відповідати стандартам НАТО, у царині належного врядування у секторі безпеки й оборони не існує стандартних рецептів, а кращі практики підлягають імплементації лише з врахуванням специфічного культурного, історичного та соціально-економічного контексту конкретної нації.

Концепція цивільного демократичного контролю має запропонувати для держави не лише ідеальний «кінцевий стан», а й критично важливі реалістичні етапи реформи, крок за кроком, що не призведуть до руйнування працюючих адміністративних та оперативних механізмів, адже стан хаосу є гіршим, ніж недосконалі рішення.

Саме цивільний демократичний контроль та запровадження моделі належного врядування для сил оборони підвищить функціональну ефективність ЗС, зокрема через запровадження більш обґрунтованих та вчасно прийнятих керівних рішень, значна кількість яких делегується на найнижчий рівень, а не приймається “нагорі”, як у чинній пострадянській моделі. Саме тому наступним кроком після прийняття концепції має слідувати подальша деталізація через розробку відповідних правил та

процедур, адже, наприклад, запровадження у Міністерстві оборони України посади цивільного міністра, Державного секретаря та інших без запровадження сучасної моделі управління у секторі оборони та ЗС силах не означає автоматичного запровадження ані цивільного, ані демократичного контролю.

Стратегічне середовище та тенденції

Держава володіє монополією на застосування військової сили. Не зважаючи на збройний конфлікт через агресію Росії та зростання кримінальної злочинності, ризики появи у країні «приватних армій» не були реалізовані.

Наразі базові принципи цивільного демократичного контролю відображені в законодавстві, але на практиці такий контроль здійснюється здебільшого виконавчою гілкою влади.

В Україні особливу роль у питаннях сектору безпеки й оборони відіграє громадянське суспільство – як вагомий елемент забезпечення обороноздатності, драйвер змін та орган “адвокації”. Проте, громадські організації потребують інституційної та фахової підтримки.

За умов слабких державних інститутів демократичного контролю, їхню роль неформально часто відіграють представництва міжнародних організацій: НАТО, DCAF, ОБСЄ, Transparency international, Центру доброчесності у ЗСУ тощо.

У секторі оборони формується бачення необхідності «оцивільнення оборонного відомства», проте йому бракує консенсусу.

Ситуація в Україні щодо окремих сегментів системи демократичного контролю

1. Законодавча влада (Верховна Рада України)

Виключно Верховна Рада України може оголошувати стан війни та миру. Сформовані декілька комітетів з питань сектору безпеки й оборони. Парламент може заслуховувати членів кабінету Міністрів як в рамках проведення «Дня уряду» у парламенті, так і під час слухань в комітетах. Проте їх відвідування не є обов'язковим. Фактично, парламент не користується своїм правом у повній мірі, і часто слухання проходяться формально.

Щодо законодавчої ініціативи, суб'єкти визначені Конституцією; Міністерство оборони України подає пропозиції через Кабінет Міністрів України, але не всі нормативні документи, що регулюють діяльність в сфері оборони розробляє та подає Міністерство оборони.

2. Виконавча влада

Виконавчий контроль здійснює Президент України, Кабінет Міністрів України та підпорядковане Президенту України Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади і військового управління. Повноваження Президента України та Кабінету Міністрів України певною мірою тотожні, що створює дисбаланс в врядуванні. Координацію забезпечення формування оборонної політики і нагляд за повсякденним життям ЗС покладено на Міністерство оборони України, так само як і забезпечення ефективного та цільового використання бюджетних коштів. Існує проблема паралельного підпорядкування Президенту України начальника Генерального штабу ЗСУ.

Принципи балансу виконавчої та законодавчої гілок влад не дотримані – всі важливі рішення щодо ЗС опрацьовує виконавча влада. 3. Збройні сили

Внутрішній цивільний демократичний контроль ЗСУ та інших складових сил оборони формально відсутній. Водночас, є спонтанні елементи такого нагляду, передусім через діяльність волонтерських організацій у галузі логістики та постачання, медичних послуг, тренінгів тощо.

Соціальні гарантії, які взяла на себе держава, досить значущі як для військовослужбовців, так і для членів їх сімей, але на практиці майже всі вони або не виконуються, або виконуються на низькому рівні.

4. Судова влада

Формально судовий контроль в Україні реалізовано через можливість оскарження рішень, ухвалених органами державної влади щодо сил оборони. Законодавством визначено коло осіб, які можуть оскаржувати рішення та предмет оскарження. Загальною проблемою органів управління в Україні є не тільки видання нормативних актів, що суперечать один одному, а ще і застосування їх після прийняття судом рішення про визнання таких актів недійсними.

Специфічною проблемою після ліквідації військових судів також стала недостатність спеціалістів у сфері військової юстиції серед суддів загальної ланки.

5. Засоби масової інформації та громадянське суспільство

Для прийняття та обговорення документів стратегічного оборонного характеру не залучається громадянське суспільство та ЗМІ, які повинні відігравати важливу роль у демократичному контролі над ЗС, здійснюючи його горизонтально. Публічні обговорення в процесі розробки стратегічних документів обмежені.

Цілі і форми цивільного демократичного контролю

Запровадження системи ефективного цивільного демократичного контролю передбачає досягнення наступної тріади цілей:

1. Політичний (цивільний державний) контроль основних рішень щодо проголошення війни, застосування ЗС у операціях і місіях, контроль і нагляд за озброєнням, структурою та військовим керівництвом, законодавчою, виконавчою та судовою владою з ефективними інструментами залучення громадянського суспільства та незалежних медіа;

2. Підвищення військової ефективності (сил та спроможностей виконувати політично обґрунтовані завдання);

3. Підвищення ефективності оборонної політики (гарантія найкращого рівня захисту, реалізації національної безпеки і оборони за рахунок платників податків).

Для досягнення вищезазначених цілей система цивільно-демократичного контролю має бути втілена у наступних формах:

1. Контроль і керівництво збройними силами:

- з боку законодавчої влади – парламент приймає концепцію національної воєнної політики, призначає чи затверджує військове командування, затверджує оборонний бюджет, визначає повноваження ЗС при надзвичайному стані;

- з боку виконавчої влади – керівництво ЗС підпорядковане цивільному уряду; керування військовою адміністрацією здійснює один із членів уряду (також цивільна особа);

- з боку судової влади – контроль за тим, щоб діяльність збройних сил не порушувала основних прав і свобод громадян; захист прав і свобод військовослужбовців.

2. Вище керівництво ЗС політичне та несе відповідальність перед парламентом і виборцями;

3. Створення в ЗС системи обмежень, що ускладнюють чи виключають можливість використання ЗС в антиконституційних цілях;

4. Контроль за ЗС з боку громадянського суспільства та ЗМІ через дієві механізми впливу.

Компоненти системи демократичного контролю

1. Парламентський контроль – ключовий елемент системи цивільного демократичного контролю.

Верховна Рада України має певні повноваження, проте потребують вирішення проблеми законодавчого та процедурного характеру, а саме:

1.1 Низька реальна роль Верховної Ради України у бюджетному процесі в сфері безпеки та оборони. В основному парламентарі не використовують своє право на ознайомлення з документами, що перш за все пов'язано із ускладненою процедурою доступу та секретності. На практиці до парламенту подається готовий проект без додаткових документів, на основі яких його було сформовано, та опрацьовується в стислі строки.

Так само Контроль за виконанням державної цільової програми, у тому числі оборонної, здійснює не Верховна Рада України, а Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних та заключного звітів. Парламентський контроль оборонних закупівель не здійснюється.

Підвищення ролі та надання реальних повноважень Верховній Раді України та її комітетам у бюджетному плануванні, прийнятті бюджету та нагляді за бюджетним процесом можливе лише шляхом внесення законодавчих змін. Такі зміни реально втілити вже у наступному бюджетному циклі.

1.2 Функціональна ефективність комітетів Верховної Ради України та їх склад, а також мотивація і компетентність депутатів та персоналу комітетів Верховної Ради України у секторі безпеки й оборони залишає бажати кращого. Процес обговорення законопроектів у Комітетах загалом є непрозорим. Потребує перегляду роль, функції та вимоги до персоналу комітетів Верховної Ради України, а також необхідне опрацювання міжнародного досвіду та обговорення питання щодо можливого залучення коштів міжнародної допомоги, а у подальшому, – бюджетного

фінансування для створення у Верховній Раді України аналогу Дослідницької служби Конгресу США, чи подібної аналітичному утворенню у Парламенті Великої Британії.

1.3 Запровадження Експертного комітету з питань сектору оборони та безпеки, сформованого з семи цивільних експертів-представників Недержавних Громадських Організацій (аналітичні центри, волонтерські, ветеранські, адвокаційні організації), які володіють відповідними компетенціями у секторі безпеки та оборони та мають допуск до інформації, яка становить державну таємницю, з метою виконання дорадчої та незалежної наглядової функцію може суттєво покращити ситуацію. Термін повноважень на три роки забезпечить ротацію членів комітету, послідовність діяльності та незалежність від каденції Верховної Ради України. Члени Експертного комітету з питань сектору оборони та безпеки мають мати право відвідувати засідання Верховної Ради України та комітетів, слухання, висловлювати експертні висновки, відвідувати частини ЗСУ та інші військові формування, органи сектору безпеки й оборони. Потребує подальшого обговорення: процедура обрання, строки та критерії отримання допуску. Утворення такого комітету можливо у середньостроковій перспективі.

2. Контроль з боку виконавчої гілки влади. Внутрішній цивільний демократичний контроль

2.1 Стратегічний рівень: Розробка Президентом та Урядом та затвердження Верховною Радою України стратегічних документів сектору безпеки та оборони.

Нещодавно прийняті документи (Стратегія національної безпеки, Військова доктрина, Концепція реформування сектору безпеки і оборони та Стратегічний оборонний бюлетень) є політично важливими, проте вони інформаційно обмежені щодо ресурсного забезпечення та визначення детальних строків реалізації. Деякі з цих недоліків скориговано у СОБ, проте все ще актуальні проблеми визначення ресурсів, визначення ефективності тощо.

2.2 В Україні існує конституційний дисбаланс повноважень Президента та Кабінету Міністрів України, який негативно впливає на стан демократичного контролю. На думку експертів RAND Corporation "...конституційні невизначеності підривають прийняття рішень виконавчої влади у секторі безпеки", що призвело до конкуренції між владними інститутами та останнім часом створило виклики для реформування та ефективного управління. Вирішення цієї проблеми можливе через конституційний процес та вимагає тривалого часу. Експерти RAND Corporation рекомендують сконцентрувати відповідальність Президента на сфері оборони, тоді як внутрішня безпека залишатиметься у сфері відповідальності Кабінету Міністрів України. Таке рішення є можливим варіантом, для його реалізації необхідні глибокі законодавчі зміни, починаючи з проектів законів "Про оборону України" та інших.

2.3 Міністерство оборони України та ЗСУ

«Оцивільнена» структура Міністерства оборони України, що включає розподіл відповідальності за підготовку, застосування та аналіз ефективності сил та засобів на рівні Міністерства оборони України, Головнокомандувача ЗСУ та Генерального штабу ЗСУ вкрай необхідна.

Залучення цивільних фахівців уможливить перенесення у воєнну та військову сфери відповідних корисних знань та досвіду. В «оцивільненому»

Міністерстві оборони України необхідно розробити штатний розпис посад, які зможуть зайняти цивільні особи, зокрема:

1. Міністр оборони України;
2. Державний секретар Міністерства оборони України.

Нова організаційно-управлінська модель має передбачати участь цивільних працівників у роботі ЗСУ та поступове запровадження цивільних функцій та персоналу у сфері логістики, медицини, фінансів та бухгалтерського обліку, психологічної допомоги, юридичної служби тощо.

Використовуючи новостворені можливості наряду цивільно-військового співробітництва (CIMIC), необхідно формалізувати цивільно-військову взаємодію на рівні командування частин ЗСУ та місцевих державних адміністрацій, мерів та громадських Рад ветеранів тощо.

Запровадження законодавчо закріпленої горизонтальної взаємодії з органами виконавчої влади. Одним з прикладів ефективної побудови системи горизонтальної взаємодії є Бюро Політично-військових відносин Державного департаменту США, та її програма Радників із зовнішньої політики POLAD, досвід якого рекомендовано вивчити для аналізу можливості подальшої імплементації його елементів в українському контексті.

Система грошового забезпечення та соціального захисту має відповідати принципу рівної оплати військових та цивільних працівників, які виконують однакові завдання

Окремим цивільним працівникам має бути надано дозвіл на зберігання, носіння та, передбачене законом (з метою захисту життя), використання вогнепальної зброї цивільними (зокрема, в умовах бойових дій).

Реалізації підлягає оновлення стилю, правил та процедур системи управління, яка має відповідати системі управління відповідних органів управління силами оборони держав Євроатлантичної спільноти.

Основним інструментом є реформування військової освіти, залучення цивільних фахівців у сферу оборони, а також спільні навчання з партнерами із НАТО та ЄС.

3. Інститути незалежного цивільного демократичного контролю над ЗСУ

3.1. Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з питань прав людини (Омбудс-інститут)

На сьогодні в Україні військовими питаннями займається представник Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців. Можливо використати існуючий інститут, проте авторитет Омбудсмена в Україні та повага до нього є відносно низькою.

Ефективність представника Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців залежить від процедур, взаємодії із Омбудсменом, особливо щодо порушення прав цивільних осіб військовослужбовцями, можливості доступу до інформації та відсутності покарання та перешкод у кар'єрі для тих, хто звертається із скаргами. Інші учасники процесу мають діяти як одна команда, взаємодіючи з представниками Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців. Досягнення покращень у відносно короткий термін можливе шляхом розширення повноважень представника Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців. (Можливе впровадження у термін до 12 місяців.) Необхідною

умовою створення «Гарячої лінії» для звернень військовослужбовців ЗСУ. «Гаряча лінія» має служити надійним джерелом інформації щодо порушення прав. Контроль за обробкою звернень має здійснювати представник Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців.

Представник Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців має право оскарження у Представницькій Раді Оборонних НУО, та звернення до міжнародних організацій, ЗМІ для вирішення питань, які не можуть бути вирішеними без їх залучення.

3.2 Залучення громадянського суспільства

З огляду на сильну роль волонтерських організацій та НУО, які займаються адвокацією у секторі безпеки та оборони України, вони здатні грати значиму роль у системі демократичного контролю. Це нова практика, нетрадиційний підхід, що відображає ситуацію в Україні. Пропонується створення мережі НУО, що представляють громадянське суспільство та зможуть робити висновки щодо ситуації у ЗС, діяти як “мозковий центр” та агенти змін ЗС у майбутньому.

Взаємовідносини між мережею НУО та Громадськими Радами, створеними у міністерствах та відомствах сектору безпеки та оборони мають координуватися через спільно узгоджені процедури. У майбутньому, Громадські Ради можуть припинити існування, виходячи з того, що це не є звичайною світовою практикою. Можливо досягти певного прогресу в рамках налагодження партнерських взаємовідносин упродовж близько 12 місяців.

НУО мережа може бути обрана на засадах «проксі голосування», наприклад на НУО, що може номінувати кандидатів. Загалом, Рада має складатися не більше, ніж з 7 представників. Кожний член Ради може займати посаду не більше двох термінів. Ця рада буде презентувати всі НУО перед урядом, парламентом та силами оборони.

3.3 Роль Засобів масової інформації у системі демократичного контролю

Для підвищення ролі засобів масової інформації у системі демократичного контролю необхідне створення тренінгових програм для фахівців ЗСУ та МОУ (ГШ) з відносин зі ЗМІ та громадськістю та єдина стратегія комунікацій сил оборони зі ЗМІ.

Розробка порядку стратегічних комунікацій для ЗСУ може бути впроваджена протягом 6 місяців та має включати:

1. Заохочення засобів масової інформації до прийняття професійних кодексів поведінки. Наприклад, правила висвітлення новин стосовно сектору безпеки і оборони.
2. Короткострокові тренінгові курси для журналістів, які збираються працювати у зонах проведення АТО.
3. Онлайн-система реєстрації входу та виходу всіх представників засобів масової інформації в та з зони конфлікту, система супроводження для всіх представників засобів масової інформації в зоні конфлікту та під час відвідання військових об'єктів.
4. Нормативне передбачення надання представниками Збройних сил необмеженого доступу журналістам до військових частин і об'єктів, а також вимога розкривати та коментувати “погані новини” без цензури.
5. Курси з національної безпеки та оборони для редакторів ЗМІ.

6. Запровадження практики зустрічей з провідними журналістами у форматі “off the record.”

Наступні кроки

Проектний офіс реформ Міністерства оборони України ініціює наступне обговорення проекту Концепції цивільного демократичного контролю над ЗСУ з усіма зацікавленими сторонами: народними депутатами України, комітетами ВРУ, профільними міністерствами, представниками апарату РНБО та Адміністрації Президента України, експертами НІСД та недержавних аналітичних центрів, оборонними НУО, а також з фахівцями МОУ та ГШ ЗСУ та представниками міжнародних організацій і посольств держав-партнерів. Результатом обговорення стане формулювання Концепції, яка найбільш адекватно діятиме саме в контексті України.