



institute
of world
policy

Office 1,
32 B, Esplanadna Str., Kyiv,
Ukraine 01001
Tel. +38 044 374 03 11
e-mail: info@iwp.org.ua

Policy Brief

Institute of World Policy, 2017

Місія здійсненна?

Аудит зусиль Європейського Союзу у реформуванні сектору цивільної безпеки в Україні

Катерина Зарембо*

В Україні вже понад два роки працює Консультативна місія ЄС EUAM, відряджена в Україну після початку російської агресії. Наразі очікується подовження мандату місії.

Інститут світової політики вже пропонував свою оцінку роботи місії у 2015 році. Тоді EUAM ще тільки набирала обертів і шукала свою нішу у реформуванні сектору цивільної безпеки. Однак від самого початку партнери місії в Україні одностайно визнавали: суто стратегічного консультування для України недостатньо. Однією з ключових рекомендацій Інституту світової політики у 2015 році стало розширення мандату місії і включення у нього проектної діяльності.

У 2016 році місія EUAM знову стала об'єктом дослідження з боку ІСП в рамках проекту «Все суспільство заради попередження конфлікту та миробудівництва» (WOSCAP), який реалізується консорціумом дослідницьких установ за програмою «Горизонт 2020».

В основі цієї записки — ключові висновки, опубліковані у дослідженні «Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Ukraine», підготовленого в рамках проекту WOSCAP¹. Матеріалом для дослідження стали інтерв'ю з самою місією EUAM, партнерами місії в Україні, Міністерством закордонних справ України, Радою національної безпеки та оборони України та Представництвом ЄС в Україні, проведені з червня по вересень 2016 року. Водночас, ця записка є не тільки скороченою версією дослідження, але й доповнена даними, зібраними автором під час інтерв'ю у Брюсселі у жовтні 2016 і січні 2017 року.

Ця записка є дискусійною і не претендує на всеохопну та вичерпну оцінку роботи місії EUAM. Радше вона окреслює певні тенденції і спостереження, які можуть стати у нагоді як для ЄС у виробленні політики щодо України, так і для дослідників, які вивчають Спільну політику безпеки та оборони (СПБО) ЄС і працюють над її удосконаленням.

¹ Litra L., Medynskyi I., and Zarembo K., (2016). Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Ukraine. Deliverable 3.4. WOSCAP: Whole of Society Conflict Prevention and Peace-building. http://www.woscap.eu/documents/131298403/131299900/D3.4_Case+Study+Report+Ukraine_PU.pdf/de6f7a64-17d6-4b89-b902-7f0b3284edff

* Автор дослідження висловлює вдячність усім співбесідникам, які знайшли час для інтерв'ю. Аргументи та аналіз, викладені у цій записці, є винятковою відповідальністю автора.

2 РОКИ EUAM: ЩО ЗМІНИЛОСЯ?

За два роки роботи в Україні місія ЄС ґрунтовно переглянула і конкретизувала власні пріоритети. Незадоволення з боку України суто дорадчими функціями місії було почуте у Брюсселі. Держави-члени виявили нетипову для СПБО гнучкість, переглянувши мандат місії не через два роки, як це традиційно відбувається для безпекових місій, а через рік². Новий операційний план місії дозволив їй впроваджувати проекти та проводити тренінги. Окрім того, місія визначила для себе п'ять пріоритетів: розмежування повноважень, взаємодія поліції з громадою, громадський порядок, кримінальні розслідування та управління персоналом³. У реалізації кожного з цих пріоритетів особливу роль грають так звані «наскрізні питання»: боротьба з корупцією, забезпечення належного врядування, дотримання прав людини та гендерної рівності⁴. Також змінився голова місії: на зміну Калману Міжею прийшов Кястутіс Ланчінскас, очільник поліції м. Вільнюс у 2009-2016 роках.

Діяльність EUAM різноманітна і включає консультаційну підтримку щодо розробки стратегічних документів та законопроектів, матеріально-технічну допомогу, координацію донорської допомоги в Україні в сфері реформи правоохоронних органів і навіть пошук коштів для реалізації реформ. EUAM координує свою діяльність з Представництвом ЄС в Україні та Групою підтримки для України. Бюджет місії щороку збільшується і на період з 1 грудня 2016 року до 30 листопада 2017 року склав 20,8 млн євро.

Таблиця 1. EUAM в цифрах

Завдання	<i>a. Надання стратегічних консультацій щодо реформування сектору цивільної безпеки, розробки стратегій сектору цивільної безпеки;</i>
	<i>b. Підтримка імплементації реформ шляхом надання практичних консультацій, тренінгів та впровадження проектів;</i>
	<i>c. Співпраця та забезпечення координації заходів з реформування між українськими та міжнародними партнерами.</i>
Географічне розташування	Київ (штаб-квартира), Львів і Харків (регіональні присутності з травня 2016 року)
Кількісний склад	Понад 200 осіб ⁵
Бюджет (EUR, 2014-2017)	54 250 000

² Інтерв'ю з представником Європейської служби зовнішньої дії, липень 2016 р.

³ EUAM Ukraine (2017). 5 пріоритетів роботи місії. <http://www.euam-ukraine.eu/ua/what-we-do/5-priorities>

⁴ Там само.

⁵ Іноземні співробітники місії походять з держав-членів ЄС (за винятком Бельгії, Хорватії, Кіпру, Люксембургу та Мальти), Норвегії та Швейцарії. Найчисельнішими є представники Німеччини та Швеції.

МІСІЯ ЗДІЙСНЕННА?

Аудит зусиль Європейського Союзу у реформуванні сектору цивільної безпеки в Україні

Ключовими партнерами місії є Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція, Генеральна прокуратура, Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба, Державна фіскальна служба⁶. Місія також працює з Національним агенством з питань запобігання корупції, Нацагенством з повернення активів, Міністерством юстиції та профільними комітетами Верховної Ради (Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітет з питань правової політики та правосуддя, Комітет з питань запобігання і протидії корупції, Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, тощо).

У цілому бенефіціари місії задоволені роботою з нею. Опитані Інститутом світової політики місцеві партнери місії особливо відзначили більш активну та сфокусовану співпрацю з місією у порівнянні з 2015 роком (що, зокрема, може пояснюватися тим, що місія досягнула повної операційної спроможності тільки влітку 2015 року), високий фаховий рівень радників, яких надає місія, та роль прямого каналу зв'язку з Брюсселем, яку відіграє EUAM для деяких з них.

Вочевидь, взаємодія місії з місцевими партнерами не позбавлена проблем і протиріч і за інтенсивністю та результативністю не є однаковою для кожного з партнерів. Дані Таблиці 2 «Досягнення EUAM за 2014-2016 р.р.» дозволяють відстежити певну розбіжність у тому, де місія докладє найбільших зусиль і де отримує найкращу оцінку з боку партнера. Так, якщо за критерій оцінки брати сприйняття місії з боку місцевого партнера, тоді «історією успіху» місії можна назвати співпрацю з Державною прикордонною службою і Національним антикорупційним бюро. Однак деякі партнери, у співпраці з якими місія інвестує найбільше зусиль, визнають: місія дає їм стратегічні поради, однак не має стратегічного впливу на їхнє керівництво.

В цілому оцінки, які давали місії партнери в Україні, є неоднорідними. Тоді як у деяких відомствах висловлювали стовідсоткову задоволеність роботою з EUAM, інші були більш стриманими і зауважували, що потенціал співпраці з місією є більшим, ніж наявна спільна робота. Деякі партнери також звертали увагу на те, що місія не враховує контексту українсько-російського конфлікту як при розробці стратегічних документів, так і при співпраці на тактичному рівні, пропонуючи поради, більш придатні для мирного часу.

Зі свого боку, місія критикує українські інститути за відсутність цілісного підходу до сектору безпеки.

⁶ EUAM Ukraine (2017). Сектор цивільної безпеки. <http://www.euam-ukraine.eu/en/what-we-do/civilian-security-sector>, accessed 28.02.2017

Таблиця 2.⁷ Ключові досягнення EUAM (2014-2016)

Інституція-партнер в Україні	Допомога у підготовці стратегічних документів, законопроектів, тренінги та проекти
Сектор цивільної безпеки в цілому	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегічні поради щодо низки концепцій і стратегій, зокрема «Стратегія реформування органів внутрішніх справ», зміни до Кримінального процесуального кодексу щодо розподілу слідчих повноважень, проект закону про свободу зібрань, проект закону «Про національну безпеку» та Національна стратегія у сфері прав людини та План дій з її реалізації • Надання можливості українським партнерам відвідати країни ЄС (зокрема, Польщу, Естонію, Фінляндію, Румунію, Нідерланди, Словенію, Великобританію) з навчальними візитами для обміну досвідом та інформацією про найефективніші методи роботи
Національна поліція	<ul style="list-style-type: none"> • Допомога у розробці «Концепції реформування Національної поліції 2016-2017 рр.» • Допомога у розробці Закону України «Про Національну поліцію» • Підтримка формування Національної поліції України (у листопаді 2015 року) шляхом проведення підготовки керівників регіональних підрозділів патрульної поліції, серії навчальних семінарів із взаємодії поліції з громадою для керівників Київської міської патрульної поліції, проведення тренінгів з питань забезпечення громадського порядку для нових спеціалізованих підрозділів швидкого реагування Національної поліції та підготовки працівників поліції у Львові та Харкові щодо забезпечення прав громадян на мирні зібрання • Надано тренінг для патрульної поліції Києва щодо поводження з натовпом спільно з Європейською жандармерією (European Gendarmerie Force) • Підтримка у відкритті приймальні громадян патрульної поліції Києва • Розробка моделі з запровадження груп швидкого реагування у сільській місцевості та невеликих містечках (додатково до патрульної поліції у великих містах), яка вперше запрацювала у Самборі (Львівська область), а у 2016 році також у Київській, Львівській і Харківській областях;

⁷ Джерело: компіляція автора на основі даних офіційного веб-сайту місії (<http://www.euam-ukraine.eu/ua/what-we-do/progress-in-reform>) і даних, надані місією авторів звіту. Дані дійсні станом на літо 2016 року.

МІСІЯ ЗДІЙСНЕННА?

Аудит зусиль Європейського Союзу у реформуванні сектору цивільної безпеки в Україні

	<ul style="list-style-type: none">• Сформовані чотири спільні робочі групи для розробки концепцій і планів дій у сфері взаємодії поліції з громадою, кримінальних розслідувань, громадського порядку та управління персоналом• Надано тренінг із розвитку лідерства для голів регіональних підрозділів патрульної поліції• Проведення низки семінарів щодо взаємодії поліції з громадою для патрульної поліції міста Києва• Проведення тренінгу з громадського порядку для нового спеціалізованого підрозділу поліції з забезпечення громадського порядку «Корд»• Проведено тренінг щодо прав на мирне зібрання для поліцейських Львова і Харкова• Сформовано та впроваджено концепцію взаємодії поліції з громадою (що є новою в Україні) шляхом надання стратегічних рекомендацій і проведення тренінгів• Є спостерігачем у процесі переатестації поліції України, в рамках якого співробітники поліції повинні скласти іспити для визначення їхньої відповідності професійним стандартам
Міністерство юстиції	Перенесення пенітенціарних функцій до Міністерства юстиції — внесок у зміни до законодавства та розвиток дорожньої карти реформ
Генеральна прокуратура України	<ul style="list-style-type: none">• Підтримка з низки питань, зокрема щодо перевірки добропорядності, питань інспекції (англ. “inspection issues”) і через угоду про колокацію• Спостереження за процесом переобрання місцевих прокурорів та подальші тренінги
Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Національна агенція з питань запобігання корупції	Підтримка у формуванні цих інституцій. Місія виступила як спостерігач під час формування комісій, які обирали керівників і заступників керівників цих організацій.
Державна прикордонна служба України	Допомога у розробці Концепції інтегрованого управління кордонами на 2016-2020 роки
Служба безпеки України	Допомога у розробці Концепції реформування СБУ у складі Міжнародної дорадчої групи з питань реформування СБУ

Щодо більш стратегічних розбіжностей, то причина їх коріниться не в місії, а в Брюсселі та державах-членах ЄС. Саме Європейська рада визначає межі можливого для EUAM і на сьогодні, здається, бачення Києва та Брюсселя щодо певних питань розходяться більше, ніж погляди місії і її українських візаві.

ПОЛІТИЧНА МІСІЯ ІЗ ТЕХНІЧНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ

Місія EUAM — особливий інструмент Спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу. На відміну від проектів ЄС на кшталт TWINNING, які реалізуються під керівництвом Європейської Комісії, місія СПБО вимагає затвердження з боку усіх країн-членів. Це надає цьому інструменту особливої політичної ваги в очах самого ЄС: тоді як проекти Європейської Комісії вважаються «технічною допомогою», місії СПБО є «політичним» і, відповідно, більш високопрофільним інструментом. Однак політичний характер водночас звужує простір для маневру — будь-які зміни у діяльності місії СПБО потребують затвердження з боку усіх держав-членів, а результат-консенсус, як правило, є найменшим спільним знаменником. У Брюсселі місії EUAM, як «дітищу» держав-членів і особливому інструменту допомоги Україні, приділяється пильна і особлива увага.

Однак далеко не всі в Україні усвідомлюють особливість інституційної природи EUAM, як і те, що відрядження місії СПБО до країни, яка перебуває у стані збройного конфлікту, є винятковим жестом підтримки з боку ЄС. Місія EUAM працює у щільному середовищі інших донорів та партнерів у реалізації реформи безпекового сектору в Україні, і деякі бенефіціари схильні сприймати місію як один із західних проектів, а не як політично значущу місію СПБО.

Утім, сама місія також ухиляється від демонстрації своєї політичної ваги. Так, з травня 2016 представництва місії працюють у Львові та Харкові. Для держав-членів відкриття регіональних офісів було суттєвою поступкою, оскільки до того окремі держави-члени ставилися до ідеї скептично (зокрема, з міркувань безпеки). Умовою для відкриття офісів у регіонах стало те, що вони виконуватимуть виключно технічну функцію. Питання регіональних офісів настільки чутливе для деяких держав-членів, що вони наполягли на тому, щоб регіональні відгалуження EUAM називалися «присутності» (англ. “presences”), а не «офіси» або «представництва», через, вочевидь, менш політичне забарвлення першого терміну.

Окрім того, місія уникає політичних заяв та публічної критики реформ в Україні. Як пояснив автору цих рядків посадовець Європейської служби зовнішніх дій, низький рівень публічності EUAM пов'язаний з тим, що місія робить технічну частину роботи, тоді як політичні заяви, за неформальним «розподілом обов'язків» між EUAM та Представництвом, є частиною портфоліо Представництва ЄС в Україні. З одного боку, такий підхід дозволяє уникнути дублювання функцій між EUAM та Представництвом, проте з іншого — позбавляє EUAM голосу і можливості роз'яснення своєї позиції навіть тоді, коли місія не погоджується з діями українських партнерів.

Подобається це ЄС чи ні, місія EUAM, як організація, яка, разом з Представництвом ЄС, уособлює допомогу ЄС в очах українців, несе репутаційну відповідальність за сприйняття ЄС

МІСІЯ ЗДІЙСНЕННА?

Аудит зусиль Європейського Союзу у реформуванні сектору цивільної безпеки в Україні

в Україні, і низька публічність тут скоріше шкодить як іміджу ЄС, так і успіху у реформах. За даними опитування, проведеного компанією GfK на замовлення Інституту світової політики, переважна більшість українців (30,12%) з усіх видів підтримки ЄС надають перевагу насамперед тиску на українських посадовців щодо проведення реформ⁸. Окрім того, реформа правоохоронних органів є однією з пріоритетних реформ для українців. Публічна адвокація реформ з боку EUAM зробила б українське громадянське суспільство її природним партнером і створило б ефект синергії для тиску, адвокатування та моніторингу дій української влади. Однак, коли робота місії відбувається за лаштунками, громадянське суспільство не може ані оцінити її, ані створити навколо неї публічну дискусію.

МІСІЯ EUAM І КОНФЛІКТ НА СХОДІ: ПАРАЛЕЛЬНІ РЕАЛЬНОСТІ

Здається, в Україні вже ні в кого не лишилося сумнівів, що EUAM буде працювати виключно над проблемами сектору цивільної, а не військової безпеки, жодним чином не долучаючись до врегулювання конфлікту з Росією. Проблема, однак, полягає в тому, що місія не просто не долучається до врегулювання конфлікту — вона працює так, ніби Україна живе в умовах мирного часу, а не у стані війни з сусідньою державою.

Це суперечить підходу України, який полягає у тому, що провести чітку лінію розмежування між цивільною та військовою безпекою під час війни неможливо. Робота Державної прикордонної служби, Служби безпеки тощо стосуються як цивільних, так і військових викликів — наприклад, у питаннях розвідки, антитерористичної діяльності, тощо. Так, наприклад, місія не змогла допомогти у створенні регіональних антитерористичних центрів СБУ. Із іншого боку, пріоритети місії та українських партнерів у реформуванні сектору безпеки не завжди збігаються — наприклад, тоді як питання гендерної рівності є «наскрізним пріоритетом» для місії, низка співбесідників у інституціях-партнерах визнали, що гендерні питання не є першочерговим пріоритетом для реформування сектору безпеки в Україні. Коли автор вказала на цю розбіжність одному з європейських посадовців, він запевнив її, що оновлений мандат EUAM передбачатиме... більший (!) акцент на гендерних питаннях⁹.

Важливо, однак, підкреслити, що така політика місії є знову ж таки наслідком ширшого підходу Брюсселя під назвою «реформа безпекового сектору». В основі цього підходу лежить переорієнтація державного підходу з безпеки держави на безпеку громадянина. Цей підхід набув популярності серед Західних держав щодо держав, що розвиваються, з кінця 1990-их років, і застосовується з трьох основних мотивів: для збільшення ефективності допомоги на розвиток; для покращення цивільно-військових взаємовідносин та цивільного нагляду у пост-авторитарних державах, зокрема у Центрально-Східній Європі після падіння «залізної завіси» та для пост-конфліктної відбудови держав¹⁰. Реформа безпекового сектору не спрямована на

⁸ Солодкий С., Шарлай В. (2015) Як ЄС міг би пришвидшити реформи в Україні? Інститут світової політики. <http://iwp.org.ua/ukr/public/1838.html>

⁹ Інтерв'ю з представником Європейської служби зовнішньої дії, січень 2017 р.

¹⁰ Robert Egnell & Peter Haldén (2009) Laudable, ahistorical and overambitious: security sector reform meets state formation theory, *Conflict, Security & Development*, 9:1, 27-54.

допомогу під час перебігу конфлікту, ба більше, на думку деяких дослідників, реформа безпекового сектору під час конфлікту дуже складна або узагалі неможлива¹¹.

Це, звичайно, не означає, що, перебуваючи у стані конфлікту, Україна не має реформувати свій сектор безпеки — навпаки. Однак умови для реформування не збігаються з тими умовами, у яких були, скажімо, держави Центрально-Східної Європи, готуючись до вступу в НАТО. Ситуації в Україні радше відповідає формула американського генерала Девіда Петреуса про те, що «реформа безпекового сектору — це як лагодити літак під час польоту, та ще й коли у нього стріляють»¹².

Разом з тим, варто пам'ятати, що місія була запрошена в Україну на тлі російської агресії, а не як консультант у мирний час, тому підхід до реформи безпекового сектору в Україні потребує коригування і адаптації до контексту конфлікту. Відмова місії (та держав-членів) визнавати реалії ситуації може негативно впливати на результативність її співпраці з місцевими партнерами.

Можливо, для зміни нинішньої ситуації з'явилося вікно можливостей. У липні 2016 року офіс Високого представника спільно з Європейською Комісією підготував звернення до Європейського Парламенту та Європейської Ради під назвою «Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform» — перший документ, який визначає єдиний підхід до РБС для усіх інституцій ЄС. У документі визначається, що запропонований у ньому підхід до РБС «застосовується в усіх контекстах, не тільки конфліктних та пост-конфліктних, і є достатньо широким, щоб дозволити адаптацію до потреб кожної окремої ситуації»¹³. Також документ передбачає підтримку реформи сектору безпеки на основі визначення безпекових потреб ключових груп населення¹⁴. Проведення соціологічного опитування серед громадян України щодо визначення загроз та потреб у забезпеченні безпеки могло б розставити крапки над «і» у визначенні акцентів і пріоритетів у роботі місії.

¹¹ Wulf H. (2004). Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries, p. 14. In: Clem McCartney, Martina Fischer, Oliver Wils (eds.) Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation. Berghof Handbook Dialogue Series.

¹² Jayasundara-Smits S. & Schirch L. (2016) EU and Security Sector Reform: Tilting at Windmills? Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict. P. 4. Deliverable 2.6. WOSCAP: Whole of Society Conflict Prevention and Peace-building. <http://www.woscap.eu/documents/131298403/131553554/Scoping+Study+-+SSR.pdf/6f83ac77-ef91-401c-98cc-60073c58942c>

¹³ European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2016). Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Strasbourg, 5.7.2016. P. 4.

¹⁴ European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2016). Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Strasbourg, 5.7.2016. P. 7.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Державам-членам потрібно бути готовими до гнучкості у адаптації діяльності місії СПБО до специфічного контексту, у якому знаходиться країна-партнер. Так, було б слушно залучати Україну не тільки до консультацій, але й до погодження операційного плану місії. Виключення України з цього етапу суперечить політиці «місцевої відповідальності» (“local ownership”) процесу реформування, яку просуває ЄС.
2. Громадяни України — ключовий бенефіціар реформ правоохоронних органів та сектору безпеки в Україні взагалі. Місії варто враховувати думку населення України при визначенні власних цілей та завдань. Варто замовити соціологічне опитування для визначення безпекових загроз та потреб, як їх розуміють громадяни України, і врахувати його результати при плануванні пріоритетів місії.
3. Місії варто розглянути розширення мережі присутностей у регіонах з чутливим безпековим середовищем, а також у цілому сфокусуватися на регіональному рівні впровадження реформ.
4. «Культура секретності» щодо діяльності місій СПБО взагалі та місії EUAM зокрема стоїть на заваді об’єктивного оцінювання її діяльності. За підтримки Європейської служби зовнішніх дій аналітичні центри з Європейського Союзу та України могли б спільно розробити методологію оцінювання EUAM та подавати звіти на основі цієї методології до стратегічного перегляду її мандату.
5. Варто підвищити публічність EUAM. Вірогідність успішного проведення реформ в Україні збільшиться, якщо місія та громадянське суспільство виступатимуть «єдиним фронтом» щодо реформування сектору безпеки. Місії варто публічно коментувати процес реформ в Україні і брати участь у громадських дискусіях.