

УДК 342.951:351.746.1

Н.П. МАТЮХІНА, докт. юрид. наук, проф.,
Національний юридичний університет імені Яро-
слава Мудрого

ДО ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ (ОКРЕМІ УМОВИ ТА ШЛЯХИ)

Ключові слова: аутсорсинг, державно-приватне партнерство, захист критичної інфраструктури, приватизація безпекової функції, приватний сектор безпеки, проактивне обслуговування, сектор безпеки

На сучасному етапі розвитку України особливого значення набуває проблема визначення умов (організаційних, правових та інших) ефективного функціонування системи забезпечення національної безпеки (її як цивільної, так і військової складової), основних напрямків управлінської діяльності у сфері безпеки і оборони, форм та методів цієї діяльності. Ця проблема сьогодні широко обговорюється на сторінках наукових та професійних видань, під час проведення науково-практичних конференцій, круглих столів за участю політиків, науковців та фахівців з безпекового напрямку діяльності. Відзначимо таких авторів чисельних публікацій, як В.П. Горбулін, О.П. Дзьобань, В.А. Ліпкан, О.В. Литвиненко, В.Я. Настюк, В.Г. Пилипчук та інших вчених. Активно вивчається та узагальнюється зарубіжний досвід реформування сектору безпеки, визначаються можливості його використання у вітчизняній практиці, все більше уваги привертають до себе такі важливі питання як приватизація безпекової функції та трансформація ролі держави в системі забезпечення безпеки.

Метою даної статті є приєднання до загальної дискусії щодо умов та шляхів реформування системи забезпечення національної безпеки з урахуванням тих викликів та впли-

вів, яких зазнала та продовжує зазнавати ця система з початку 21 століття.

Відзначимо, що в Україні вже тривалий час реалізується широкомасштабна адміністративна реформа. Її метою є створення такої системи державного управління, що забезпечить розвиток України як високо розвинутої, правової, цивілізованої держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Вона має бути близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності визначено служіння народowi, національним інтересам. Повною мірою наведені положення стосуються реформаторських змін, що відбуваються (або ще знаходяться на етапі пошуку та/або впровадження) у секторі безпеки України. Вони мають визначати зміст цих змін та слугувати орієнтиром для них.

Проблема якості та ефективності державного управління у сфері безпеки безпосередньо пов'язана з іншою не менш важливою проблемою, а саме – проблемою оптимізації функцій основних акторів сектору безпеки. Відомо, що часто-густо наявність у органів державної влади значної кількості надмірних повноважень та/або таких, що неефективно реалізуються, знижує якість рішень, що приймаються, підриває довіру до державної влади. Саме тому, говорячи про створення ефективної системи забезпечення національної безпеки, мова, передусім, має йти про необхідність уточнення місця кожного суб'єкта у цій системі, їх повноважень. У зв'язку з цим актуалізується питання доцільності проведення функціональних обстежень суб'єктів безпекової діяльності. Метою обстежень є уточнення функцій цих суб'єктів, виявлення та усунення можливого дублювання та прогалин. Відповідно це дало б змогу більш чітко визначити пріоритети для кожного із суб'єктів, привести у відповідність із функціональним навантаженням їх організаційну структуру, перерозподілити ресурси, виріши-

ти питання щодо можливості та доцільності виконання окремих видів діяльності або процесів, пов'язаних із реалізацією безпекової функції держави, за допомогою технологій аутсорсингу.

Термін «аутсорсинг» позичений із англійської мови (від англ. «outsourcing») – пошук ресурсів у зовнішньому середовищі організації). Аутсорсинг у державному управлінні розглядається як передача на виконання на довгостроковій основі окремих видів діяльності, функції або процесів зовнішнім виконавцям (суб'єктам приватного права) на конкурсній основі, контроль за якими залишається за державою. На цьому питанні зупинимось більш докладно.

Враховуючи практику ринку аутсорсингових послуг у розвинутих країнах, дослідниками виділяються три основних види аутсорсинг-проектів (мають місце у різних сферах, у тому числі і у сфері безпекової діяльності), спрямованих на: аутсорсинг окремих завдань; аутсорсинг ресурсів; аутсорсинг процесів. На сторінках літературних джерел зустрічаються чисельні дискусійні публікації щодо доцільності або недоцільності аутсорсингу у практиці державного управління, забезпечення інформаційної безпеки, у військовій сфері тощо. Наводяться аргументи «за» та «проти» аутсорсингу. Однак, разом з тим, складно заперечувати той факт, що аутсорсинг за умови правильної його організації та наявності належної правової бази дозволяє скоротити витрати бюджету, підвищити ефективність та якість послуг, що надаються, сконцентрувати зусилля державних органів на основній діяльності, забезпечити доступність новітніх технологій, скоротити чисельність допоміжного персоналу (або такого, що виконує забезпечувальні функції).

Важливо підкреслити, що у даному випадку мова йде про передачу на аутсорсинг зовнішнім виконавцям не безпекової функції у повному обсязі (державна жодним чином не відмовляється від цієї функції), а окремих ви-

дів діяльності, виконання окремих завдань або процесів – тобто, певну частину функції.

Відповідно виникає питання – а яку саме частину безпекової функції (тобто які види діяльності або які процеси, реалізацію яких завдань) можна передати на аутсорсинг? Це надзвичайно складне питання, яке ставилось і продовжує ставитись на сторінках літературних джерел і потребує свого вирішення. Зокрема, вважається за необхідне визначити, які види діяльності або процеси за своєю природою є виключно державними і не підлягають аутсорсингу, а які можуть передаватись на реалізацію зовнішнім виконавцям.

Це положення має особливого значення для сфери безпеки. Підтвердження цьому знаходимо і у матеріалах авторитетних міжнародних організацій. Зокрема, в Рекомендаціях ПАРС 1858 (2009) «Приватні воєнізовані та охоронні фірми та зменшення державної монополії на використання сили» безпосередньо йдеться про необхідність визначення сфер внутрішньої і зовнішньої безпеки, які повинні залишитися функціями виключно держави і, які є за своїм характером «притаманними уряду», забезпечити стандартизацію принципів для гарантування монополії держави на застосування сили [1]. Звернемось також до проекту Конвенції про приватні військові та охоронні компанії, підготовленої у межах роботи Робочої групи ООН з питань про використання найманців як засобу порушення прав людини та протидії здійсненню права народів на самовизначення. Однією із цілей Конвенції є визначення функцій, які є виключно державними функціями і не можуть бути приватизовані за жодних обставин (передані на аутсорсинг) [2]. У США декотрі військові експерти Збройних Сил ще у 2001 році виступили із пропозицією щодо створення групи «генерального контролера», яка мала б визначати доцільність делегування державних функцій у військовій сфері приватним структурам, а також перевіряти виконання укладених контрактів. Намагаючись визначити

законодавчі межі приватизації окремих функцій у сфері оборони та військової безпеки, у США була розроблена «концепція функцій, які органічно властиві державі» [3].

Питання передачі функцій державних органів суб'єктам приватного права є відносно новим для вітчизняної правової літератури, в той же час подібна практика є вельми поширеною у зарубіжних країнах. Відзначимо такі країни як США, Велика Британія, Німеччина та інші, де накопичений вже чималий досвід аутсорсингу державних функцій, у тому числі і у безпековій сфері.

Бізнес-модель, яка отримала назву «аутсорсинг безпеки», вже доволі тривалий час використовується у світовій практиці, що є проявом більш широких процесів приватизації безпекової діяльності. За даними британських дослідників значна частина ринку послуг аутсорсингу у сфері безпеки припадає на долю приватних охоронних агентств. Це найбільш традиційна сфера використання аутсорсингу не тільки у Британії, але й у більшості інших держав. Приватні служби безпеки заповнюють прогалини, які виникають внаслідок перевантаження правоохоронних органів та проблем їх фінансування, і відіграють все більш значну роль у попередженні злочинності та забезпеченні громадської безпеки [4].

Згідно даних наведених Європейською конфедерацією служб безпеки у 34 країнах Європи створено та функціонують 52,3 тис. приватних компаній безпеки (2011 р.), у яких зайнято приблизно 1,8 мільйонів осіб. У таких країнах як Болгарія, Великобританія, Естонія, Латвія, Люксембург, Норвегія, Польща, Румунія, Сербія, Угорщина, Чехія та Швеція кількість співробітників приватної безпеки перевищує чисельність співробітників поліції [5]. Показовими є результати незалежного міжнародного дослідження «Огляд стрілецької зброї 2011: аспекти забезпечення безпеки» / «Small Arms Survey 2011» (Швейцарія). На основі аналізу відомостей щодо стану приватної безпеки у 70-ти країнах світу у дослі-

дженні припускається, що офіційно у приватному секторі безпеки працює між 19,5 та 25,5 мільйонів осіб. Зокрема, у Китаї нараховується 5 млн. співробітників приватної безпеки (2010 рік), при цьому на 100 тис. населення припадає 381 співробітник приватної охорони та 205 поліцейських. У США у сфері приватної безпеки працює 20 млн. осіб (2009 рік), що також перевищує кількість співробітників правоохоронних органів (661/100 тис. та 292/100 тис.). Значними з точки зору кількісних показників є сили приватної безпеки у Великобританії, Німеччині та в інших країнах [6, 7].

Подібні процеси отримують розвиток і в Україні. Свідченням цього є формування недержавного сектору безпеки, який стає все більш помітним гравцем на загальному полі безпекової діяльності. У свою чергу, це зумовлює необхідність пошуку шляхів забезпечення балансу публічних та приватних інтересів у сфері безпеки, актуалізує проблему правового регулювання діяльності приватних компаній безпеки, вироблення правил поведінки державних та недержавних суб'єктів безпекової діяльності, їх взаємодії, критеріїв відбору приватних структур для надання безпекових послуг, встановлення державного контролю за їх виконанням, обмежень та відповідальності, розвиток механізмів саморегулювання (кодекси поведінки, стандарти якості, керівництва, контроль з боку професійних асоціацій та інше).

Таким чином, об'єктивною реалією сьогодення, яка значною мірою впливає на розуміння сучасної моделі системи забезпечення національної безпеки в Україні та умов і шляхів її подальшого розвитку, є те, що ця система має складний, багаторівневий характер, відрізняється розмаїтістю суб'єктів, які представляють як державний, так і недержавний сектори, який, у свою чергу, привносить у безпекову сферу ринкові механізми, методи та форми діяльності. Відзначимо також, що такі риси як інтегративність, полісуб'єктність однаково властиві як об'єкту, так

і системі суб'єктів забезпечення національної безпеки.

В той же час, маємо констатувати, що чинне законодавство не забезпечує на сьогодні плідної взаємодії органів державної влади між собою та недержавним сектором безпеки, інститутами громадянського суспільства щодо забезпечення національної безпеки. Не мають чіткого і загальнозрозумілого, офіційного визначення в національному законодавстві таких важливих для забезпечення системних реформ понять як «сектор безпеки», «правоохоронні органи» «безпекові органи», «індустрія приватної безпеки» та інших.

Гостро постає проблема правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері безпеки і оборони, особливо це стосується захисту ключових об'єктів інфраструктури, які мають критичного значення для забезпечення стабільного розвитку та функціонування України. У зв'язку з цим цілком очікуваними та своєчасними є ініціативи з підготовки проекту Закону України «Про державно-приватне партнерство в сфері національної безпеки та оборони України». В той же час, потребою часу є розробка та прийняття стратегічних документів щодо захисту критично важливої інфраструктури. Нормативного закріплення потребує поняття критичної інфраструктури, визначення її основних секторів, суб'єктів забезпечення їх безпеки.

Відзначимо, що забезпечення безпеки критичної інфраструктури у Стратегії національної безпеки України (п.4.13) визначається в якості одного із основних напрямів державної політики у сфері національної безпеки. Наголошується на необхідності комплексного вдосконалення правової основи захисту критичної інфраструктури, створення системи державного управління її безпекою, налагодження співробітництва між суб'єктами захисту критичної інфраструктури, розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них, розробки та запровадження механізмів

обміну інформацією між державними органами, приватним сектором і населенням стосовно загроз критичній інфраструктурі та захисту чутливої інформації у цій сфері [8].

Важливим на цьому шляху є вивчення та використання досвіду країн, які вже накопичили певний досвід з даного напрямку безпекової діяльності. Зокрема, в Європі вперше проблемою захисту критичної інфраструктури почали опікуватись у Великій Британії (1999 рік), визначивши основні параметри критичної інфраструктури та відповідальність певних державних органів щодо її захисту. В Європейському Союзі формування єдиного загальноєвропейського підходу щодо захисту критичної інфраструктури та оцінки систем захисту на офіційному рівні було врегульовано Директивою Ради ЄС у 2008 р. У свою чергу, Єврокомісія розробила робочий документ, який формалізує Європейську програму захисту критичної інфраструктури (EPCIP) та встановлює загальні рамки для організації діяльності в усіх державах ЄС та передбачає підтримку шляхом координації зусиль і регулярного обміну інформацією між державами ЄС у цій сфері [9]. Відзначимо також прийняття окремими європейськими країнами спеціальних законів щодо захисту критичної інфраструктури. Так, у Польщі у 2007 році було ухвалено закон про управління кризовими ситуаціями, в рамках якого надано чітке розуміння параметрів критичної інфраструктури та її захисту. У 2011 році було прийнято закон про критичну інфраструктуру Словацької Республіки, яким визначено об'єкти критичної інфраструктури, державні органи, що відповідають за захист цих об'єктів. У 2012 році закон про захист критичної інфраструктури було прийнято в Угорщині. Безсумнівно цікавим і корисним є досвід США [4].

На завершення визначимо ще одну проблему, яка безпосередньо пов'язана із завданням формування ефективної моделі забезпечення національної безпеки та якості безпекової діяльності. Це проблема взаємодії

органів сектору безпеки з громадськістю, розвиток та впровадження програм партнерства з населенням. Це надзвичайно складна справа, яка потребує концентрованих зусиль як власне органів сектору безпеки, її співробітників, так і держави щодо формування позитивного іміджу цих органів у суспільстві, зміни існуючих стереотипів тощо. Вбачається, що це має бути всеосяжна 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. Отримує розвиток концепція «проактивного» обслуговування населення, згідно з якою безпекові органи повинні займати не реактивну, а «проактивну» позицію, здійснюючи постійну профілактику соціальної напруги та попередження злочинів за допомогою вирішення проблем громадян і реалізації програм самообслуговування у сфері забезпечення безпеки. Важливим є те, що йдеться не про поодинокі випадки залучення населення до співпраці з правоохоронними та іншими органами, а про створення іншої атмосфери навколо їх роботи, коли населення не просто спостерігає та критикує правоохоронні органи за їх недоробки або невдачі, а навпаки, активно відкликається на пропозиції про допомогу, бере участь у профілактичних програмах, застосовує сучасні засоби охорони власності і т. ін., відчуває свою приналежність до загальної справи.

Таким чином, реформування системи забезпечення національної безпеки не може обмежуватись тільки змінами внутрішньовідомчого характеру, а як невід'ємна складова процесу модернізації держави повинно здійснюватися у контексті реформування системи правоохоронних органів та інших органів сектору безпеки, відбуватись за участю громадянського суспільства. У більш глибокому розумінні та урахуванні потребує роль недержавних суб'єктів як важливих учасників процесів забезпечення національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Приватні воєнізовані та охоронні фірми та зменшення державної монополії на використання сили / рекомендація ПАРЕ 1858 (2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/907_rec_1858.htm.
2. Доклад Рабочей группы по использованию наемников как средства нарушения прав человека и противодействию осуществлению права народов на самоопределение. Совет по правам человека / 15 сессия : от 05.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www2.ohchr.org/english/issues/mercenarys/docs/A.HRC.15.25_ru.pdf.
3. Isenberg David. The Chimerical Cost Savings of Outsourcing [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/the-chimerical-cost-savin_b_690673.html.
4. Матюхіна Н. П. Приватний сектор безпеки США. Шляхи розвитку та реалії сьогодення : монографія / Н. П. Матюхіна. – Харків : Юрайт, 2013. – 280 с.
5. Private security services in Europe. CoESS Facts and Figures 2011. – Confederation of European Security Services, 2011. – 150 p.
6. Small Arms Survey 2011: States of Security / Chapter 4. A Booming Business: Private Security and Small Arms / Principal author Nicolas Florquin; Annexe 4.1 Private security personnel in 70 countries [Електронний ресурс]. – Geneva, Switzerland, 2011. – P. 101–133.
7. Rita Abrahamsen and Michael C. Williams. Privatising Africa's everyday security // Open security. Conflict and peace building. – 1 July 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.opendemocracy.net/opensecurity/rita-abrahamsen-michael-c-williams/privatising-africas-everyday-security>.
8. Стратегія національної безпеки України / затв. Указом Президента України : від 26.05.2015 р., № 287/2015 [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

9. Захист енергетичної інфраструктури: аналіз зарубіжного законодавства: аналітична

записка Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1600>.

Матюхіна Н. П. До проблеми формування ефективної системи забезпечення національної безпеки (окремі умови та шляхи) / Н. П. Матюхіна // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 150–155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_28.pdf

Визначаються окремі проблемні питання та пріоритети. Особлива увага приділена проблемам приватизації безпекової функції (аутсорсинг безпеки), розвитку приватного сектора безпеки, правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері безпеки, захисту критичної інфраструктури, взаємодії з населенням.

Матюхіна Н.П. К проблеме формирования эффективной системы обеспечения национальной безопасности (отдельные условия и пути)

Определяются отдельные проблемные вопросы и приоритеты. Особое внимание уделено проблемам приватизации функции безопасности (аутсорсинг безопасности), развития сектора частной безопасности, правового регулирования государственно-частного партнерства в сфере безопасности, защиты критической инфраструктуры, взаимодействия с населением.

Matyukhina N.P. The Problem of the Formation of Effective System of Providing the National Security

The organizational and legal problems of this system are defined, some ways of their solving taking into account domestic and foreign experience are offered. The special attention is given to importance such problems as privatization of security function (security outsourcing), development of the private security sector, and legal regulation of public-private partnership in the security sphere, protection of the critical infrastructure, community partnership.

Форум права