

Матюхіна Наталія Петрівна
професор кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»,
доктор юридичних наук

Служба безпеки України як складова сектору безпеки: окремі умови та шляхи реформування

Визначальною рисою сучасного етапу розвитку сектору безпеки України стало наявність важливих реформаторських ініціатив та змін, що стосуються сектору безпеки як в цілому, так і окремих його складових. Це знайшло відображення і на сторінках наукових джерел. Їх аналіз свідчить про активізацію уваги з боку політиків, науковців, практичних працівників безпекових органів до дослідження проблеми реформування сектору безпеки, окремих його органів, визначення шляхів їх розвитку тощо. Відзначимо таких авторів чисельних публікацій як О. Ф. Белов, В. П. Горбулін, В.Ю. Кобринський, В.А. Ліпкан, О. В. Литвиненко, В.Я. Настюк, Г.О. Пономаренко та інших вчених. Метою даної статті є приєднання до загальної дискусії щодо умов та шляхів забезпечення реформування сектору безпеки і відповідно визначення місця в цій системі Служби безпеки України (організаційно-правовий аспект даної проблеми).

Враховуючи невизначеність у вітчизняному законодавстві таких понять як сектор безпеки, орган сектору безпеки та інших, пов'язаних з ними, у даній статті ці поняття використовуються у значеннях, Що містяться у документах ООН. Це стосується і терміну «реформа сектору безпеки». Зазначимо, що хоча зміст цього терміну все ще знаходиться у стані розвитку, він Широко використовується у документах Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки.

У доповіді Генерального Секретаря про роль ООН у підтримці реформи сектора безпеки (А/62/659) 23 січня 2008 р. звертається увага на те, що «сектор безпеки» є широким терміном,

який часто використовується для описання структур, органів та співробітників, які відповідальні за забезпечення безпеки у тій або іншій країні та за управління і нагляд у цій сфері. Загально-визнаним є те, що сектор безпеки включає військові відомства, правоохоронні органи, виправні установи, розвідувальні служби, а також відомства, що відповідальні за охорону кордону, діяльність митниці та цивільні надзвичайні ситуації. Щодо здійснення контролю та нагляду, то крім державних органів, в якості складових сектору безпеки можуть розглядатись і недержавні органи влади та групи громадянського суспільства [1, с.6-7].

В той же час, як на це зауважено у вищеназваній доповіді, у світі не існує єдиної моделі сектору безпеки. Держави та суспільства визначають та забезпечують безпеку з урахуванням власних умов розвитку, існуючих традицій та потреб. Більш того, із зміною цих умов та потреб можуть зазнавати змін і сектори безпеки (їх складові, функції, організація управління, пріоритети тощо). Такі зміни, за висновками експертів, відбуваються за двох головних причин: перша - як реагування на результати періодичних оглядів національної безпеки (постійний процес вдосконалення), а друга - як відповідь на конфлікт або кризу, які загрожують захисту та безпеці населення або виявлені недоліки в існуючих системах (зміни часто-густо мають радикальний характер).

Б останнє десятиріччя в умовах активізації міжнародного тероризму багато країн вдосконалюють концептуальні підходи до забезпечення національної безпеки, правоохоронні органи та спецслужби наділяються додатковими повноваженнями, посилюється їх правовий статус. Як приклад пошлемося на досвід США щодо створення Міністерства внутрішньої безпеки, розробки Стратегій контррозвідувальної діяльності США та інше. На думку американських дослідників, нові виклики і загрози, їх [активізація (насамперед, події 11 вересня 2001 р.) призвели до необхідності переосмислення традиційних підходів до організації сектору безпеки. Наголошується, зокрема, на пріоритетності ефективності та функціональної координації у межах даного сектору [2, С.13]. Цікавим є і інший висновок дослідників, який

полягає у тому, що, хоча традиційні принципи розмежування військової і цивільної розвідувальних служб можуть залишатися діючими, виокремлення зовнішньої і внутрішньої розвідок та їх завдань, а також відділення розвідки від правоохоронних органів і їх завдань, може бути вже менш однозначним [2, с.24].

Реформа сектору безпеки — це процес оцінки, огляду та здійснення, а також контролю та аналізу під керівництвом національних влад, мета якого - створення ефективної та підзвітної системи безпеки для держави та населення без будь-якої дискримінації і при повній повазі прав людини і верховенства права [1, с. 6-7].

Як відмічалось у Заяві Голови Ради Безпеки на 5632-му засіданні Ради Безпеки (S/PRST/2007/3) 20 лютого 2007 р. у зв'язку з розглядом Радою пункту «Підтримання міжнародного миру і безпеки: роль Ради Безпеки у підтриманні реформи у сфері безпеки» реформа у сфері безпеки «має бути таким процесом, відповідальність за який несе сама країна і який заснований на конкретних потребах та умовах цієї країни». Програмним можна вважати положення Заяви, згідно з яким Рада Безпеки пропонує державам комплексно розробляти свої програми реформ у сфері безпеки, з тим, щоб вони охоплювали стратегічне планування, організаційні структури, управління ресурсами, оперативні можливості, громадський контроль та ефективне управління [3].

Головними елементами реформи визнаються військова реформа, реформа поліції, розвідки, судова реформа, реформа пенітенціарної системи, а також вжиття заходів, спрямованих на посилення цивільного управління та демократичної підзвітності апарату сектору безпеки.

Вітчизняні фахівці, адаптуючи наведені положення до українських реалій, виокремлюють у структурі сектору безпеки України два взаємопов'язаних рівня - стратегічне управління та виконавчий рівень. Рівень стратегічного управління утворюють Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України (далі - РНБО України), Кабінет Міністрів України, а виконавча ланка включає: Службу безпеки

України; розвідувальні органи, органи МВС України, Державну прикордонну службу, Збройні Сили України, Управління державної охорони України, формування Міністерства з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України [4, с. 4].

Таким чином, важливою складовою сектору безпеки є Служба безпеки України (далі - СБУ), яка відповідно до ст. 4 Закону України "Про основи національної безпеки України" є одним із суб'єктів забезпечення національної безпеки України. А згідно зі ст. 17 Конституції України та ст. 1 Закону "Про Службу безпеки України" Службу безпеки визначено як державний правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладено забезпечення державної безпеки України.

Простежуючи історію створення та забезпечення функціонування СБУ можна зробити висновок, що процес реформування є постійною компонентою її розвитку. Історія СБУ - це постійний пошук її найбільш ефективної та найбільш доцільної для умов України моделі (з урахуванням як вітчизняних потреб, інтересів, традицій і здобутків, так і міжнародних стандартів, досвіду розвитку подібних органів у зарубіжних країнах тощо). З одного боку, це є цілком зрозумілим, бо еволюція поглядів, діалогу та розуміння - це завжди тривалий процес. Однак, з іншого, дієвість сектору безпеки, всіх його складових, а у загальному висновку і стан забезпечення національної безпеки України залежить значною мірою від реалізації такого принципу державно-управлінської діяльності як стабільність (системи, сектору, органу, окремого службовця). Саме тому, реформи, що вже проводяться, або започатковуються (плануються) мають бути надзвичайно виваженими, розробленими, зрозумілими з точки зору їх мети, ресурсів, витрат, втрат, позитивних результатів, впливу на інші системи і т. ін. Маємо враховувати той факт, що реформаторські зміни це завжди стресовий фактор дія будь-якої організації та її співробітників, бо передбачають злам/зміну усталених традицій, відносин тощо. Всі ці міркування стосуються і сучасного етапу реформування СБУ.

Визначимось щодо окремих умов та шляхів здійснення такого реформування, зосередивши головну увагу на організаційно-правовому механізмі забезпечення цих умов.

За роки незалежності в Україні створено широку нормативно-правову базу, яка регулює діяльність СБУ. В той же час за сучасних умов вона потребує змін та вдосконалення. Насамперед мова йде про необхідність уточнення правового статусу СБУ, її організаційної структури, врегулювання порядку проходження Державної служби співробітниками СБУ, їх правового та соціального захисту, закріплення чинної системи контролю (у тому числі і громадського) та інше. Однак вирішення цієї сукупності надзвичайно важливих питань передбачає вирішення подібних питань і щодо інших органів сектору безпеки. У даному випадку ми повною мірою погоджуємося з тими фахівцями, які вважають, що реформа СБУ, уточнення її правового статусу, місця Б системі забезпечення національної безпеки, завдань та функцій не може відбуватися у вакуумі, вона можлива лише разом із реформою в цілому сектору безпеки, всіх його складових на основі вираженої та збалансованої програми (концепції, стратегії) реформування сектору безпеки.

Ще один висновок полягає у тому, що до цього часу ще не вироблено жодних швидких способів створення ефективних і підзвітних органів забезпечення безпеки. Розробка стратегій, структур і потенціалів потребує багато часу. Особливо, якщо мова йде про комплексне запровадження як процесуальних, так і інституційних змін.

Крім того, реформа сектору безпеки має бути можливою для реалізації з точки зору її кадрового забезпечення (мається на увазі не тільки наявність потрібної компетенції, але й формування готовності до її виконання), фінансового, матеріального та іншого забезпечення. Кожна реформа має створювати для її співробітників конкурентні у порівнянні з минулими умови діяльності та якості життя в організації. І що є не менш важливим реформаторські ініціативи і відповідно запроваджені зміни мають позитивно сприйматись суспільством (тобто - нас розуміють та готові допомагати).

У даному випадку мова йде про формування так званого вихованого середовища, яке налаштоване на підтримку, участь, розуміння. Це надзвичайно складна справа, яка потребує концентрованих зусиль як власне органів сектору безпеки, її співробітників, так і держави в цілому щодо формування позитивного іміджу цих органів у суспільстві, зміни стереотипів тощо. Це має бути всеоб'ємна державна політика, яка реалізується кожного дня, сукупністю різноманітних форм та методів, на різних рівнях функціонування суспільства. Цікавий і плідний досвід щодо цього накопичений у розвинутих зарубіжних країнах - від створення фільмів за участю найкращих акторів, що спрямовані насамперед на створення позитивного образу безпекових органів та їх співробітників, виділення для їх перегляду прайм-часу до розробки і втілення Б життя конкретних програм роботи з різними групами населення (дітьми, людьми похилого віку, програми сусідської підтримки тощо) та якості матеріалу для одягу службовців.

Ще одне принципове положення полягає в тому, що реформа не може бути ізольована від інших національних програм реформ. В той же час, наприклад, адміністративна реформа, що відбувається зараз (її перший етап), торкнулась тільки окремих органів сектору безпеки, тих, що мають статус центральних органів виконавчої влади і фактично сектор безпеки у його цілісності залишився поза реформою. В той же час, заслуговує на увагу, наприклад, пропозиція, що висловлюється в порядку обговорення на сторінках друкованих джерел, щодо доцільності закріплення статусу Центрального управління СБУ як центрального органу виконавчої влади [5, с. 574], потребують свого врегулювання питання підпорядкування органів сектору безпеки та багато інших, які також мають вирішуватися в процесі та в межах реалізації адміністративної реформи, у комплексі з реформуванням інших органів державного управління, створення ефективної системи державного управління (у даному випадку управління сектором безпеки).

Формування та підтримання єдиного безпекового простору не можливо без упорядкування та оптимізації системи органів

сектору безпеки, забезпечення цілісності цього процесу. У свою чергу це зумовлює необхідність вдосконалення і діяльності РНБО України, підвищення її ролі та значення як організуючого, координуючого та контролюючого органу сектору безпеки, оновлення правових засад діяльності. Проблемою на сьогодні (також і з точки зору забезпечення реформ) є створення чіткої вертикалі державного управління сектором безпеки, єдиного інтелектуального та вольового центру, який має стати і лідером у проведенні реформ, і центром стратегічного планування, контролю за реалізацією визначених цілей, забезпечення координаційних зв'язків у межах сектору безпеки та взаємодії з іншими державними та недержавними органами та утвореннями, узгодженості політику сфері безпеки та відповідальності за їх забезпечення і виконання. Без виконання цього реформи можуть залишатися розпорошеними між окремими органами і призведуть до звичних вже результатів чисельних концепцій, комплексних програм тощо.

Тобто, будь-яка концепція або програма реформування, не зважаючи на загальну якість і значення їх положень, не дасть очікуваних результатів якщо не буде створений дієвий організаційно-правовий механізм реалізації та забезпечення реформ. У даному випадку мова йде і про підвищення ефективності державного управління сектором безпеки, оновлення управлінських підходів, насамперед, запровадження головних ідей та практик управління ризиками та змінами, а також управління, що зорієнтоване на результат. Система управління сектором безпеки має розглядатися з позиції забезпечення узгодженості діяльності як суб'єктів стратегічного управління, так і виконавчої ланки сектору, з урахуванням як загальних засад цієї діяльності, так і особливостей її організації в окремих державних органах, на різних рівнях їх функціонування. Ця система має базуватись на розмежуванні повноважень між суб'єктами, координації їх діяльності, взаємодії з органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством.

Звернемось у зв'язку з питанням, що розглядається, до останніх ініціатив Президента України щодо реформування системи

правоохоронних органів. Зокрема Указом Президента України №252/2012 від 6 квітня 2012 року створено Комітет з питань реформування правоохоронних органів як консультативно-дорадчий орган при Президентові України та затверджено Положення про нього. Метою створення Комітету визнано усунення дублювання повноважень правоохоронних органів, оптимізація їх структури і чисельності, чітке визначення та розмежування компетенції цих органів, підготовка узгоджених пропозицій щодо їх подальшого комплексного реформування, підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення прав і свобод людини. Досягнення цієї мети має безпосереднє значення і для уточнення правового статусу СБУ. Б Концепції реформування СБУ(ухваленою РНБО України 15.02.2008 р. та уведеною в дію Указом Президента України від 20.03.2008 р. № 249.) взятий орієнтир на розвиток СБУ як спеціально уповноваженого державного органу з питань забезпечення державної безпеки України. Такий підхід узгоджується із міжнародними стандартами, світовим досвідом, рекомендаціями авторитетних міжнародних організацій.

Проблемою на цьому шляху є те, що у вітчизняному законодавстві не закріплено узагальнюючого визначення правоохоронних органів та системи, яку ці органи складають. Чітко не визначено, які органи вважаються правоохоронними, їхні основні повноваження, обов'язки, завдання, права тощо. В Законі України "Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів" наведено доволі суперечливий і до того ж невичерпний перелік правоохоронних органів. Законом України «Про основи національної безпеки» правоохоронні органи визначаються як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій. Немає єдності щодо цього питання і з-поміж науковців.

Зазначимо, що ця проблема є актуальною не тільки для України. Правоохоронні органи розвинутих країн світу, не зважаючи на специфічні особливості, що зумовлені умовами та традиціями кожної окремої країни, характеризуються певни-

ми загальними рисами. Такими рисами поряд з іншими вважаються розгалуженість і розмаїтість правоохоронних систем, наявність правоохоронних органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх одне від одного та інші. Наприклад, у США за різними джерелами кількість тільки федеральних правоохоронних органів коливається від 60 до 150 органів [6, с. 34].

В той же час вирішення цього питання у межах вітчизняного правового поля має концептуальне значення для упорядкування системи правоохоронних органів та інших органів сектору безпеки. Згідно ст. 17 Конституції України забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Відповідно відправною точкою для розвитку СБУ як спеціально уповноваженого державного органу з питань забезпечення державної безпеки України має бути внесення змін до ст. 17 Конституції щодо системи органів забезпечення державної безпеки. У зв'язку з цим плідними вбачаються і висновки науковців щодо того, що за сучасних умов існує потреба законодавчо врегулювати всю сукупність питань державної політики у сфері забезпечення державної безпеки, наприклад у Законі "Про державну безпеку України" (можливо, первинно у Концепції забезпечення державної безпеки України).

Ще одна проблема, на якій ми вважаємо за необхідно коротко зупинитись, іде проблема демілітаризації СБУ. В цілому це є загальною тенденцією дія розвитку спецслужб у різних країнах світу. Хоча кожна країна вирішує це питання виходячи із власного бачення та потреб, створюючи власну модель спецслужби, яка забезпечує внутрішню безпеку держави. Головним аргументом на користь цього процесу дослідники, зокрема Женевського центру демократичного контролю за збройними силами, вважають недопущення зловживань та політизації поліції та інших військових формувань. Фактично всі Східноєвропейські країни (так звані нові демократії) різною мірою вже демілітаризували свої структури безпеки у частині ліквідації статусу військовослужбовців для особового складу. Як зазнача-

ють дослідники, найбільш тривалим був процес демілітаризації служб зовнішньої розвідки. Важливо, що одночасно з цим вирішувалось питання соціального захисту співробітників цих служб. Так, наприклад, у Болгарії було прийнято рішення зберегти попередній (як для військовослужбовців) рівень соціального забезпечення персоналу структур безпеки. Найбільш цікавим є досвід Словаччини, де ще у 1998 році були законодавчо встановлені єдині високі соціальні стандарти для всього персоналу структур безпеки [4, с. 174-175].

У будь-якому випадку вирішенню цього питання має передувати надзвичайно кропітка робота щодо забезпечення належного законодавчого врегулювання правового статусу співробітника СБУ, який не є військовослужбовцем, розробки правових механізмів переходу з одного виду служби (військової) на інший (на державну), проходження державної служби, забезпечення надійних соціальних гарантій, стимулів і компенсацій за існуючі ризики, обмеження тощо. Весь цей комплекс змін має бути врахований при підготовці нової редакції Закону України «Про Службу безпеки України». Доцільним є вивчення і опрацювання зарубіжного досвіду щодо роботи з персоналом правоохоронних органів та спецслужб, тих підходів, що отримали розвиток починаючи з 80-х років минулого століття і зазнають подальшого розвитку за нашого часу. Насамперед, це стосується програм збереження персоналу цих органів. Не буде перебільшенням сказати, що саме це є наріжним каменем будь-якої реформи.

Звиклою вже є фраза, згідно з якою саме люди - є самим цінним ресурсом організації. Але для того, щоб це було дійсно так і цей ресурс давав найбільшу віддачу, він потребує і значних капіталовкладень у свій розвиток та забезпечення функціонування як в межах, так і за межами організації, стабільності правового статусу, визначеності можливостей кар'єрного шляху, дієвості системи захисту, підтримки та допомоги. Але це вже проблема якості кадрового забезпечення органів сектору безпеки і створення організаційно-правових засад управління цією якістю, яка потребує окремого і ґрунтовного розгляду.

Список використаної літератури:

1. Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в поддержке реформы в сфере безопасности: Доклад Генерального секретаря. A/62/659, 23 января 2008 г.: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/216/08/PDF/N0821608.pdf?OpenElement>

2. Larry L. Watts. Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies // Studies in Intelligence. - Vol. 48. - No.1. - 2004. - P. 11-25.: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol48nol/article02.html>

3. Заявление Председателя Совета Безопасности. S/PRST/2007/3 (20 лютого 2007 г.): [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.un.org/russian/document/scstat/stat2007/2007_3.htm

4. Альманах по вопросам государственного управления в секторе безопасности Украины 2010 / редакторы Мерле Майгре, Филипп Флури. - Женева-Киев, 2010. - 217 с. (Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами.).

5. Нападистий О.Г. Проблеми законодавчого регулювання правового статусу Служби безпеки України // Держава і право. - Вип. 52. - Київ, 2011. - С. 571-575.

6. Джурканин Т., Негодченко А., Сергевнин В. Кадровое обеспечение полиции США: Монография. - Х.: Изд-во НУВС, 2003. - 360 с.