

ЧЕХОВСЬКА М. М.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри національної безпеки
(Національна академія Служби безпеки України)

НИЧИТАЙЛО І. М.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри національної безпеки
(Національна академія Служби безпеки України)

ПІЧАК Н. Я.,

курсант V курсу
(Національна академія Служби безпеки України)

УДК 351.746.1

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються основні проблеми, пов'язані з реформуванням такого суб'єкта сектору безпеки України, як Служба безпеки України. Наголошено, що на стан реформування Служби впливають, зокрема, інтеграційні процеси у європейське середовище та тісна співпраця з НАТО. Авторами також надаються пропозиції щодо оптимізації шляхів реформування СБУ з огляду на досвід інших країн.

Ключові слова: сектор безпеки України, реформування, Служба безпеки України, взаємодія, комунікація, національна безпека, європейська інтеграція.

В статье рассматриваются основные проблемы, связанные с реформированием такого сектора безопасности Украины, как Служба безопасности Украины. Отмечено, что на состояние реформирования Службы влияют, в частности, интеграционные процессы в европейское сообщество и тесное сотрудничество с НАТО. Авторами также приводятся предложения по оптимизации путей реформирования СБУ, учитывая опыт других стран.

Ключевые слова: сектор безопасности Украины, реформирование, Служба безопасности Украины, взаимодействие, коммуникация, национальная безопасность, европейская интеграция.

The article discusses main issues associated with reforming such a subject of security sector of Ukraine, Security Service of Ukraine. It is noted that as reform of Service influence, in particular, integration processes in European environment and close cooperation with NATO. The authors also provides suggestions on optimizing ways of reforming SSU, given experience of other countries.

Key words: security sector of Ukraine, reforming of Security Service of Ukraine, interaction, communication, national security, European integration.

Вступ. Питанню реформування сектору безпеки і оборони України останнім часом приділяється підвищена увага. Так, відповідно до Указу Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» за вектором без-



пеки реформа системи національної безпеки та оборони на сьогодні є першочерговою. Зокрема, як елемент реалізації засад Стратегії здійснюється коригування основних положень Концепції реформування Служби безпеки України. Окремим пунктом у розділі «Пріоритети державної політики національної безпеки України» проекту Стратегії національної безпеки України відзначено реформування правоохоронних органів, спеціальних служб і розвідувальних органів. Таким чином, з'являється унікальна можливість реалізації комплексного підходу до трансформації та удосконалення діяльності, зокрема, суб'єктів сектору безпеки держави.

Зазначимо, що проблемам національної безпеки, зокрема, протягом останніх років, а саме питанням реформування сектору безпеки і оборони України вітчизняними науковцями приділяється значна увага. Варто згадати дослідження О. Белова, В. Горбуліна, О. Дзьобаня, О. Литвиненка, В. Пилипчука тощо, в яких, однак, недостатньо приділяється уваги коригуванню політики реформування суб'єктів сектору безпеки України, зокрема Служби безпеки України (далі – СБУ).

Постановка завдання. Таким чином, метою дослідження є визначення напрямів оптимізації реформування сектору безпеки України.

Результати дослідження. На сьогоднішній день відбувається переосмислення деяких положень щодо реформування сектору безпеки, зокрема Служби безпеки України. Вказане зумовлено впливом певних факторів, а саме, інтеграційними процесами у європейське середовище, тісній співпраці з НАТО тощо. Зокрема, передбачалося, що більш конкретні напрями та строки реформування мали бути зазначені у відповідних планах дій на 2015 та 2016 роки щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Крім того, як ми вже зазначали, поступово відбувається переопрацювання положень Концепції реформування Служби безпеки України.

Так, у рамках конференції «Реформування національних служб безпеки й розвідки: найкращі міжнародні практики» представником Центру забезпечення реформування СБУ було наголошено, що реформування СБУ передбачає два етапи його реалізації. В рамках першого етапу в 2016–2017 роках «будуть розроблені й внесені у Верховну Раду проекти закону про Службу безпеки України, а також зміни й доповнення до законодавчо-правових актів, що визначають завдання, структуру, статус і основні положення діяльності СБУ, а також розмежовують її повноваження з іншими суб'єктами сектору безпеки» [6]. Протягом другого етапу реформування у 2018–2020 роках планується завершити всі визначені заходи щодо реформування Служби. Також було наголошено, що у 2020 році планується проведення комплексного огляду сектору безпеки, за результатами якого буде надана оцінка зробленого і визначено такі завдання.

Зазначимо, що спецслужби відіграють важливу роль у демократичному суспільстві, адже саме вони, в першу чергу, забезпечують національну безпеку своїх країн. А тому проблематика їхнього реформування для України наразі є досить актуальною. Це визнано на найвищому державному рівні та зазначено в Законі України «Про основи національної безпеки України», Стратегії національної безпеки України, рекомендаціях ПАРЄ тощо. Незважаючи на це, українська система спецслужб і досі «практично повністю відтворює за назвами, формою та змістом діяльності радянську модель» [7]. Численні спроби її реформування дотепер були невдалими.

Варто наголосити, що однією зі спеціальних служб Української держави є Служба безпеки України. В умовах нового безпекового середовища діяльність національної спецслужби потребує певних змін, які мають впроваджуватися комплексно та відповідати загальним трансформаціям сектору безпеки і оборони країни. Незважаючи на те, що Концепцію реформування СБУ було затверджено ще у 2008 році (Указ Президента України від 20.03.2008 р. № 249), а у 2009 році Президентом України було схвалено Комплексну цільову програму реформування СБУ та план заходів СБУ з її виконання, значного прогресу у реформуванні Служби на сьогодні не досягнуто [1, с. 125–126].

Від ефективної діяльності спецслужб багато в чому залежить можливість нормального існування владних інститутів у нашій країні, забезпечення стабільності, в тому числі



й політичної. Та з іншого боку, спеціальні служби внаслідок специфічного кола питань, що належать до їх юрисдикції, та їхніх широких можливостей можуть бути використані як для утвердження права і забезпечення державної безпеки, так і для неправомірного захисту інтересів окремих політичних акторів [7].

Враховуючи таку специфіку діяльності, СБУ, за логікою речей, має виділятися з-поміж інших правоохоронних органів. Однак у цьому питанні можна спостерігати ряд проблем. Одна з них полягає в тому, що національна спецслужба – це правоохоронний орган (відповідно до законодавчої дефініції). Саме поняття правоохоронний орган за роки незалежності України так і не було чітко визначено на рівні закону. Однак завдання, що покладені на СБУ, суттєво відрізняють її від інших органів, які опікуються питаннями правоохоронної діяльності, забезпечення безпеки та правопорядку. Законодавчо статус СБУ визначено таким чином: «правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України» [2].

У світовій практиці існує концептуальний розподіл власне правоохоронних органів і спецслужб. Такий розподіл впливає, зокрема, з наявності принципових відмінностей у заходах забезпечення безпеки певною спеціальною структурою і формах організації правоохоронної діяльності держави в галузі виявлення, попередження й припинення різного роду протиправної та кримінальної діяльності. Якщо виходити з того, що СБУ все-таки є спецслужбою, а не органом, який копіює функції та повноваження поліції, то відповідний статус повинен бути закріплений і в чинному законодавстві України.

Діяльність спецслужб зазвичай полягає у контррозвідальній протидії розвідувальній діяльності, а також боротьбі з організованими з-за кордону антидержавними проявами, різного роду рухами, що мають антиконституційну спрямованість. Все це – специфічні функції, які значно відрізняються від функцій поліції. З цього випливає, що повноваження спецслужб також мають бути специфічними. Зокрема, їм не повинні надаватися такі функції, як здійснення оперативно-розшукових заходів, можливість проводити затримання, допити та інші (що мають каральний характер), інакше це може призвести до надмірної концентрації повноважень в одному потужному органі, подібному до радянського Комітету державної безпеки [5].

Серед основних проблем, які стосуються реформування СБУ, можна назвати недоліки в структурно-функціональному аспекті її організації та невідповідність вимогам європейських і євроатлантичних структур, а також значний ризик проведення таких реформ, котрі в підсумку можуть не підвищити, а навіть знизити ефективність її діяльності.

Головною проблемою реформування СБУ також називають «розподіл повноважень між правоохоронними органами для забезпечення високого рівня національної безпеки країни» [6].

Серед функціональних недоліків організації діяльності СБУ одним із основних можна назвати виконання нею таких завдань та обіймання нею таких повноважень, які вважаються невластивими для спецслужб (боротьба з оргзлочинністю, контрабандою і т. п.). Так, одним із її суто поліцейських повноважень, як уже зазначалося, є проведення оперативно-розшукової діяльності. Натомість діяльність СБУ варто було б сконцентрувати на контррозвідальній діяльності, у тому числі у сфері економіки, боротьби з тероризмом, захисті конституційного ладу і територіальної цілісності України, охороні державної таємниці [7].

Звернемо трохи більше уваги на те, що в процесі реформування СБУ неодноразово розглядалося питання позбавлення її функцій досудового слідства. Це питання часто порушувалося як незалежними експертами, так і суб'єктами політичного процесу. При цьому, з одного боку, можна почути про ідею повного вилучення повноважень щодо проведення досудового слідства з компетенції як СБУ, так й інших силових структур, залишивши його лише в компетенції прокуратури. З іншого ж боку, висловлюються думки про те, що розосередження слідчих підрозділів у структурі кількох правоохоронних органів відповідає вітчизняним процесуальним традиціям і перевірене часом, а встановлення їх спеціалізації відповідно до профілю правоохоронного органу, в якому вони діють, підвищує ефективність їх роботи. Подібні протиріччя характерні для всієї дискусії щодо реформування досудового слідства в Україні. У той же час відомо, що виведення досудового слідства з переліку функцій і повноважень СБУ відповідає європейським стандартам.



Ще одним суперечливим питанням стосовно діяльності СБУ є її воєнізований статус. У ході процесу європейської та євроатлантичної інтеграції повинна бути проведена демілітаризація СБУ. Вважається, що військова структура, якою є зараз Служба, не відповідає вимогам сучасності, ускладнює процедуру контролю над нею і фактично є неов'язковою для виконання нею своїх завдань.

Ефективна робота спецслужби неможлива і без її підтримки суспільством. Тому окремої уваги потребує питання щодо поліпшення взаємодії Служби з громадянами та інститутами громадянського суспільства і засобами масової інформації з метою сприяння державним органам у проведенні антитерористичних та інших спеціальних заходів із забезпечення державної безпеки, а також захисту інформаційної безпеки держави [1, с. 127].

Окрім цього, у процесі реформування СБУ, незалежно від того, яких функцій вона може бути позбавлена та які завдання можуть бути вилучені з кола її компетенції, має бути забезпечене підвищення ефективності її діяльності і можливість адекватно реагувати на ті загрози, для боротьби з якими вона створена.

Метою подальшого реформування СБУ є створення ефективної, динамічної та гнучкої в управлінні, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, оснащеної сучасними матеріальними і технічними засобами спеціальної служби, яка відповідатиме критеріям країн ЄС та НАТО. Це потребує, зокрема:

- концентрації зусиль і ресурсів на контррозвідувальній діяльності;
- поетапного позбавлення функцій, які не властиві спецслужбі або дублюють функції інших спеціальних та правоохоронних органів;
- посилення дієвості загальнодержавної системи протидії тероризму (особливо на етапі виявлення і нейтралізації чинників, що можуть породжувати терористичні загрози), налагодження ефективної взаємодії всіх суб'єктів боротьби з тероризмом, посилення координуючої ролі АТЦ при СБУ з урахуванням досвіду проведення АТО;
- удосконалення механізмів захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, державної таємниці, які мають здійснюватися під загальним керівництвом СБУ;
- оптимізації структури та чисельності СБУ, у т. ч. скорочення допоміжних підрозділів і їх демілітаризації, кадрового посилення оперативних підрозділів, передусім тих, що здійснюють контррозвідувальну діяльність;
- дотримання оптимального співвідношення військовослужбовців та цивільних осіб у СБУ;
- запровадження нових принципів підбору й розстановки кадрів, підвищення вимог до професійної підготовки та національно-патріотичного виховання співробітників СБУ;
- посилення демократичного цивільного контролю за діяльністю СБУ;
- удосконалення механізмів працевлаштування і соціальної адаптації військовослужбовців СБУ, у т. ч. тих, які мають звільнитись у зв'язку з реформуванням Служби;
- вирішення проблем матеріально-технічного і фінансового забезпечення СБУ [1, с. 126–127].

У подальшому, на нашу думку, серед функцій суб'єктів сектору безпеки, зокрема й СБУ, поряд з інформаційно-аналітичним забезпеченням органів державної влади має бути функція прогнозування з метою своєчасного реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці.

Серед подальших шляхів реформування сектору безпеки України необхідно наголосити на ефективному використанні бюджетного та інших видів ресурсного забезпечення суб'єктів зазначеного сектору, адже лише зростання рівня забезпечення без застосування механізмів його ефективного використання не надасть позитивних результатів. У цьому ж ракурсі також важливо вибудувати систему критеріїв оцінки роботи суб'єктів сектору безпеки, адже перспективним, на нашу думку, є визначення не результативності діяльності зазначених суб'єктів, яка співставляє власне результат із метою діяльності, а ефективності діяльності, тобто порівняння результату і витрат.



Беручи до уваги необхідність здійснення ротації кадрів, доцільною здається не стільки реалізація кластерного принципу ротації кадрів, скільки межрегіонального принципу, який мінімізує, у першу чергу, корупційні ризики.

Окремого опрацювання потребує подальша реалізація гендерної політики у секторі безпеки України, зважаючи на значну кількість жінок-військовослужбовців та задекларовану демілітаризацію, зокрема, суб'єктів безпекової сфери.

Крім того, варто зазначити, що системні трансформації всіх сфер політичного, соціально-економічного буття нашої держави, анексія Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та її військова агресія на Сході України виявили значні прогалини у формуванні дієвих механізмів, зокрема, обміну інформацією, координації дій, системи прийняття рішень, логістичної діяльності, що особливої актуальності набуває в кризових умовах.

Комплексна проблема, пов'язана з необхідністю впорядкування та вдосконалення процесу обміну інформацією, що, в першу чергу, базується на партнерській взаємодії, у тому числі шляхом налагодження ефективного зворотного зв'язку, на жаль, існує не лише у міжвідомчій комунікації, вона притаманна також і конкретним суб'єктам. Зважаючи на зазначене, реалізація заходів із налагодження дієвої комунікативної політики має відбуватися як у горизонтальній, так і у вертикальній формах.

Надалі важливо визначити та нормативно закріпити чіткий механізм взаємодії як безпосередньо між суб'єктами сектору безпеки і оборони, так і між зазначеними суб'єктами та керівною ланкою стратегічних галузей національної економіки, особливо в умовах кризових ситуацій та особливий період.

Формування єдиного бачення та спільної стратегії дій має полягати у площині колективного обговорення конкретної проблеми, заснованого на відкритості, креативності, багатоваріантності. Серед технологій вироблення єдиних підходів у вирішенні спірного питання можна зазначити проведення так званих «мозкових штурмів», зокрема, у форматах семінарів, форумів чи круглих столів. Умовами проведення вказаних заходів мають бути представництва всіх зацікавлених суб'єктів сектору безпеки, а також громадських організацій, періодичність та результативність зустрічей. На позитивний результат також може вплинути застосування відомого правила «Чатем-Хаус», яке для забезпечення всебічного та неупередженого розгляду проблемного питання передбачає певні обмеження на поширення думок або прізвищ учасників дискусії.

Варто також наголосити на динамічному розвитку такого напрямку, як стратегічні комунікації, покликаному не лише встановити взаємодію між суб'єктами однієї сфери діяльності, як у нашому випадку, сектору безпеки і оборони, а й, зокрема, із засобами масової комунікації, громадянським суспільством. Важливим у цьому контексті є також спільне розуміння мети, завдань та напрямів діяльності, формування єдиної концепції комунікативної політики та інформаційного обміну.

Підсумовуючи, зазначимо, що СБУ спільно із Офісом зв'язку НАТО та Консультативною місією ЄС з реформування сектора цивільної безпеки України започаткувало постійно діючу Міжнародну дорадчу групу з питань реформування СБУ. Передбачається, що метою діяльності цієї групи буде «експертне супроводження процесу реформування Служби безпеки через проведення постійно діючих консультацій з питань удосконалення законодавчої бази, напрацювання перспективної моделі СБУ з урахуванням кращих політико-правових практик країн ЄС та НАТО, а також підготовка узгодженого пакета пропозицій (плану) поетапного впровадження реформ» [3]. На нашу думку, саме дорадча співпраця із міжнародними безпековими структурами у подальшому позитивно сприятиме формуванню ефективної діяльності Служби безпеки України.

Висновки. Таким чином, можемо стверджувати, що за умов глобалізації зростає роль і значення спеціальних служб у захисті національних цінностей та національних інтересів. СБУ та інші державні органи зі спеціальним статусом ще не завершили процес адаптації до нових умов і викликів. Ця обставина, а також вимоги приведення функцій, завдань та принципів діяльності спецслужб до європейських норм вимагають їх системного та послідовного реформування, виходячи з національних інтересів.



Сьогодні через неефективність правоохоронної системи СБУ залучається до виконання завдань, які є нетиповими для спецслужб європейських країн, зокрема, щодо боротьби зі злочинністю, врегулювання господарських, фінансових, правових відносин. Це відволікає СБУ від виконання її безпосередніх обов'язків щодо захисту конституційного ладу та попередження загроз національній безпеці. Тому доцільно послідовно реформувати діяльність Служби згідно з вимогами суспільства на шляху до європейської демократії.

У той же час перспективними напрямками досліджень у сфері оптимізації реформування сектору безпеки України є, зокрема, вивчення досвіду впровадження демократичного цивільного контролю у зазначеній сфері.

Список використаних джерел:

1. Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
2. Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
3. Започатковано Міжнародну дорадчу групу з питань реформування СБУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=172574&cat_id=39574.
4. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / [С.В. Дрьомов, В.О. Паливода, О.О. Резнікова та ін.]. – К. : НІСД, 2015. – 58 с.
5. Коровин В.В. История отечественных органов безопасности / В.В. Коровин. – М., 1998. – 254 с.
6. СБУ планують реформувати до 2020 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2016/05/24/7109476>.
7. Ткач О.І., Соркін В.В. До проблеми реформування СБУ в контексті євроінтеграції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/85>.

