



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

#### KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by The Seventh  
International Conference  
“Ukraine's Civilian Security Sector:  
Reforms' Progress and Challenges”  
29-30 March 2017, Kyiv





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



**ЦЕНТР РАЗУМКОВА**



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands

---

*СПІВОРГАНІЗАТОР*



---

**МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

---

**ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

за результатами

Сьомої міжнародної конференції

**“Сектор цивільної безпеки: перебіг і виклики реформ”**

29-30 березня 2017р., 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 Сьомої міжнародної конференції “Сектор цивільної безпеки: перебіг і виклики реформ”.

Конференція стала майданчиком для обговорення стану реформ у секторі цивільної безпеки з метою виявлення основних перешкод і викликів, ролі новостворених інститутів у подоланні корупції в секторі цивільної 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.

## “СЕКТОР ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПЕРЕБІГ І ВИКЛИКИ РЕФОРМ”

Сьома конференція, 29-30 березня 2017р., Київ

Основні висновки та політичні рекомендації<sup>1</sup>

### I. КОНТЕКСТ

З 2014р. сектор цивільної безпеки України зазнав глибоких реформ, спрямованих на розмежування ролей та обов'язків відомств сектору безпеки, покращення їх ефективності та забезпечення демократичного цивільного нагляду за ними.

Деякі аспекти згаданих реформ можна вважати загалом успішними – ухвалення нового Закону про поліцію, оновлення підрозділів патрульної поліції, а також покращення оперативних спроможностей Державної прикордонної служби. Однак темпи реформ в інших сферах сектору цивільної безпеки були повільними. На квітень 2017р. проект закону про національну безпеку України ще не був прийнятий. Не затверджено і проект Концепції реформи служби безпеки України (СБУ). Крім того, хоча в кінці 2016р. було створено Державне бюро розслідувань, воно ще не функціонує, оскільки досі не призначено його директора.

Боротьба з корупцією в секторі цивільної безпеки є невід'ємною частиною процесу реформ. Україна створила ряд спеціалізованих установ кримінальної юстиції, а саме: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро (НАБУ) та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП); створення Спеціалізованого антикорупційного суду триває. Незважаючи на прогрес у створенні інститутів, відсутніх результатів у сенсі переслідування та засудження корумпованих високопосадовців та повернення корупційних доходів, ще немає.



<sup>1</sup> 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.



На цьому фоні Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*) спільно з Центром Разумкова та Консультативною місією Європейського Союзу в Україні (КМЄС) організував конференцію “Сектор цивільної безпеки: перебіг і виклики реформ”, що стала майданчиком для обговорення стану реформ у секторі цивільної безпеки з метою виявлення основних перешкод і викликів; та обговорення ролі інститутів кримінальної юстиції у подоланні корупції в секторі цивільної безпеки.

Це була Сьома конференція, проведена в рамках проекту з моніторингу викликів урядуванню в секторі безпеки України, який фінансується Міністерством закордонних справ Королівства Нідерландів.

Конференція зібрала 75 учасників, включно із заступником Міністра внутрішніх справ, представниками РНБО, СБУ, Державної прикордонної служби, НАБУ, САП, НАТО, КМЄС, а також представників наукових кіл, громадянського суспільства та ЗМІ.

У цьому звіті окреслені основні обговорені питання та відповідні політичні рекомендації, запропоновані учасниками і доповідачами під час конференції.

## II. ОСНОВНІ ПИТАННЯ

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

### **Реформування сектору цивільної безпеки в Україні: поточний стан та законодавча/організаційна основа**

- Стратегія “Україна-2020” визначила систему національної безпеки, правоохоронну діяльність і боротьбу з корупцією серед восьми пріоритетних напрямів реформ. Для цього запроваджено ряд вимірюваних показників оцінки результатів, наприклад, досягнення 70% довіри громадян та експертів до правоохоронних і судових органів, потрапляння України до 50 найменш корумпованих країн в Індексі сприйняття корупції (ІСК).
- Реформу сектору цивільної безпеки неможливо розглядати окремо від інших безпекових подій в Україні, зокрема від триваючої “гібридної війни” та загрози дестабілізації країни. Тому негайна задача реформування сектору цивільної безпеки в Україні – адаптувати органи безпеки до умов триваючого конфлікту і, при цьому, забезпечити захист громадян та задоволення нагальних потреб їх безпеки як вищий пріоритет.
- У рамках реформування сектору цивільної безпеки кілька безпекових відомств були об’єднані під “дахом” Міністерства внутрішніх справ. Хоча таке об’єднання має спростити контроль і координацію відомств, воно також несе ризики політизації та корупції через велику концентрацію влади в одному урядовому відомстві.
- Що стосується законодавчої бази, то проект закону про національну безпеку розробляється і має бути прийнятий після розгляду Верховною Радою. Крім цього закону, розробляється проект закону про захист державної таємниці.

### Служба безпеки України (СБУ): перебіг реформ

- СБУ разом з представниками міжнародної спільноти розробила проект Концепції реформування Служби безпеки України. Проект був винесений на обговорення Громадської ради при СБУ, що дозволило отримати громадську оцінку документа до його остаточного узгодження. Зараз проект знаходиться в РНБО і чекає на затвердження. Однак процес розробки та розгляду тривав довше, ніж планувалось, а такі зволікання гальмують здійснення реформ.
- Розбудова доброчесності декларується як головний пріоритет СБУ. На виконання Національної антикорупційної стратегії, в СБУ розроблено та подано на розгляд до НАЗК проект антикорупційної програми.
- У квітні 2017р. СБУ планує здійснити внутрішню оцінку, визначивши ризики корупції та ухваливши відповідні превентивні заходи. СБУ також має намір розробити професійний Кодекс поведінки для своїх співробітників і вищого керівництва.
- На початку 2017р. СБУ оприлюднила звіт про свою діяльність – перший такий звіт, доступний широкій громадськості.
- Поряд із згаданими вище позитивними змінами, залишаються серйозні питання стосовно підзвітності СБУ та дотримання прав людини. Згідно з річним звітом Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, половина отриманих скарг на катування стосувалася СБУ. Крім того, СБУ тисне на міграційні органи, щоб ті відмовляли у притулку деяким групам шукачів притулку. Повідомлялося також про роль СБУ в позасудових екстрадиціях до Росії, включно з екстрадицією мусульман, без дотримання процедури.

### Державна прикордонна служба (ДПС): перебіг реформ

- Загалом реформа ДПС вважається найбільш успішною. Ще до 2014р. ДПС вважали найбільш передовим відомством з точки зору гармонізації зі стандартами ЄС. Її реформування почалось у 2006р. з завданням перетворення на цілком цивільне правоохоронне відомство до 2015р.
- Після 2014р. ДПС прискорила реформи та запровадила повний цикл стратегічного планування. Зараз головними стратегічними пріоритетами реформування ДПС є: (а) реалізація політики інтегрованого управління кордонами, (б) підвищення рівня боєздатності та готовності до захисту кордону, (в) забезпечення готовності взяти під контроль ділянки кордону після відновлення територіальної цілісності та (г) підвищення довіри суспільства до ДПС, зміцнення доброчесності.
- Головна проблема, що постала перед ДПС під час російської агресії, полягала в тому, що після глибокої демілітаризації, ДПС не могла ефективно захистити українські кордони від загроз військового характеру.
- Зараз ДПС має подвійний, правоохоронно-військовий статус. Цей подвійний статус дозволяє продовжити співпрацю задля реформ, зокрема, отримання технічної допомоги від поліцейських прикордонних служб країн-членів ЄС.

Хоча довгострокова мета повної демілітаризації ДПС зберігається, зараз повна ліквідація її військових можливостей може створити проблеми з формуванням резерву.

- Збереження подвійного правоохоронно-військового статусу – непроста задача. Такий дуалізм несе виклики для розробки програм підготовки та підвищення кваліфікації. Наприклад, є побоювання, що навчальна програма ДПС стане надто мілітаризованою, на шкоду часу, відведеному для інших дисциплін, пов'язаних з правоохоронною діяльністю.
- Інша проблема, пов'язана з подвійним статусом ДПС – ротація службовців ДПС та, відповідно, особливості проходження служби категоріями, що підлягають ротації. У той час як службовці, чиї функції вважаються “цивільними”, зокрема, задіяні на пунктах пропуску, зазвичай залишаються на одному місці досить тривалий час, а службовці, які мають “військові” функції, періодично змінюють місце служби, що пов'язане з додатковими службовими та побутовими вимогами.
- У рамках заходів боротьби з корупцією у ДПС був підвищений рівень грошового утримання. Десятки службовців, викритих у корупції, були притягнуті до кримінальної та дисциплінарної відповідальності.

#### Парламентський нагляд за сектором цивільної безпеки

- Дієвого парламентського нагляду за СБУ немає. До 2010р. Голова СБУ був зобов'язаний звітувати перед Верховною Радою, однак після кількох законодавчих змін положення закону, яке зобов'язувало б Голову СБУ звітувати перед відповідними парламентськими комітетами, вже немає.
- Зараз немає порозуміння та культури діалогу між Парламентом та СБУ. Голова навіть не відвідував засідання Комітету, щоб підтримати бюджет СБУ. Тож зрештою бюджет відомства було скорочено через відсутність належної підтримки з боку керівництва.
- Діалог між ДПС та Верховною Радою теж слабкий. Законодавці не усвідомлюють пріоритетності потреби зміцнення технічних можливостей ДПС та виділення на це відповідних бюджетних коштів.

#### Громадський нагляд за сектором цивільної безпеки

- Важко говорити про якийсь змістовний нагляд громадянського суспільства за сектором цивільної безпеки під час триваючого конфлікту. Громадські ради при міністерствах і відомствах, де громадянське суспільство може фактично здійснювати нагляд, не функціонують належним чином через відсутність критеріїв відбору НУО для участі в радах. Деякі високопоставлені бюрократи, які чинять опір реформам, вижили з рад молодих, активних та освічених представників НУО, провівши замість них НУО, профільна діяльність яких має небагато спільного з сектором безпеки, зокрема, релігійні організації.

- Уряд не приділяє належної уваги стратегічним зв'язкам з громадянським суспільством. Хоча існують офіційні веб-сайти стосовно демократичного контролю над Збройними Силами в Україні та Національної ради реформ, на жодному з них не йдеться про співпрацю та (або) залучення громадянського суспільства.
- Є приклади, коли організації громадянського суспільства були викриті у співпраці з Москвою для просування російських інтересів в Україні. Однак влада часто використовує ці кілька прикладів для масштабних кампаній таврування НУО, які наглядають за сектором безпеки.
- Більшість НУО, що працюють у галузі прав людини та безпеки, мають інституційні недоліки. Авторитетних і професійних організацій-контролерів мало, що ускладнює вплив на урядові відомства.
- Уряд останнім часом пропонував зміни до Закону про запобігання корупції, які зобов'язували б керівників антикорупційних НУО, а також організацій, що співпрацюють з ними, подавати електронні податкові декларації на рівні з державними службовцями, суддями та депутатами. Такі зміни містять ризики залякування громадянського суспільства та перешкоджання громадському нагляду у справі розбудови доброчесності в секторі безпеки<sup>2</sup>.

### Міжнародна допомога реформуванню сектору цивільної безпеки

- Розмежування повноважень різних відомств сектору безпеки в Україні є одним з головних пріоритетів міжнародних донорів. Перетин функцій різних відомств створює конкуренцію та недовіру. Проект закону про національну безпеку передбачає чітке розмежування повноважень і нагляд за відомствами. У разі його прийняття це буде важливим кроком уперед.
- Іншим пріоритетом надавачів міжнародної допомоги в Україні було покращення організаційної культури відомств сектору безпеки в боротьбі з корупцією. Тоді як більшість держслужбовців люблять скаржитися на низькі зарплати та брак фінансування, підвищення зарплат – лише тимчасовий захід, сам по собі недостатній для боротьби з корупцією. Щоб забезпечити стійку доброчесність системи, треба реформувати всі інституційні процеси, від найму до навчання, підвищення кваліфікації та дисциплінарних заходів.
- Важлива проблема реформування сектору цивільної безпеки пов'язана з тим, що правоохоронні відомства мають продовжувати свою повсякденну роботу, водночас здійснюючи широкі й глибинні реформи. Тому важливо розробляти стратегічні плани згідно з пріоритетами, встановленими урядом; та виконувати ці плани так, щоб це не заважало повсякденній діяльності правоохоронних відомств.

<sup>2</sup> Див., наприклад, ТІ Україна співпрацюватиме з владою щодо е-декларування тільки після скасування дискримінаційних правок. – <https://ti-ukraine.org/news/ti-ukraina-spivpratsiuvatyme-z-vladoiu-shchodo-e-deklaruvannia-tilky-pislia-skasuvannia-dyskryminatsiinykh-pravok>.



- Іншою проблемою для здійснення реформ є брак довіри до органів безпеки. Наприклад, у справі захисту свідків немає довіри між правоохоронними відомствами та НУО, що дуже ускладнює співпрацю між ними.

### **Боротьба з корупцією в секторі цивільної безпеки: роль органів кримінальної юстиції**

- Корупція поширена там, де виконавча влада має широкі й не чітко визначені повноваження за обмеженого контролю та нагляду. Хоча в багатьох країнах з усталеними традиціями верховенства права існуючих правоохоронних відомств достатньо для боротьби з корупцією, Україна вирішила створити спеціальні органи кримінальної юстиції, такі, як Державне бюро розслідувань (ДБР), Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП) та вищі антикорупційні суди.
- Головна проблема боротьби з корупцією полягає в тому, що деякі органи, наприклад, ДБР, не працюють, тоді як інші – надто повільно розслідують і карають випадки корупції, зокрема через внутрішні проблеми судової системи України. Як наслідок, громадськість залишається незадоволеною діяльністю цих спеціалізованих антикорупційних відомств, оскільки вкладені чималі кошти платників податків наразі приносять дуже скромні результати.

У наступному розділі подані погляди новостворених або запланованих до створення органів кримінальної юстиції та думки про ці органи.

#### *Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)*

- САП створили насамперед для того, щоб спрямовувати та контролювати розслідування корупції. САП – незалежна в рішеннях про проведення обшуків, затримань і початок інших досудових слідчих заходів. Вона щороку звітує Верховній Раді про свою роботу.
- Хоча САП відповідає за нагляд за розслідуваннями НАБУ, вона не має задач нагляду за вищим керівництвом НАБУ. Зокрема, вона не бере участі в процесі обрання директора НАБУ.
- САП критикують за те, що її функції не відповідають Конституції, а також за плутанину в її функціях представництва та міжнародної співпраці. Зараз САП не має відділу, що займався б винятково міжнародною співпрацею.

#### *Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)*

- НАБУ було створено президентським Указом. Воно не має належної правової бази, що викликає питання про його легітимність. Така основа діяльності може бути причиною слабкості Бюро: якщо НАБУ розслідуватиме політичну корупцію на вищому рівні, його права та повноваження можуть бути легко обмежені без внесення змін до закону.
- У процесі створення НАБУ представники організацій громадянського суспільства, залучені до підготовки Указу, зафіксували факт внесення змін до тексту документа після його затвердження.

- Головна претензія до НАБУ – повільність розслідувань. Представники Бюро повинні донести до громадськості, що розслідування корупції на вищому рівні – нелегка справа, зокрема, деякі випадки вимагають міжнародної співпраці, що значно подовжує тривалість відповідних розслідувань.
- Працівники НАБУ стикаються з проблемами доступу до судових ухвал та інших юридичних рішень і документів, що дуже ускладнює роботу слідчих. При цьому запропонований НАБУ проект закону про доступ до судових рішень не є пріоритетним для розгляду Верховною Радою.

### *Суди*

- Зараз головну проблему боротьби з корупцією в системі кримінальної юстиції становить брак суддів для розгляду корупційних справ. Згідно з новим законом, справи, порушені САП на основі кримінальних розслідувань НАБУ, має слухати колегія у складі трьох суддів, які мають не менше п'яти років досвіду. Однак у багатьох судах бракує досвідчених суддів, щоб сформувати таку колегію. Особливо це стосується регіональних судів. За відсутності колегії у складі трьох суддів регіональні суди передають корупційні справи до вищих судів для прийняття рішень. Таке прийняття процедурних рішень суттєво уповільнює процес.
- Суди у складі трьох суддів – це лише суди першої інстанції. Якщо обвинувачений вирішить оскаржити вирок, апеляційний суд має складатися з п'яти суддів, які мають сім років досвіду. Знайти апеляційний суд, що відповідає цим критеріям, ще складніше.
- Згадана вище проблема – брак суддів – не обмежується справами стосовно корупції. Є кілька місцевих судів, де тисячі справ чекають розгляду через повну відсутність суддів. Навіть коли судді заслуховують справи, рішення не виконуються належним чином. Компенсації згідно з судовими рішеннями часто не виплачуються.
- Іншою великою проблемою корупційних справ є те, що закон не визначає термінів закінчення розгляду.
- Новий закон про судоустрій наголошує на забезпеченні доброчесності суддів і створює спеціальний дорадчий орган – Громадську раду доброчесності, яка має перевіряти професійну доброчесність кандидатів на посади суддів і давати негативний висновок стосовно кандидатів, які не відповідають тим чи іншим критеріям доброчесності. Але думку Громадської ради доброчесності може перекреслити Вища кваліфікаційна комісія суддів голосуванням кваліфікованої більшості її членів. Таке правило, що дозволяє не зважати на думку Ради доброчесності, серйозно заважає заходам боротьби з корупцією в судовій системі.

### 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.

#### **Реформування сектору цивільної безпеки в Україні: поточний стан та законодавча/організаційна основа**

- Необхідно ще раз оцінити доцільність підпорядкування кількох структур безпеки Міністерству внутрішніх справ і визначити, чи справді така структура підвищує ефективність цих відомств, а також посилити заходи боротьби з корупцією в МВС.
- Відомствам сектору безпеки слід створити підрозділи на зразок Управління забезпечення прав людини Національної поліції з метою покращення внутрішніх процедур розгляду скарг. Найбільш серйозні скарги повинні розглядатися на рівні Міністерства внутрішніх справ, яке має забезпечити участь постраждалих у процесі розслідувань та розгляду скарг.
- Зараз у законодавстві немає вичерпного єдиного переліку правоохоронних відомств. Дуже важливо, щоб проект закону про національну безпеку чітко називав усі правоохоронні відомства, а також їх компетенцію і повноваження для уникнення дублювання функцій, конфлікту інтересів і конкуренції між відомствами.
- Проект закону про національну безпеку повинен також дати детальне визначення “громадського порядку” та “громадської безпеки”, а також обставин для законного обмеження певних прав людини, зокрема, права на мирні зібрання. Однозначне роз’яснення обставин допомогло б суддям у рішеннях про надзвичайні заходи, вжиті заради громадського порядку та безпеки.

#### **Служба безпеки України (СБУ): перебіг реформ**

- Реакцією на заяви про втручання СБУ у діяльність міграційних органів стала ініціатива створення у Верховній Раді підкомітету з міграційної політики в Комітеті з прав людини. Цей підкомітет слід створити негайно та надати йому повноваження і ресурси для доступу до відповідної інформації та запитів про роль СБУ. Організації громадянського суспільства мають запропонувати підкомітету свої знання та співпрацю і разом зі ЗМІ ретельно стежити за його роботою.
- Закони та внутрішні правила доступу до інформації слід змінити, дозволивши доступ до несекретних частин документів. Зараз, якщо якась частина документа містить секретну інформацію, то весь документ вважається закритим для доступу, незалежно від обсягу. Ця практика суттєво заважає роботі громадських органів нагляду, які стежать за дотриманням прав людини.

### **Державна прикордонна служба (ДПС): перебіг реформ**

- Для охорони морських кордонів України ДПС потрібна додаткова інфраструктура спостереження. Крім того, щоб побудувати технічну систему безпеки кордону вздовж сухопутного кордону з Росією (Проект “Стіна”), ДПС потрібна дорога інфраструктура. Для дотримання всіх технічних вимог потрібен відповідний деталізований бюджет ДПС, а вище керівництво служби має ефективно донести додаткові технічні (логістичні) потреби до відповідних парламентських комітетів, що відповідають за розгляд і затвердження бюджету.
- Необхідно розглянути варіанти вирішення проблем, спричинених необхідністю ротації персоналу ДПС.

### **Парламентський нагляд за сектором цивільної безпеки**

- Парламент має забезпечити на законодавчому рівні чітке розмежування функцій СБУ та інших правоохоронних відомств.
- У парламентському нагляді за СБУ слід запровадити процедури, що передбачають оцінку ресурсів, спроможностей і результатів роботи СБУ.
- Слід розглянути можливість створення окремого парламентського комітету з нагляду за службами безпеки та розвідки відповідно до поширеної практики в Європі.
- Слід також розглянути можливості зміцнення ролі Верховної Ради у процесі добору та призначення керівників органів безпеки, включно з СБУ та ДПС.
- Верховній Раді слід брати активнішу участь у контролі бюджету ДПС. Наприклад, відсутність окремої статті в бюджеті на розвідку ДПС створює серйозний ризик для підзвітності та прозорості, що не повинно залишатися поза увагою Парламенту.
- Річний звіт НАБУ перед Парламентом – не достатня форма нагляду. Верховній Раді слід надати більше повноважень нагляду за НАБУ, наприклад, повноваження викликати посадовців НАБУ на парламентські слухання.

### **Громадський нагляд за сектором цивільної безпеки**

- Слід виробити вичерпні критерії обрання представників НУО до громадських рад при міністерствах і відомствах. Уряд має забезпечити чітке дотримання цих критеріїв вищим керівництвом відповідних міністерств і відомств.
- Уряд має покращити стратегічну комунікацію про реформи, взаємодіючи при цьому з НУО та ЗМІ. Має бути більше просвітницьких кампаній, теле-репортажів, що пояснюють засади реформ, їх значення, функції новостворених органів тощо. Брак довіри до влади є головною причиною громадського незадоволення попри очевидні результати діяльності Уряду.

- Громадські органи нагляду мають діяти професійно та дотримуватися етичних стандартів. На жаль, багатьом органам зовнішнього нагляду бракує професіоналізму, що викликає справедливі нарікання керівництва силових відомств і небажання співпрацювати з НУО.
- Попри серйозні підстави для звинувачення деяких українських НУО у співпраці з російськими організаціями, кожен такий випадок вимагає розслідування. Такі звинувачення не слід використовувати як привід для огульного переслідування організацій громадянського суспільства та правозахисників. Розслідування таких звинувачень має ґрунтуватися на доказах та обґрунтованих підозрах.

**Боротьба з корупцією в секторі цивільної безпеки:  
роль органів кримінальної юстиції**

- Хоча НАБУ відповідає за розслідування корупції “нагорі”, не варто забувати про інші форми та рівні корупції. Для цього слід якомога скоріше забезпечити дієздатність Державного бюро розслідувань.
- Слід забезпечити правовий статус НАБУ – він має ґрунтуватися на законах, а не указах, які можна легко скасувати.
- Слід ретельно переглянути новий Закон про судоустрій і статус суддів. Зараз антикорупційні суди, передбачені Законом, виглядають чимось екстраординарним. Замість створення окремого антикорупційного суду владі слід подумати про альтернативні варіанти, наприклад, створення “антикорупційної” палати в касаційному суді.
- Є прогалини в кримінально-процесуальному праві, що дозволяють відвід суддів, які застосовують заходи досудового ув’язнення. Адвокати обвинуваченого нерідко зловживають можливістю вимагати відводу судді з метою затягування судового процесу. Для ефективної боротьби з корупцією такі законодавчі прогалини слід подолати.







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



**RAZUMKOV CENTRE**



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands

---

*CO-ORGANISER*



---

## **MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES**

---

### **KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS**

by The Seventh  
International Conference  
**“Ukraine’s Civilian Security Sector:  
Reforms’ Progress and Challenges”**

29-30 March 2017, Kyiv

KYIV-2017

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 Seventh International Conference “Ukraine’s Civilian Security Sector: Reforms’ Progress and Challenges”.

Conference Seven, following to the previous conferences recommendations, provided a platform to discuss the status of reforms in the civilian security sector with a view to identifying key barriers and challenges; and discuss the role of criminal justice institutions in tackling corruption in the civilian security sector.

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-7: "Ukraine's Civilian Security Sector: Reforms' Progress and Challenges"**

**29-30 March 2017, Kyiv, Ukraine**

#### **Key Issues and Policy Recommendations<sup>1</sup>**

### **I. CONTEXT**

Since 2014, Ukraine's civilian security sector has undergone comprehensive reforms, aiming to delineate the roles and responsibilities of security sector agencies, while improving their effectiveness and ensuring their democratic and civilian oversight.

Certain aspects of the aforementioned reforms can be considered as largely successful, such as the adoption of the new Law on Police, the modernisation of the Patrol Police units, as well as the improvement of the operational capabilities of the State Border Guard Service. However, the pace of reforms in other areas of the civilian security sector has been slow. As of April 2017, the draft law on National Security of Ukraine has yet to be adopted. Similarly, approval of the draft Concept for the Reform of the Security Services of Ukraine (SSU) is still pending. Moreover, while the State Bureau of Investigation was established in late 2016, it is not yet functional as its director has yet to be appointed.

Combatting corruption in the civilian security sector forms an indispensable part of the reform process. Ukraine has established a number of specialised criminal justice institutions, namely the National Agency for Prevention of Corruption (NACP), the National Anti-Corruption Bureau (NABU), and the office of the Special Anti-Corruption Prosecutor (SAP); while the establishment of a specialised Anti-Corruption Court is underway. Although progress in setting up institutions has been made, tangible results, in terms of prosecuting and convicting corrupt high-level officials and recovering proceeds gained through corruption, has yet to be achieved.



---

<sup>1</sup> 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.

Against this backdrop, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), jointly with the Razumkov Centre and the European Union Advisory Mission in Ukraine (EUAM), organised the Conference “Ukraine’s Civilian Security Sector: Reforms’ Progress and Challenges” which aimed to provide a platform to discuss the status of reforms in the civilian security sector with a view to identifying key barriers and challenges; and discuss the role of criminal justice institutions in tackling corruption in the civilian security sector.

The event was the seventh in the conference series, implemented in the framework of the Project on Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges, itself funded by the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Netherlands.

The conference brought together seventy-five participants, including the Deputy Minister of Internal Affairs, representatives of the NSDC, the SSU, State Border Guard Service, NABU, SAP, NATO, EUAM, as well as representatives from academia, civil society and the media.

This report outlines the key issues discussed, as well as relevant policy recommendations proposed by participants and speakers during the 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.

### **Civilian Security Sector Reform in Ukraine – Current Status and Legislative / Institutional Framework**

- The “Ukraine 2020 Strategy” lists the national security system, law enforcement and anti-corruption sector as among the eight priority areas for reform. To this end, a number of measurable performance indicators have been established, such as achieving 70 per cent citizen and expert community confidence in law enforcement and judiciary institutions, as well as Ukraine entering the list of the top 50 least corrupt governments in the Corruption Perception Index (CPI).
- Reform of the civilian security sector cannot be considered in isolation from other security developments in Ukraine, in particular the on-going hybrid war and the threat of the country destabilising. Therefore, the immediate task for civilian security sector reform in Ukraine is to adapt security institutions to the on-going conflict, whereby protecting the people and addressing their imminent security needs are considered top priorities.
- As part of the reform of the civilian security sector, several security agencies were consolidated under the umbrella of the Minister of Internal Affairs. While such consolidation is expected to facilitate control and coordination of the agencies, it also poses a risk of corruption due to the high concentration of power in one government agency.
- As regards the legislative framework, the Draft Law on National Security is in development and is expected to be adopted after review by the Verkhovna Rada. In addition to this law, a draft law on the protection of state secrets is underway.

## **Security Service of Ukraine (SSU) – Status of Reforms**

- The SSU, together with representatives of the international community, has developed a draft concept concerning its reform. The civic council, which operates under the SSU, has also discussed the draft concept, which allows civilian actors and NGO representatives to review the concept before it is finalised. The draft is currently with the NSDC, pending approval. However, the drafting and review process took longer than planned, with such delays a key barrier for implementing reforms.
- Integrity building constitutes a main priority for the SSU. In order to comply with the National Anti-Corruption Strategy, the SSU has developed a draft anti-corruption programme, and submitted it to the National Agency for Prevention of Corruption (NACP) for review.
- In April 2017, the SSU plans to conduct an internal assessment whereby corruption risks would be identified and suitable preventive measures adopted. The SSU also intends to draft a professional Code of Conduct for its officers as well as its senior management.
- In early 2017, the SSU published a report on its activities – the first report of its kind which was accessible to the general public.
- Putting the aforementioned positive developments aside, serious issues – with respect to the SSU's accountability and compliance with human rights – still persist. According to the Parliamentary Commissioner's annual report, half of the complaints received on torture relate to the SSU. Furthermore, the SSU exerts pressure over migration authorities to deny asylum applications from certain groups, including those who fought for Ukraine at Maidan. The SSU is also reported to engage in extrajudicial extraditions to Russia, including the extradition of Muslim residents without due process.

## **State Border Guard Service (SBGS) – Status of Reforms**

- Overall, the reform of the SBGS is considered successful. Even before Maidan, the SBGS was considered as the most advanced agency in terms of its harmonisation with EU standards. Its reformation began in 2006, with the goal of becoming a fully civilian law enforcement agency by 2015.
- After the Revolution, the SBGS accelerated reforms and adopted a full cycle of strategic planning. Currently, the main strategic reform priorities of the SBGS are (i) implementing Integrated Border Management policies (ii) improving combat capabilities, (iii) achieving readiness to take control of the land border areas in the East and Crimea which are temporarily not under Ukraine's control, and (iv) increasing the level of public confidence in the SBGS.
- The main challenge the SBGS faced during the period of Russian aggression was that, having been increasingly demilitarised, the SBGS was not able to effectively defend Ukrainian borders against Russian military aggression.



- Currently, the SBGS maintains a dual law enforcement/military status. This dual status allows for the continuation of reform cooperation, in particular technical assistance from border police services of EU member states. While the long-term goal of full SBGS demilitarisation still remains, for the time being, the complete removal of its military capabilities would likely create problems with respect to reserve formation.
- However, maintaining the dual law enforcement/military status is not an easy task. Such a duality poses challenges to the development of training and professional development programmes. For example, concerns remain that the SBGS training curriculum is becoming increasingly militarised, which leaves little room for other law enforcement related subjects.
- Another challenge – with respect to the dual status of the SBGS – is the rotation of SBGS officers and the respective imbalance between the levels of expertise of staff. Whereas officers with functions considered as ‘civilian’, such as those deployed at border control points, normally remain in one place for an extended period of time and as such develop expertise, officers with military roles are rotated more frequently, meaning they are unable to develop certain skills.
- As part of its efforts to combat corruption, the SBGS has increased the salaries of its military officers, dismissed officers who were found to be involved in corruption, and imposed dozens of disciplinary measures.

### **Parliamentary Oversight of the Civilian Security Sector**

- There is no effective parliamentary oversight of the SSU. Prior to 2010, the chairman of the SSU was obliged to report to the Verkhovna Rada. After several legislative amendments, however, no such provision in the law *obliging* the Chairman of the SSU to report to the relevant parliamentary committees now exists.
- Currently, there is no rapport and culture of dialogue between the Parliament and the SSU. The chairman did not even attend Committee meetings to defend the SSU's budget. In the end, therefore, the budget was decreased as no one was present to lobby for it.
- Dialogue between the SBGS and the Verkhovna Rada is also weak. The need to enhance the technical capacities of the SBGS, and appropriate funds for its budget, do not seem to be a high priority for legislators.

### **Public Oversight of the Civilian Security Sector**

- It is difficult to speak of any meaningful civil society oversight of the civilian security sector in the on-going conflict. Civic councils under each ministry, the platforms where civil society can exercise effective oversight, are not functioning properly because there are no criteria for selecting NGOs to sit on the councils. Some senior bureaucrats, who are resisting reform, have ostracized young, active and informed NGO representatives from the council's membership, instead bringing in NGOs which are not active in the security sector, such as religious communities.

- The Government does not pay sufficient attention to its strategic communication with respect to cooperation with civil society. Although official websites on the democratic control of armed forces in Ukraine and the National Reforms Council exist, neither of them acknowledges cooperation with and/or involvement of civil society in them.
- There are certain instances whereby certain civil society organisations have been found to collaborate with Moscow to further Russian interests in Ukraine. However, the authorities often use these few examples to carry-out larger smear campaigns against NGOs who oversee the security sector.
- Most NGOs working in the field of human rights and security suffer from institutional weakness. Few strong watchdog organisations exist, which makes it difficult to exert influence on government agencies.
- The government recently proposed amendments to the Law on Prevention of Corruption, which would make it mandatory for leaders of anti-corruption NGOs, as well as organisations working with them, to submit e-declarations of their assets, similar to those that are now mandatory for civil servants, judges, and members of parliament. Such amendments run the risk of intimidating civil society, and hampering public oversight in the field of integrity building in the security sector.<sup>2</sup>

### **International Assistance to the Civilian Security Sector Reform**

- Delineating the competences of the various security sector agencies in Ukraine has been one of the main priorities of international assistance providers. Overlapping functions between agencies engender competition and mistrust. The draft Law on National Security foresees a clear delineation of competences and oversight of the agencies. If adopted, it would be an important step forward.
- Another priority for international assistance providers in Ukraine has been to improve the organisational culture of security sector agencies to combat corruption. Whereas most people tend to complain about small salaries and a lack of funding, increasing salaries is only a quick fix, and alone is not sufficient to combat corruption. The entire institutional processes, from recruitment, to training, to professional development and disciplinary measures, should be reformed to ensure a sustainable integrity system.
- A key challenge for reforming the civilian security sector pertains to the fact that law enforcement agencies must continue their day-to-day operation, while also undergoing widespread and comprehensive reforms. It is, therefore, important to develop strategic plans in accordance with priorities established by the government; and to adhere to the implementation of such plans so as not to hamper the daily operation of law enforcement agencies.

---

<sup>2</sup> See more: TI Ukraine Will Collaborate with Authorities Concerning E-declarations Only After the Abolishment of Discriminatory Amendments, – <http://ti-ukraine.org/en/news/ti-ukraine-will-collaborate-with-authorities-concerning-e-declarations-only-after-the-abolishment-of-discriminatory-amendments/>.

- Another challenge for implementing reforms is the lack of trust in security sector institutions. By way of example, in the field of witness protection, there is no trust between law enforcement agencies and NGOs, which makes cooperation between them very difficult.

### **Combating Corruption in the Civilian Security Sector – The Role of Criminal Justice Institutions**

- Where executive authorities have broad discretionary powers, with limited control and oversight, corruption is widespread. While in many countries with a strong tradition of the rule of law, existing law enforcement agencies are sufficiently able to combat corruption, Ukraine chose to establish special purpose criminal justice agencies such as the State Bureau of Investigation (SBI), National Anti-Corruption Bureau (NABU), Special Anti-Corruption Prosecutor (SAP) and higher Anti-Corruption Courts.
- The main challenge in the field of anti-corruption is that some institutions, such as the SBI, are not functional, while others are slow to investigate and prosecute cases of corruption for a number of reasons, including inherent problems with the judicial system in Ukraine. As a result, the public remains dissatisfied with the performance of these specialised anti-corruption agencies, in which a substantial amount of taxpayers' money is invested, albeit with little results.
- The following section presents the perspectives from- and opinions about the newly established, or soon to-be established criminal justice institutions.

#### *Office of the Special Anti-Corruption Prosecutor (SAP)*

- The SAP was primarily established to direct and supervise anti-corruption related investigations. The SAP is independent in that it can order search and seizures, and initiate other pre-trial investigative measures. It also reports to the Verkhovna Rada annually regarding its work.
- While the SAP is responsible for supervising NABU investigations, it does not have a role in overseeing the NABU's senior management. In particular, it is not involved in the selection process for the NABU's director.
- Criticisms of the SAP also include that its functions are not in line with the constitution, and that confusion exists with respect to its representation and international cooperation functions. Currently, the SAP does not have a department which deals exclusively with international cooperation.

#### *National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU)*

- NABU was established by presidential decree. It does not have an independent legal basis, however, which raises question about its legitimacy. Such an executive basis may render the Bureau weak: if the NABU investigates high-level political corruption, then its mandate and powers can be easily restricted without legislative amendments.

- In the process of establishing the NABU, civil society organisations were invited to review the decree and provide input, after which last minute changes to the text were made.
- The main challenge for the NABU is the slow pace of its investigations. It should, however, be communicated to the public that investigating high-level corruption is not an easy task, and that, for example, some of the cases require international cooperation, which extends the duration of respective investigations.
- NABU officials encounter problems with accessing court rulings and other judicial decisions and documentation, which makes the work of investigators extremely difficult. Even though the NABU proposed a draft law on access to judicial decisions, the Verkhovna Rada has not prioritised its review.

### *Courts*

- Currently, the primary challenge to anti-corruption efforts in the criminal justice system concerns the lack of judges available to hear corruption cases. According to the new law, a panel of three judges with at least five years of experience should hear cases prosecuted by the SAP based on criminal investigations by the NABU. However, in many courts, there are not enough judges to form such a panel. This is particularly the case in regional courts. In the absence of three-judge panels, regional courts send anti-corruption cases to higher courts for a decision on which court should hear the case. This procedural decision-making significantly slows down the process.
- The three-judge courts are only the courts of first instance. If the accused decides to appeal against the judgement, the appeal court should be composed of a panel of five judges with seven years of experience. It is even more difficult to find an appeal court that meets these criteria.
- However, the aforementioned problem – concerning the lack of judges – is not limited to corruption cases. In general, there are several other courts with no judges; with thousands of cases pending trial. Even when judges hear cases, decisions are not properly enforced. Compensations based on court decisions are often not paid.
- Another major problem with corruption cases is that the law does not define deadlines for concluding trials.
- The new law on the judiciary emphasises integrity building among judges, and establishes a special advisory body, the Public Integrity Council, which is tasked with verifying the professional integrity of the candidates for judges, and issues negative opinions about candidates who do not fulfil certain integrity criteria. However, the opinion of the Public Integrity Council can be overruled by the Higher Qualification Commission of Judges by a qualified majority vote of its members. Such a rule that allows for the Integrity Council's opinion to be overturned seriously hampers anti-corruption efforts in the judiciary.

### **III. POLICY RECOMMENDATIONS**

In view of the key issues and challenges identified above, 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.

#### **Civilian Security Sector Reform in Ukraine – Current Status and Legislative / Institutional Framework**

- It is necessary to re-assess the subordination of several security agencies under the MoIA to identify whether or not it actually enhances the efficiency of these agencies, as well as to explore relevant measures to prevent and combat corruption in the MoIA.
- The National Police has recently established a Human Rights Department. Other security sector agencies should also set-up similar units to strengthen their internal complaints-handling procedures. Complaints of a serious nature should be transferred to the Ministry of Internal Affairs. The MoIA should ensure victim involvement in the investigation and complaints-handling process.
- Currently, there is no full list of law enforcement agencies in the legislative framework. It is of vital importance that the Draft Law on National Security clearly lists all law enforcement agencies, as well as their respective competences and powers, in order to avoid a duplication of roles and conflict and competition between the agencies.
- The draft Law on National Security should also stipulate the definitions of ‘public order’ and ‘public safety’ in detail, as well as the circumstances whereby certain human rights, such as the right to peaceful assembly, can be lawfully restricted. Such an unambiguous explanation of circumstances would help judges in their rulings for extraordinary measures taken for public order and safety.

#### **Security Service of Ukraine (SSU) – Status of Reforms**

- As regards the allegations of the SSU exerting pressure on migration authorities, there have been recent attempts in Verkhovna Rada to establish a sub-committee on migration policies under the Committee on Human Rights. The sub-committee should be established as a matter of urgency, and provided with powers and resources to access relevant information and inquire about the SSU’s involvement in this regard. Civil society organisations should offer their expertise and cooperation to the sub-Committee, and closely follow their work together with the media.
- Laws and internal regulations regarding the disclosure of documents should be amended in such a way as to allow access to non-classified parts of a document, which itself may include classified sections. Currently, if any part of a document contains classified information, no matter the length, the entire document cannot be released. This practice seriously impedes the work of public oversight actors who oversee the compliance of the SSU with respect to human rights.



### **State Border Guard Service (SBGS) – Status of Reforms**

- In securing the maritime border of Ukraine, the SBGS requires additional surveillance infrastructure. Furthermore, in order to construct the “wall”, i.e. the border security technical system along the land border with Russia, the SBGS needs expensive infrastructure. In order to ensure that these technical demands are met, the budget of the SBGS should be drawn-up accordingly, and the senior management of the service should effectively communicate the additional technical/logistical needs to the relevant Parliamentary Committees, which are in charge of reviewing and appropriating service budgets.
- In order to resolve the problems caused by the rotation of certain officers, options to address this issue need to be considered in the future.

### **Parliamentary Oversight of the Civilian Security Sector**

- When the draft Law on National Security is submitted, the Parliament should ensure that the functions of the SSU and other law enforcement agencies are clearly delineated.
- Parliamentary oversight of the SSU should adopt an approach that assesses resources, capacities and the respective outcomes of the SSU's work.
- Ukraine should consider establishing a parliamentary committee with an exclusive mandate to oversee the intelligence services, a widespread practice in Europe.
- Ukraine should also explore possibilities to strengthen the role of the Verkhovna Rada in the process of selecting and appointing the chiefs/directors of security sector institutions, including the SSU and SBGS.
- The Verkhovna Rada should become more engaged in the budgetary oversight of the SBGS. For example, while the SBGS has its own intelligence unit, it does not have a separate line in the SBGS budget. This poses a serious accountability and transparency risk, and should be addressed by the parliament.
- The NABU is supposed to submit an annual report to the parliament. Reviewing reports once a year, however, is not a sufficient form of oversight. The Verkhovna Rada should be given more oversight powers over the NABU, such as summoning NABU officials to parliamentary hearings.

### **Public Oversight of the Civilian Security Sector**

- Comprehensive criteria should be developed for the election of NGO representatives to civic councils at the ministries. The Government should ensure that the senior management of the ministries strictly adhere to the criteria.
- The Government needs to improve its strategic communication on reforms, and in doing so, should cooperate with NGOs and the media. There should be more awareness raising campaigns, TV spots explaining the basic of the reforms, what

they are about, and what the newly established institutions would bring. There is currently a lack of trust in the government, and, although many things are happening, the public remains dissatisfied.

- Public oversight actors should conduct their activities in a professional and ethical manner. Regrettably, many external oversight actors lack professionalism, which results in frustration among the SSU's leadership, and a reluctance to work with such actors.
- While the fact that some Ukrainian NGOs have cooperated with Russian organisations is extremely serious and as such requires investigation, such allegations should not be used as a blanket excuse to persecute civil society organisations and human rights defenders. Investigations of such allegations should be based on evidence and/or reasonable suspicion.

### **Combating Corruption in the Civilian Security Sector – The Role of Criminal Justice Institutions**

- While the NABU is responsible for investigating high-profile corruption cases, other forms of corruption should not be neglected. In this regard, the State Bureau of Investigation should be made operational as soon as possible.
- The NABU's legal status should be clarified, and it should be based on laws, not executive decrees, which can be easily repealed.
- The new Framework Law on the Judiciary and the Status of Judges should be carefully reviewed. Currently, the Anti-Corruption Courts envisaged in the law seem to be of an extraordinary nature. Instead of establishing a separate anti-corruption court, authorities should consider setting up an 'anti-corruption' chamber within the court of cassation.
- There are gaps in the Criminal Procedures Law, which allow for the recusal of judges who order pre-trial detention measures. When a judge orders a pre-trial detention measure, the lawyer of the accused can demand recusal of the judge, which essentially allows the accused to gain extra time during the trial. In order to effectively combat corruption, such legislative gaps should be closed.

