



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

ЦЕНТР РАЗУМКОВА



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

за результатами
Першої міжнародної конференції
“Моніторинг викликів урядуванню в
секторі безпеки України:
стан та потреби”
21-22 січня 2016р., Київ

KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by The First
International Conference
“Monitoring Ukraine's Security
Governance Challenges:
Status and Needs”
21-22 January 2016, Kyiv





DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

за результатами

Першої міжнародної конференції

**“Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України:
стан та потреби”**

21-22 січня 2016р., Київ

Редактори: Філіп Флурі, Олексій Мельник
Літературні редактори:
Алла Чернова, Максим Бугрій, Річард Штайн, Назлі Єлдрім
Коректор: Ганна Пашкова
Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані основні висновки та політичні рекомендації за результатами Першої міжнародної конференції “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України: стан та потреби”.

Конференція була присвячена оцінці викликів, що стоять перед сектором безпеки України. Під час Конференції обговорювалися базові принципи урядування та реформування сектору безпеки, принципи прозорості та підзвітності, ефективного управління, впливу корупції на стан безпеки.

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.

“МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СТАН ТА ПОТРЕБИ”

Перша конференція, 21-22 січня 2016р., Київ

Основні висновки та політичні рекомендації¹

I. КОНТЕКСТ

Після здобуття незалежності Україна здійснила певні заходи з реформування сектору безпеки. У цей період DCAF допомагав українському процесу реформування шляхом проведення заходів з розвитку спроможностей, роблячи акцент на поширення спеціальних знань про демократичне врядування та нагляд за сектором безпеки.

У 2014р. Україна зіткнулась із серйозними загрозами безпеці. У той час як триваючі бойові дії становлять загрозу продовженню процесу реформ, вони ще раз демонструють нагальність всебічного реформування сектору безпеки. Реформа сектору безпеки – це тривалий процес, що має на меті не лише підвищити ефективність безпекових відомств, але й зміцнити цивільний демократичний нагляд за сектором безпеки в цілому.

На цьому фоні, після консультацій з ключовими учасниками в Україні, DCAF розробив проект “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”, що реалізується DCAF і Центром Разумкова та фінансується Міністерством закордонних справ Нідерландів. Загальна мета проекту – надати учасникам знання



¹ Основні висновки та політичні рекомендації підготовлені за результатами виступів і дискусій учасників. Деякі з них є суперечливими не лише стосовно положень офіційних документів, але й між собою. Водночас, автори публікації вважають за необхідне максимально представити їх у цьому виданні з метою об'єктивної ілюстрації характеру дискусій, наявності в експертному дискурсі іноді полярних пропозицій, які можуть не відповідати загальноприйнятним підходам сьогодні, але мають шанси, за певних умов, знайти своє відображення в офіційній політиці в майбутньому.

та інструменти, необхідні для вирішення поточних питань урядування в секторі безпеки України, а також підвищити обізнаність з міжнародними та європейськими кращими практиками урядування в секторі безпеки та нагляду. У рамках проекту створено спеціальний веб-сайт – зокрема для демонстрації громадської думки про сприйняття безпеки на персональному, місцевому та національному рівнях. Проект реалізовувався через серію конференцій із залученням широкого кола учасників.

Перша конференція в рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України: стан та потреби” мала за мету ідентифікувати ключові виклики для відомств сектору безпеки і оборони; обговорити шляхи подолання цих викликів у світлі міжнародних та європейських кращих практик, надати попередні політичні рекомендації. Конференція зібрала 85 учасників, у т.ч. народних депутатів, представників Міністерства оборони, розвідувальних і спеціальних служб безпеки, неурядових організацій (НУО), вітчизняних і міжнародних експертів, представників міжнародних і регіональних організацій.

У цьому звіті окреслені основні питання, що виносилися на обговорення, та відповідні політичні рекомендації, запропоновані учасниками під час дводенної Конференції.

II. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

У цьому розділі обговорені питання розбиті за тематичними блоками Конференції. У кожному пункті узагальнені головні моменти, на яких наголошували доповідачі та учасники дискусій.

Процес реформування сектору безпеки – зобов’язання, координація, реалізація

- Політики втратили інтерес до подальшого просування реформ. Процес реформ буксує, насамперед, через відсутність політичної волі та боротьбу різних політичних сил за владу й ресурси.
- Немає спільного бачення урядових відомств, військових і парламенту стосовно стратегічних цілей реформування сектору безпеки в Україні.
- Існують проблеми координації та забезпечення комплексного підходу до реформування сектору безпеки на національному рівні. Національна рада реформ так і не стала головним центром координації для президентської, законодавчої та виконавчої гілок влади. Рада за рік роботи створила ряд підкомітетів, що очолюються керівниками відповідних відомств. Така структура управління є неефективною через відсутність політичної волі, корпоративну солідарність, деструктивну конкуренцію між відомствами та неналежний експертний рівень залучених організацій громадянського суспільства.
- Міжнародна технічна допомога реформуванню сектору безпеки не завжди є продуктивною, оскільки в деяких випадках міжнародні експерти не мають відповідного практичного досвіду та (або) адекватного розуміння специфічної

ситуації в Україні. В окремих випадках досвідчені міжнародні експерти навіпаки змушені співпрацювати з національними партнерами, не готовими до “сприйняття” через брак досвіду та знань.

Реформування сектору внутрішньої безпеки

- В українському законодавстві немає одного узгодженого визначення “правоохоронних відомств”.
- У “вертикалі влади” різні правоохоронні відомства підпорядковані різним міністерствам. Крім того, немає платформи для координації діяльності цих різних правоохоронних відомств. Наслідками нечіткого визначення відомств і розподілу їх повноважень у законодавстві, а також розмитого характеру підпорядкування є дублювання деяких функцій різними відомствами та прогалини в ефективному забезпеченні безпеки.
- Новий Закон “Про Державне бюро розслідувань” також чітко не розмежовує обов’язки Національної поліції, СБУ та інших органів.
- Патрульна поліція стала одним із перших реформованих підрозділів Національної поліції. На реформу патрульних підрозділів були виділені значні ресурси. У рамках реформи були створені підрозділи швидкого реагування для підсилення патрульної поліції. Створення цих нових підрозділів призвело до значного збільшення кількості дзвінків громадян до поліції, що свідчить про зростання суспільної довіри до правоохоронців. Але реформа патрульної поліції виглядає лише окремим успіхом, тоді як ширші спроби реформ не просунулись і не вирішили головних проблем поліцейської діяльності.
- Забезпечення належних умов у місцях позбавлення волі та захист прав затриманих залишаються серед пріоритетів реформування правоохоронної системи. Новостворене Управління забезпечення прав людини Національної поліції матиме право перевіряти місця позбавлення волі, що знаходяться у підпорядкуванні поліції та міграційної служби. Очікується, що коли Управління розпочне повноцінну роботу, воно зможе забезпечити більш дієвий внутрішній контроль, ніж існуючий Департамент внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ. Крім того, кількість місць тимчасового ув’язнення у підпорядкуванні Національної поліції буде зменшена. Буде покладено край практиці, коли кожен райвідділ поліції має власний ізолятор, та запроваджено загальний облік затримань (британська модель). Такі зміни мають забезпечити більш дієвий контроль місць позбавлення волі.
- Державна прикордонна служба України мала значну міжнародну підтримку реформування, в т.ч. матеріальну (надання техніки та екіпірування). Разом з партнерами з сусідніх країн ЄС виконано кілька проектів експортного контролю та спільного патрулювання. Але головне завдання – реформувати квазі-військову структуру, що діє під “парасолькою” правоохоронного відомства.

Реформування оборонного сектору

- Існує загальний страх змін та спротив реформі серед бюрократії оборонного сектору.
- Поширені зловживання владою та корупція, особливо в процесах бюджетування та витрат. Неефективне витрачання коштів Міністерством оборони викликає особливе занепокоєння, тоді як волонтери жертвують мільйони на потреби армії.
- Ролі та обов'язки Міністерства оборони та Генерального штабу перетинаються. Крім того, занадто великою є частка військових у складі Міністерства оборони. Вище політичне керівництво не спромоглося запропонувати сильну кандидатуру цивільного міністра з цивільною командою, які були б спроможні підтримувати ефективний зв'язок з іншими гілками виконавчої та законодавчої влади.
- Громадська рада при Міністерстві оборони має незбалансований склад. Претенденти від 120 організацій не були допущені до Ради. По суті, Міністерство оборони не бажає нагляду з боку такої ради.
- Коли набирали волонтерів, вимоги до їх навичок і кваліфікації були мінімальними. Хоча вони й продовжують виконувати ряд завдань в оборонному відомстві, від них не можна очікувати повноцінного заміщення посад, пов'язаних із стратегічним керівництвом, командуванням та управлінням.
- Міжнародна підтримка реформуванню оборонного сектору ускладнена через ряд причин, зокрема:
 - допомога НАТО спрямована на довгострокове планування та комплексний підхід до оборонної реформи, тоді як в умовах триваючого конфлікту Збройним Силам терміново потрібне, наприклад, обладнання для закритого зв'язку. Це створює конфлікт між негайними бойовими потребами та довгостроковими стратегічними пріоритетами;
 - міжнародні помічники не мають достатньої впевненості в політичній підтримці пропонованих реформ і розумінні наслідків таких реформ.
- У Збройних Силах багато жінок – приблизно 10% усього особового складу. Однак жінки задіяні переважно на допоміжних/адміністративних посадах – медиків, бухгалтерів, тиловиків, зв'язківців.

Реформування Служби безпеки України (СБУ)

- Крім можливостей збору інформації та контррозвідки, СБУ надані широкі правоохоронні повноваження та функції, в т.ч. здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування. СБУ дозволено арештовувати підозрюваних, тримати їх у місцях тимчасового ув'язнення та допитувати. Тому СБУ фактично суміщає функції правоохоронного відомства і спеціальної служби.

- Надання поліцейських повноважень розвідувальним/спеціальним службам не відповідає міжнародним та європейським стандартам керівництва розвідкою (див. Рекомендацію ПАРЄ 1402). Відповідно, були спроби позбавити СБУ функцій досудового розслідування, особливо у зв'язку зі створенням Національного бюро розслідувань. Однак ці спроби зазнали невдач, насамперед тому, що згадане відомство ще не є дієздатним.
- Інше суперечливе питання – напіввійськовий статус СБУ, зокрема, військовий статус її працівників. Така мілітаризована структура не відповідає міжнародним стандартам та ускладнює процедури внутрішнього контролю та зовнішнього нагляду.
- У державній вертикалі влади СБУ прямо підпорядкована й контролюється президентською Адміністрацією, яка не є незалежним і підзвітним громадськості органом.
- Згідно з законом, СБУ має надавати річний звіт про свою діяльність Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони. Однак ці звіти ніколи не оприлюднювались, і громадськості невідомо, як Комітет контролює роботу СБУ і як він реагує на річний звіт СБУ.

Парламентський нагляд за сектором безпеки

- Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” містить ряд застарілих положень і тому не може служити міцною базою для контролю чи співпраці з новоутвореними органами безпеки та нагляду в Україні.
- Співробітники та керівництво структур сектору безпеки сприймають парламентський нагляд як стороннє втручання у спеціалізовану професійну діяльність і тому не співпрацюють з парламентськими комітетами. Міністр оборони та начальник Генерального штабу не реагують на численні запрошення прибути на закриті слухання в Комітеті Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони. Це залишає Верховній Раді лише функцію схвалення, коли річні звіти відомств штампують без достатнього розгляду.
- Народним депутатам часто бракує знань і досвіду з питань врядування сектору безпеки та нагляду. Їм часто важко встигати за реформами, а деякі з них голосують, не маючи належного розуміння предмета голосування.
- Парламентські комітети потерпають від браку ресурсів і помічників, особливо кваліфікованих працівників парламентського апарату.
- Випадки витоку від членів Парламенту конфіденційної інформації, отриманої на засіданнях комітетів, залишаються серйозною проблемою парламентського нагляду за сектором безпеки.

III. ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Під час обговорення головних проблемних питань і викликів доповідачі та учасники конференції запропонували певні політичні рекомендації. Наведені нижче рекомендації відображають тематичну структуру попереднього розділу.

Процес реформування сектору безпеки – зобов’язання, координація, реалізація

- Функція координації діяльності учасників і перебігу процесів реформування сектору безпеки повинна належати Раді національної безпеки і оборони України.
- Реформування сектору безпеки не слід розглядати як безкінечний процес. Потрібна дорожня карта з кінцевими термінами та цілями, що піддаються оцінці. Слід розробити чіткі критерії контролю проведення реформ. Водночас, міністерства та відомства мають попередити руйнацію оперативних спроможностей структур сектору безпеки в процесі реформи.
- На базі Міністерства закордонних справ слід створити єдину національну платформу для координації міжнародної технічної допомоги. Для ефективного сприяння цілям координації слід також покращити співпрацю між агентствами міжнародної допомоги та українськими неурядовими організаціями.
- І надавачі міжнародної допомоги, і їх партнери на місцях мають враховувати особливості сектору безпеки в Україні. Крайні міжнародні практики, особливо досвід держав з усталеними демократичними традиціями, не можна механічно перенести на український ґрунт. Ініціативи з технічної допомоги повинні відповідати ситуації в країні.
- Міжнародні експерти повинні бути здатні чітко формулювати свою позицію та володіти стратегією дій в умовах недостатнього розуміння та (або) бажання змін.
- Комплексний огляд сектору безпеки і оборони (2014р.) не досягнув задекларованих цілей. Слід ініціювати повторний Огляд із врахуванням недоліків попереднього та із застосуванням міжнародних практик проведення комплексного огляду сектору безпеки/оборонного огляду.

Реформування сектору внутрішньої безпеки

- У процесі запланованих змін до Конституції та законів необхідно напрацювати узгоджене визначення “правоохоронної діяльності”, а також чітко визначити повноваження та функції правоохоронних відомств. Визначення правоохоронної діяльності має розрізняти зовнішню та внутрішню безпеку, а також військові та правоохоронні завдання. Опис функцій правоохоронних відомств має чітко враховувати норми дотримання та захисту основних прав людини.
- Успіх реформи патрульної поліції – лише перший крок. Реформа правоохоронної діяльності має бути комплексною і просуватися логічно, крок за кроком. Нова патрульна поліція перебуває на очах у суспільства та може

ефективно попереджати дрібні правопорушення. Водночас, статистика зростання рівня насильницьких злочинів свідчить про потребу належної підготовки відповідних підрозділів Національної поліції, надання їм допомоги у процесі поточних і майбутніх реформ.

- Слід розробити окремий закон України, що регулюватиме розслідування адміністративних/дисциплінарних правопорушень з боку правоохоронців. Розслідування таких правопорушень – складна задача для слідчих. Близько половини зафіксованих випадків – це правопорушення, а не злочини. Окремі правила розслідування правопорушень дозволили б ефективніше розподілити час і ресурси для розслідування серйозних злочинів, вчинених правоохоронцями.
- Реформа поліції не буде успішною без одночасної судової реформи, яка дозволить ефективно вирішувати проблему корупції. Одним з перших кроків має бути законодавче врегулювання повноважень слідчих і прокурорів.
- Експертна рада при Міністерстві внутрішніх справ, маючи значний потенціал здійснення цивільного нагляду, не повинна втручатися в оперативну діяльність Національної поліції, оскільки матиме негативний вплив на результати розслідувань.
- Важливим пріоритетом має бути захист прав правоохоронців. Силовики мають отримувати соціальний пакет і пільги на рівних умовах, незалежно від міністерства чи державного відомства, якому вони підпорядковані. Рівноправне ставлення та захист соціальних прав правоохоронців матимуть позитивний вплив на їх діяльність.

Реформування оборонного сектору

- Прозорість і підзвітність розподілу ресурсів має бути пріоритетом оборонної реформи. Парламенту належить ключова роль у контролі за формуванням і використанням оборонного бюджету.
- Залишається потреба розмежувати ролі та обов'язки Міністерства оборони та Генерального штабу й забезпечити належний баланс цивільного та військового персоналу в Міністерстві оборони.
- Необхідно зміцнити можливості та експертний рівень Громадської ради при Міністерстві оборони з виконання функцій цивільного нагляду за оборонним сектором.
- Застосування добровольчих батальйонів було необхідним, але вимушеним рішенням для протидії агресії проти України. У перспективі Збройні Сили мають бути націлені на повний перехід до професійної армії. Це забезпечить стратегічне керівництво, ефективне командування та управління під демократичним цивільним наглядом.

- Хоча процес реформи оборонного сектору загалом ґрунтується на стандартах НАТО, Україна далека від їх досягнення. Тому було б доцільно розбивати великі цілі на менші, чітко визначаючи проміжні пріоритети.
- Реформування оборонного сектору має включати соціальну реінтеграцію ветеранів та забезпечувати надання їм належної психологічної підтримки, пільг і рівного доступу до всіх основних сфер суспільного життя.

Реформа СБУ²

- Відомства та елементи сектору безпеки дуже взаємопов'язані; тому всі спроби реформувати СБУ слід ретельно зважити в широкому контексті сектору безпеки і оборони України. Реформуючи свою правоохоронну систему згідно з вимогами ЄС, Україна має уникнути інституційного ізоморфізму та знайти оптимальний баланс між європейською інтеграцією та забезпеченням ефективної роботи всіх її правоохоронних відомств.
- СБУ наразі є найбільш дієвою структурою серед правоохоронних органів і спецслужб України. Тому перед тим, як забрати в СБУ якісь функції, бажано створити інші спеціалізовані правоохоронні відомства, які зможуть ефективно виконувати її обов'язки. Поки ці нові відомства не стануть повністю працездатними, СБУ має зберігати правоохоронні повноваження.
- Закон “Про Службу безпеки України” містить багато суперечностей і потребує змін, особливо в тому, що стосується статусу та повноважень СБУ. СБУ не повинна мати поліцейських повноважень, оскільки така надмірна концентрація влади в одному відомстві суперечить міжнародним стандартам і становить серйозну загрозу захисту таких базових прав людини, як право на свободу, безпеку та приватність. Замість поліцейських задач СБУ слід зосередитися на контррозвідальній діяльності, в т.ч. у сфері оборони, наукового та технічного потенціалу України, а також боротьбі з тероризмом та захисті важливих об'єктів інфраструктури держави, конституційного ладу та територіальної цілісності України і державної таємниці.
- Реформа СБУ має стосуватися не лише її законних повноважень і функцій, але також враховувати питання кадрів, підвищення кваліфікації та управління ресурсами.
- Річні доповіді СБУ Верховній Раді мають бути доступні громадськості. Хоча зрозуміло, що звіт може мати якісь конфіденційні частини, які можуть переглядати лише члени Комітету, можна і треба публікувати відредаговану версію звіту.

² Розбіжність позицій учасників була особливо помітна стосовно пріоритетів реформування СБУ і, відповідно, окремі рекомендації суперечать одна одній.

Парламентський нагляд за сектором безпеки

- Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” потребує перегляду та оновлення з урахуванням результатів реформування сектору безпеки, в т.ч. створення нових органів нагляду та контролю в Україні.
- Повноваження Парламенту з призначення високопосадовців сектору безпеки слід підсилити.
- Питання до міністрів не слід обмежувати лише “годиною Уряду” на пленарному засіданні щоп’ятниці; необхідно забезпечити більше можливостей поставити питання міністрам.
- Зміцнення повноважень та регламенту Комітету з питань національної безпеки і оборони повинне забезпечити обов’язковість участі керівництва Міністерства оборони та інших силових відомств у засіданнях Комітету.
- Можливості членів та апарату Комітету з питань національної безпеки і оборони слід розширити. Міжнародним донорам і консультантам доцільно розглянути варіанти цілеспрямованої підтримки розвитку спроможностей парламентського нагляду, в т.ч. з використання кращих міжнародних практик та фахової розробки й оцінки відповідних законопроектів.
- Слід запровадити процедурні запобіжники витоку закритої інформації від депутатів, насамперед, шляхом обмеження парламентського імунітету та запровадження кримінальної відповідальності за порушення в цій сфері.
- При Верховній Раді доцільно створити дослідницький відділ, який на запит надаватиме комітетам докладну інформацію із специфічних питань.
- Раді також бажано розглянути ідею створення Експертної ради при Парламенті, що дозволило б залучати зовнішніх експертів для надання консультаційної допомоги народним депутатам з моніторингу дотримання вимог законодавства в секторі безпеки та контролю процесу реформ.
- Слід приділяти більше уваги парламентському нагляду за службами безпеки. З цією метою варто розглянути доцільність створення нового комітету з нагляду за розвідувальними та спеціальними службами.



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by The First

International Conference

“Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges: Status and Needs”

21-22 January 2016, Kyiv

Editors: Philipp H. Fluri, Oleksiy Melnyk, Nazli Yildirim
Co-editors: Eden Cole, Claudia Micciché
Copy Editors: Richard Steyne, Valeriya Klymenko
Design and Layout: Tetyana Ovsyanyk, Oleksandr Shaptala

This publication offers the Key Issues and Policy Recommendations based on the results of the First International Conference “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges: Status and Needs”.

Conference One sought to examine and document challenges to the Ukrainian security sector, while explaining again the notion of the security sector governance and reform, along with such concepts as transparency and accountability, efficient and effective management, and the dangers posed to security by corruption.

General assessments, conclusions and proposals are those of the participants and contributors and do not necessarily coincide with the positions of DCAF, the Razumkov Centre or the official position of the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

Publication was made possible in the framework of the joint DCAF-Razumkov Centre Project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges” sponsored by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

**Conference-1: "Monitoring Ukraine's Security Governance Challenges:
Status and Needs"**

21-22 January 2016, Kyiv

Key Issues and Policy Recommendations¹

I. CONTEXT

Since independence, Ukraine has implemented limited security sector reforms. During this period, DCAF has assisted, on a demand basis, Ukrainian reform efforts via capacity development activities, as well as via customised knowledge products focused on democratic governance and oversight of the security sector.

Since 2014, Ukraine has faced serious security threats. While on-going hostilities pose a challenge to the continuation of reform efforts, they also demonstrate that comprehensive security sector reform is ever more necessary. Security sector reform is a long-term process, aiming not only to improve the effectiveness of security agencies, but also to enhance democratic and civilian oversight of the security sector as a whole.

Against this background, in consultation with key stakeholders in Ukraine, DCAF developed the project "Monitoring Ukraine's Security Governance Challenges", implemented in cooperation with the Razumkov Centre and funded by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. The overall aim of the project is to provide relevant stakeholders with the knowledge and tools necessary to address Ukraine's



¹ General assessments, conclusions and proposals are those of the participants and contributors. Some of the statements and recommendations are contradictory not only with the official documents, but even to each other. However the authors of the publications consider it worth to present them as a demonstration of a nature of discussions, the presence of the polarity of expert opinions and approaches, which do not correspond with the generally accepted ones today, but may find their way into policy documents in the future.

current security sector governance issues. To this end, through a series of multi-stakeholder conferences the project will raise awareness on international and European good practices and facilitate discussion on security sector governance and oversight in Ukraine; while at the same time creating an accompanying website to share relevant good practices, and instigating opinion polls on public perceptions of security provision at the local and national level.

The project's first Conference on "Status and Needs" aimed to identify current challenges affecting defence and security agencies and the Verkhovna Rada; discuss how those challenges may be overcome in light of international and European good practices, and propose preliminary policy recommendations. The Conference brought together a total of eighty participants including parliamentarians; representatives of ministries, defence, intelligence and security services; NGOs; national and international experts; and representatives of international and regional organisations.

This report outlines the key issues discussed and the relevant policy recommendations proposed by participants and speakers throughout the two-day conference.

II. KEY ISSUES

In this section the issues discussed are categorised in line with the thematic foci of the conference. The bullet points reflect a summarised version of key points raised by participants or panellists.

Security Sector Reform Process – Commitment, Coordination, Implementation

- Political actors have lost interest in pursuing further reforms. The reform process is faltering primarily due to a lack of political will, and competition for power and resources among different political forces.
- No shared vision exists among the government agencies, the military and the Parliament regarding the strategic goals of security sector reform in Ukraine.
- There is no effective coordination of, and a comprehensive approach to security sector reform at the national level. The National Reform Council has so far failed to become the main coordination centre among the presidential, legislative and executive branches of power. The Council has been active for a year and has established various sub-committees. However, the sub-committees are led by the heads of various government institutions, rendering the committees ineffective due to a lack of political will and internal solidarity; destructive inter-agency competition and a lack of independent expertise from the civil society organisations involved.
- International technical assistance to security sector reform is not always productive as in some instances international experts do not possess relevant practical experience and/or an adequate understanding of Ukraine's specific context. Conversely, in some instances, experienced international experts have to work with national counterparts who lack an "absorption capacity" due to insufficient expertise and knowledge.

Internal Security Sector Reform

- Ukrainian legislation lacks a single, consolidated definition of 'law enforcement agencies'.
- In terms of hierarchical structures, various law enforcement agencies are subordinated to different ministries. Moreover, no platform exists to coordinate the activities of those different law enforcement agencies. The absence of a clear definition for the agencies and their respective mandates in the legislation, as well as the dispersed nature of the hierarchical structure result in the duplication of some functions of the agencies, as well as gaps in the effective provision of security services.
- The new Law on State Investigative Bureau also fails to set clear divisions between the responsibilities of the National Police, SBU and other institutions.
- The Patrol Police was one the first units of the National Police that was reformed. A significant amount of resources were allocated for reform of the patrol units as they are one of the most visible elements of the police in Ukraine. As part of the reform, rapid response units were introduced to reinforce the Patrol Police. These new units led to a significant increase in the number of calls made by the public to the police – a sure indication of growing public trust in law enforcement. However, as of now, the reform of the Patrol Police seems to be the only success case, while more comprehensive reform attempts have failed to move forward and address key problematic areas in policing.
- The conditions in detention facilities, and ensuring the rights of detainees are protected remain amongst the most urgent issues with respect to law enforcement reform. The newly established Human Rights Department of the National Police will have a mandate to monitor detention facilities belonging both to the Police and the migration services. Once the department is functional, it is expected to be more effective in carrying out internal control than the existing Internal Security Department of the Ministry of Internal Affairs. Furthermore, the number of temporary detention facilities of the National Police will be reduced. The practice of each district police station having its own detention facility will be abolished and comprehensive custody records (similar to the system in the United Kingdom) will be introduced. Those changes are expected to ensure the monitoring of detention facilities is more effective.
- The State Border Guard Service of Ukraine has enjoyed considerable international support, including the provision of equipment and uniforms. Several projects on export controls and joint patrols have been implemented with counterparts from neighbouring EU countries. However, the key challenge is reforming a quasi-military structure which operates under the umbrella of a law enforcement agency.

Defence Sector Reform

- There is a general fear of change and resistance to reform within the bureaucracy of the defence sector.
- Abuses of power and corruption are widespread, especially with respect to budgeting and spending. While volunteers are contributing millions in the form of donations, the Ministry of Defence seems to spend funds inefficiently.
- Currently, there are overlaps between the roles and responsibilities of the Ministry of Defence and the General Staff. Furthermore, the Ministry of Defence has a heavily militarised staff profile. There is no strong candidate for a civilian Minister, who, supported by a team of civilian staff, is able to maintain effective communication with other branches of the executive and legislative.
- The civic advisory board operating under the Ministry of Defence is not balanced in its representation. Applicants who represent 120 organisations were not permitted to be on the board. In essence, the Ministry of Defence is not keen on being overseen by such a board.
- When volunteers were recruited, requirements in terms of skills and qualifications were minimal. Although volunteers continue to undertake a range of tasks in the Armed Forces, they cannot be expected to replace positions that require strategic management and guidance, command and control.
- International support to the defence sector reform is challenging for a number of reasons, including:
 - NATO's assistance is geared towards long-term planning and a comprehensive approach to defence reform, while, in light of the on-going conflict, the Armed Forces have urgent needs such as secure communications equipment. This creates tension between immediate combat needs and long-term, strategic priorities.
 - International assistance providers are not certain whether or not political commitment to proceed with proposed reforms exists, and whether the implications of such reforms are understood or not.
- The recruitment of women in the Armed Forces is significant – accounting for approximately ten per cent of all military personnel. However, women are mostly involved in support/administrative posts such as medical doctors, accountants, logisticians, and communication officers.

Reform of the Security Service of Ukraine (SSU)

- Besides its information gathering and counter intelligence capabilities, the SSU is entrusted with broad law enforcement powers and functions, including carrying out operational and search activities and pre-trial investigations. This allows the SSU to arrest suspects, keep them in temporary holding facilities and conduct interrogations. In this regard, the SSU is considered as a law enforcement agency.

- Granting policing powers to intelligence agencies is not in line with international and European standards on intelligence governance (see PACE Recommendation 1402). Respectively, there have been attempts to remove pre-trial investigation functions from the SSU, especially in the context of the establishment of the National Bureau of Investigation. However, these attempts have failed, primarily because the aforementioned agency has not yet become functional.
- Another controversial issue is the quasi-military status of the SSU, particularly the military profile of its personnel. Such a militarised structure does not conform to internationally accepted standards, and complicates internal control and oversight processes.
- In terms of its hierarchical structure, the SSU is directly subordinated to and controlled by the presidential administration, which is not an independent and publicly controlled agency.
- According to law, the SSU should submit an annual report on its activities to the Verkhovna Rada Committee on National Security and Defence. However, these reports have never been made public, and as such, the public is not aware of how the Committee scrutinises the work of the SSU; nor how it responds to the annual report of the SSU.

Parliamentary Oversight of the Security Sector

- The Law on the Democratic and Civilian Control of the Armed Forces has a number of out-dated elements, meaning it does not provide a rigorous basis for overseeing or cooperating with the newly established security and oversight institutions in Ukraine.
- Security sector actors and institutions perceive parliamentary oversight as external interference into a specialised professional activity and thus do not cooperate with parliamentary committees. Despite numerous invitations to attend closed hearings at the Committee on National Security and Defence, neither the Minister of Defence, nor the Chief of General Staff has done so. This leaves the Verkhovna Rada with a mere approval function, where the annual reports of the agencies are rubber-stamped without sufficient oversight.
- Parliamentarians often lack knowledge and expertise with regards to issues concerning security sector governance and oversight. They often find it difficult to keep abreast of recent reforms, and some of them vote without having a good understanding of the subject matter.
- Parliamentary Committees suffer from a lack of resources and services, especially with regards to recruiting qualified parliamentary staffers.
- The occurrence of members of parliament leaking confidential information obtained in committee meetings continues to pose a serious challenge to the parliamentary oversight of the security sector.

III. POLICY RECOMMENDATIONS

In view of the key issues and challenges identified, the panellists and participants proposed a number of policy recommendations during the conference. The recommendations listed below mirror the thematic categorisation of the previous section.

Security Sector Reform Process – Commitment, Coordination, Implementation

- The National Security and Defence Council should effectively assume the role of coordinating the different elements and aspects of security sector reform.
- Security sector reform should not be seen as an interminable process. It is necessary to draw up a roadmap with deadlines and measurable targets. Robust criteria should be established to monitor the implementation of reforms. In the meanwhile, ministries should ensure that on-going reforms do not undermine the operational capacities of security agencies.
- A national platform should be established to coordinate international technical assistance provided to Ukrainian authorities (The MFA could be a suitable host for such a platform). In this context, cooperation between international aid agencies and NGOs should be improved.
- Both international assistance providers and their local counterparts should acknowledge the unique circumstances of the security sector in Ukraine, and recognise that international best practices, especially those in established and stable democracies, cannot be simply copied to the Ukrainian context. Technical assistance should pay close attention to the local context.
- International experts should be able to communicate effectively and establish strategies for dealing with limited understanding and/or demand for reform.
- The Comprehensive Security Sector Review has not fulfilled its purpose. It should be repeated, taking into consideration international practices in conducting such a comprehensive review.

Internal Security Sector Reform

- Constitutional and legal amendments should be made to ensure a single, consolidated definition of 'law enforcement' as well as a clear stipulation of the mandate and functions of law enforcement agencies. The definition of law enforcement should emphasise the demarcation of external and internal security; and thus military and law enforcement tasks. The description of the functions of law enforcement agencies should include a clear reference to the observation and protection of fundamental human rights.
- While reform of the Patrol Police has been successful, it is important to remember that this is only the first step. Law enforcement reform should be comprehensive and move forwards in a logical, step-by-step fashion. While the Patrol Police

are visible and may prevent petty crime, violent crimes continue to rise, meaning the relevant units of the national police should receive related training and other forms of assistance in the framework of on-going and future reforms.

- A separate law regulating the investigation of administrative/disciplinary misconduct by the law enforcement officials should be created. Investigation of such misconduct places a heavy burden on the investigators. Moreover, around fifty per cent of their case records involved misdemeanours rather than felonies. A separate regulation on investigating misconduct would allow for more efficient allocation of time and resources in investigating serious offences committed by law enforcement officials.
- Police reform will not be successful without complimentary judicial reforms which effectively address corruption issues. As a first step, jurisdictional powers of investigators and prosecutors should be clarified in the legislation.
- While the civic advisory board operating under the Ministry of Internal Affairs has good potential for exercising civilian oversight, it must be ensured that the board does not interfere with the operational work of the National Police, since such interference may undermine on-going investigations.
- The protection of the rights of law enforcement officials should be a high priority. Uniformed service personnel should be provided with social packages and benefits on an equal basis, regardless of the ministry or state agency to which they are subordinated. Equal treatment and protection of their social rights would have a positive impact on their conduct.

Defence Sector Reform

- Transparency and accountability in the allocation of resources should be a priority for defence reform. The parliament has a key role in scrutinising the budget and expenditures of the Armed Forces.
- It remains imperative that the roles and responsibilities of the Ministry of Defence and the General Staff are delineated, and that a proper balance between civilian and military staff within the Ministry is established.
- The civic advisory board under the Ministry of Defence should enhance its capacity and expertise in civilian oversight of the defence sector.
- While the recruitment of volunteer troops might have been necessary to counter the aggression Ukraine faced, in the long term the Armed Forces should aim at a full transition from volunteerism to a professional army. This would entail strategic management, effective command and control; and operating under democratic and civilian oversight.
- While defence sector reform is commonly based on NATO standards, Ukraine is far from achieving them. It would therefore be advisable to break down larger goals into smaller, clearly defined sub-priorities.

- Defence sector reform should address the social reintegration of veterans, and ensure that they have proper access to psychological support, are provided with benefits and have equal access to all other major aspects of social life.

Reform of the SSU²

- Agencies and elements of the security sector are very much interconnected; therefore any attempts to reform the SSU should be carefully assessed within the context of the wider security and defence sector in Ukraine. While reforming its law enforcement system according to EU requirements, Ukraine should avoid institutional isomorphism and find an optimal balance between European integration and ensuring the efficient operation of all its law enforcement agencies.
- Currently, among the law enforcement and security services of Ukraine the SSU is the most effective agency. Thus, before removing certain functions from the SSU, it is advisable to create other specialised law enforcement agencies which can effectively take over these responsibilities. Until these new agencies are fully functional, law enforcement powers must remain with the SSU.
- The law on the SSU contains many contradictions and as such requires legislative amendments, especially with regards to the SSU's status and powers. The SSU should not have policing powers, since such an excessive concentration of powers in one agency runs counter to international standards, and thus poses a serious threat to the protection of fundamental human rights such as the right to liberty, security, and privacy. Instead of policing tasks, the SSU should focus on counterintelligence activities, including in respect of the defence, scientific and technological capacity of Ukraine, as well as combating terrorism and protecting critical state infrastructure, the constitutional order and territorial integrity of Ukraine and state secrets.
- Reform of the SSU should not only focus on its legal mandate and functions, but should also take into consideration personnel, professional development and resource management issues.
- The SSU's annual reports to the Verkhovna Rada should be made accessible to the public. While it is understandable that the report may have some confidential parts which can only be reviewed by the Committee members, a redacted version of the report can and should be published.

Parliamentary Oversight of the Security Sector

- The Law on Democratic and Civilian Control of the Armed Forces should be revised and redrafted to cover the reformed security agencies and newly established oversight institutions in Ukraine.

² The most evident difference of opinions was noticed in regard to the priorities of SSU reforms, and thus proposed recommendations, especially with regards to its law enforcement powers, were often contradictory.

- Parliamentary powers concerning appointments of senior officials in the security sector should be enhanced.
- Questions to the Ministers should not be limited to a single 'Government hour' every Friday at the plenary; more opportunities for questioning Ministers should be provided.
- The mandate and procedures of the Committee on National Security and Defence should be strengthened to oblige senior officials of the Ministry of Defence and other relevant institutions to attend committee meetings.
- The capacities of the members and staff of the Committee on National Security and Defence should be enhanced. International donors and assistance providers may consider customised capacity-building activities on parliamentary oversight of the sector, including training on international best practices and expert advice on those draft laws to be reviewed by the Committee.
- Procedural safeguards should be introduced to prevent information leaks by MPs. Ukrainian authorities may consider limiting parliamentary immunity and enforcing criminal responsibility for infringements in this area.
- A research department should be established at the Verkhovna Rada, which, upon request, provides the Committees with in-depth information on a particular thematic.
- The Rada should also consider establishing an 'Expert council' at the parliament, whereby external experts provide advice and assistance to parliamentarians on monitoring the implementation of security sector legislation and the reform process as a whole.
- More attention should be given to the parliamentary oversight of intelligence services. In this regard, the establishment of a new committee on the oversight of intelligence and special services should be considered.

