

УДК 323.22; 327(075); 352

Д. І. Єрмолаєв,
аспірант, кафедра національної безпеки,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

РЕФОРМУВАННЯ РОЗВІДУВАЛЬНИХ, КОНТРРОЗВІДУВАЛЬНИХ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ ПІСЛЯ ХОЛОДНОЇ ВІЙНИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

D. Iermolaiev,
postgraduate student of national security' department,
National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine, Kyiv

INTELLIGENCE, COUNTERINTELLIGENCE AND SPECIAL SERVICES' REFORM AFTER COLD
WAR: WORLD EXPERIENCE

Аналізуються питання реформування розвідувальних, контррозвідувальних та спеціальних служб провідних світових держав і нових демократій Європи після закінчення холодної війни. Розглядаються найбільш очевидні тенденції та суперечності цього процесу.

The questions of the intelligence and special services reforms of the great powers and Europe's emerging democracies after Cold War have analyzed. The most evident trends and contradictions of this process are considering.

Ключові слова: реформа, спеціальні служби, національна безпека, контроль, транспарентність.
Key words: reform, special services, national security, control, transparency.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стратегічний курс України на євроінтеграцію вимагає активного пошуку ефективних механізмів та інструментів участі у побудові сучасної архітектури європейської безпеки. Він передбачає не тільки оперативну сумісність основних складових вітчизняного сектору безпеки і оборони з відповідними структурами європейських країн, але й проведення продуманого реформування основних елементів, що забезпечують національну безпеку в загальному контексті світових тенденцій.

Свого часу керівництво держави виступило ініціатором інтенсивного діалогу з НАТО, в результаті чого наша країна однією з перших на пострадянському просторі приступила до участі в програмі "Партнерство заради миру". У липні 1997 р. в Мадриді Президентом України Л. Кучмою та Генеральним секретарем НАТО Х. Соланою була підписана Хартія про особливе партнерство між Україною та Північноатлантичним альянсом.

Після створення Європейської політики безпеки і оборони, яке було прийняте урядами європейських держав у червні 1999 р., Київ інтенсифікував у контакти з ЄС щодо участі у континентальній безпековій системі. Вони мають стратегічний, довготривалий характер і передбачають системне реформування сектору безпеки і оборони. На це спонукають і концептуальні документи в сфері національної безпеки. Так, зокрема в Стратегічному оборонному бюлетені, введеному в дію Указом Президента України від 29 грудня 2012 р. зазначається, що Воєнна організація держави в існуючій конфігурації вже не в змозі виконувати в повній мірі завдання у сферах національної безпеки і оборони держави, покладені на неї законодавством України. За таких умов передбачається реорганізувати Воєнну організацію дер-

жави в сектор безпеки і оборони України, законодавчо закріпити, чітко визначити механізм його функціонування в мирний час і у кризових ситуаціях [1]. Важливе значення у нових структурах безпеки належатиме розвідувальним, контррозвідувальним та спеціальним службам, які належать до профільних органів сектору безпеки і оборони і покликані бути на передньому фронті попередження і боротьби проти нових загроз, небезпек, викликів і ризиків національній безпеці.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вивчення тематичної спрямованості наукової літератури, мемуарів, інших джерел свідчить, що акцент робиться на дослідженні історії діяльності спецслужб, які функціонували на теренах України у першій половині ХХ ст. За даною проблематикою особливо слід відмітити роботи В. Васильєва, Т. Вронської, Д. Веденєєва, В. Козенюка, Л. Маймескулова, А. Піджаренко, П. Піддубного, П. Позднєєва, І. Полікарпенко, А. Рогожина, В. Сідака, В. Сташиса, В. Ченцова, А. Чайковського, О. Юрченко, О. Ярмиша та інших науковців. Водночас, ми поділяємо думку В. Пилипчука, що діяльність радянських органів безпеки та розвідки на території України у 50-х — на початку 90-х років минулого століття залишається переважно недослідженою [2, с. 114].

За часів незалежності України специфічні аспекти теорії реформування спецслужб та забезпечення державної безпеки досліджували О. Белов, І. Валько, С. Гордієнко, В. Ємельянов, В. Картавцев, В. Козенюк, І. Корж, М. Мельник, В. Настюк, В. Пилипчук, С. Пирожков, В. Погорілко, В. Сідак, М. Стрельбицький, В. Тимошенко, М. Хавронюк, А. Щуровський, В. Яценко та інші

вчені. Проте зазначені питання переважно розглядалися поза контекстом світового досвіду, а також сучасних практик нових демократій Європи.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Ми спробуємо проаналізувати основні тенденції в реформуванні розвідувальних, контррозвідувальних та спеціальних служб провідних країн світу і насамперед, нових демократій Європи, чий досвід особливо корисний для України, після закінчення холодної війни.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Необхідно зазначити, що структура та діяльність розвідувальних, контррозвідувальних та спеціальних служб (РКРСС), незважаючи на форми, режими правління, пануючу ідеологію в державах, а також їхні історичні особливості, вражає наявністю багатьох загальних рис. Значною мірою це обумовлено характером завдань, які вони виконують. Зокрема тотожність проблем пов'язаних з менеджментом та контролем над діяльністю РКРСС навіть у суспільствах з усталеними демократичними традиціями дуже мало залежить від того, хто знаходиться при владі: консерватори, ліберали, соціал-демократи тощо [3, с. 1].

Зокрема автори фундаментальної роботи "Демократія, закон і безпека: служби внутрішньої безпеки в сучасній Європі" (2003 р.) дійшли такого висновку на основі аналізу діяльності РКРСС в 10 країнах Європи з різним політичним і історичним підґрунтям. Предметом розгляду, зокрема, постали Англія, з її надзвичайно сильною англосаксонською традицією, Франція, яка дотепер вважається предтечею усіх поліцейських розвідок континентальної Європи, Бельгія, з її особливою спадщиною тощо.

Крім цього авторам монографії був цікавий досвід Іспанії, Польщі та Угорщини, які після тривалих років диктатури, знайшли свій шлях до демократії. Окремої уваги заслужили і такі країни, як Швеція і Нідерланди, що мають укорінену гуманістичну традицію і тривалий час є стабільними демократіями.

Після ретельного аналізу розвитку апарату збору інформації щодо безпекових питань, розгляду організаційної структури відповідних складових РКРСС, дослідження взаємозв'язків між ними, а також вивчення їх повноважень (відповідно до закону), процедур рекрутування та підготовки кадрів, методів роботи був зроблений доволі неочікуваний висновок. У переважній більшості країн, які стали предметом аналізу, повноваження усіх служб, спрямовані на боротьбу з шпигунством, саботажем, тероризмом, заколотами тощо майже не змінювалися із закінченням холодної війни, однак їх інтерпретація зазнала значних трансформацій.

Слід зазначити, що для західних країн доктрина стримування комунізму втратила своє значення і головна проблема полягала в тому, що принаймні до 11 вересня 2001 р. вона не мала адекватної заміни, нового сутнісного наповнення, яке б спонукало до розвитку і діяльності.

Необхідно також зважити на те, що в умовах потужної глобалізації у безпекові питання сьогодні залучено значно більше суб'єктів, ніж це було раніше. Держави за нових умов стають у функціональному плані скоріш за все регулюючими, а не управляючими та контролюючими органами. Відтак сфера безпеки, яка завжди ототожнювалася з поняттям суверенітету, вже не має

стійкого імунітету проти сутнісних змін. Відносно стабільні безпекові структури часів холодної війни зараз перебувають у стані фрагментації і в деяких випадках мають конкурентні інтереси. Нема потреби доводити, що і в країнах колишнього соціалістичного табору, за малим виключенням, вже не існує керівної ролі партії над спеціальними службами.

Інший аспект фрагментації безпекових структур — це підвищення значення агенцій приватного сектору. Ця відчутна тенденція обумовлена скороченням деяких структур на заході та приватизацією державних активів та майна в країнах колишнього радянського блоку. Відтак багато колишніх співробітників державних спецслужб перейшли до роботи у приватний сектор, де їх цінність вимірюється тими зв'язками, які вони зберегли зі значно меншими за обсягом державними структурами.

До кінця ХХ ст. реформування розвідки та спеціальних служб було їх внутрішньою справою, а контроль за їх діяльністю здійснювала, як правило, виконавча гілка влади. Ці специфічні безпекові теми за визначенням не могли стати предметом публічної дискусії. І тільки гнучкі скандали в спецслужбах, як це було у 1973 р. в Швеції, привернули увагу широкої громадськості. До цього часу законодавчий контроль, як сутнісна основа демократичного суспільства, був практично відсутнім, в тому числі серед консолідованих демократій. Навіть віртуально, контроль над РКРСС передбачав, насамперед, діяльність з боку виконавчої влади, яка у демократичний спосіб прийшла до влади. Відтак, спецслужби "насолоджувалися" високим рівнем оперативної автономності в сфері національної безпеки [4, с. 12].

Широкий розголос щодо скандалів, пов'язаних зі спецслужбами, призвели до появи в Сенаті та палаті представників США відповідних комітетів у 1976 та 1977 р. з тим, щоб подібні зловживання у майбутньому стали неможливими. Протягом короткого часу аналогічні проблеми змусили громадян розвинутих країн світу вимагати більшої прозорості та звітності спецслужб, а також відповідальності за порушення прав людини [5, с. 181].

Сьогодні ж ми стаємо свідками того, що у процесі реформування РКРСС у конфлікт входять дві тенденції: необхідність підвищення ефективності їх діяльності та нагальна потреба у дієвому контролі за ними. З одного боку без ефективності відповідних служб держава не може передбачати реальні та потенційні загрози та захистити себе від них [6, с. 1]. А з іншого — відсутність контролю може призвести до зловживань, порушень прав людини, нехтування національними інтересами тощо.

Саме вищезазначене сприяло широкому громадському обговоренню справу Едварда Сноудена, співробітника однієї з найбільш закритих спеціальних служб світу — Агентства національної безпеки, яке входить до складу міністерства оброну США. Як стало відомо з його одкровень, американці впродовж тривалого часу стежили не тільки за потенційними терористами, але й керівниками європейських, латиноамериканських країн, представниками бізнесу, мас-медіа і навіть секретаріатом ООН. Президент Б. Обама був змушений виправдовуватися від звинувачень з боку партнерів і союзників, американської громадськості під час виступу в Національному університеті оборони 23 травня 2013 р. [7] та в ході тривалої прес-конференції 9 серпня [8]. Його основний меседж полягав у необхідності посилення контролю за

діяльністю усіх спеціальних служб у контексті посилення боротьби з радикалізацією настроїв всередині країни. Для досягнення цієї мети Конгресу запропоновано внести суттєві зміни у зміст секції 215 Патріотичного акту, переглянути діяльність суду, що займається справами, пов'язаними з зовнішньою розвідкою (Foreign Intelligence Surveillance Court — FISC). Але найважливіше — спеціальні служби повинні стати більш прозорими, транспарентними та відкритими. Для цього США підуть на безпрецедентне надання широкій громадськості інформації щодо діяльності АНБ та залучення висококваліфікованих фахівців ззовні для критичної оцінки розвідувальних і комунікаційних можливостей [8].

Сьогодні ми можемо констатувати, що на Заході після 11 вересня 2001 р. нова хвиля реформ РКРСС зосередилася, здебільшого, на підвищенні ефективності й координованості дій спецслужб, ніж на контролю за роботою. Рушійною силою цих змін було розуміння, що боротьба з новими загрозами, такими як тероризм, наркоторгівля, відмивання грошей, організована злочинність вимагає суттєвого покращання міжвідомчої кооперації, взаємодії і посилення співробітництва на міжнародному рівні. Багатоаспектність цієї координації дуже значна; вона передбачає побудову загальних баз даних, створення нових форм організаційної співпраці і навіть проведення певних інституціональних змін.

Варто наголосити, що умови здійснення реформ у країнах Центральної та Східної Європи суттєво відрізнялися від західних держав. Серед них можна зазначити такі: менш сприятливе безпекове оточення, слабкість нових політичних режимів та їх інститутів, відсутність глибокої експертизи та визначених пріоритетів з відповідними ресурсами, значний зарубіжний контроль над місцевими розвідувальними та спеціальними службами, готовність до зовнішньої допомоги, широко розповсюджена суспільна думка щодо сприйняття існуючих інститутів РКРСС як ворогів демократії тощо.

Слід також зважити і на певні об'єктивні причини. Загалом, безпека і стабільність були вищими у тих країнах, які безпосередньо межували з Заходом (Чехословаччина, Польща, Угорщина) і особливо там, де був вже налагоджений діалог влада — суспільство (Польща, Угорщина). Більш ізольовані південно-східні європейські країни (Болгарія, Румунія), які не мали практики такого діалогу, також не були забезпечені проти збройних конфліктів на кордонах внаслідок дезінтеграції сусідніх держав.

Разом з цим майже в усіх центральних та східноєвропейських країнах переважала внутрішня нестабільність, до чого додавалися чисельні зовнішні загрози. Як писав Л.Ластгартен, відкритість кордонів, загальне зuboжіння населення, можливості швидкого збагачення через створення нелегальних підприємств дали поштовх для різкого зростання організованої злочинності, корупції, отримання деякими особами імунітету безкарності, викачуванню національних ресурсів [2, с. 331].

Поставторитарні держави не мали достатньо часу для проведення незалежної експертизи для концептуалізації та реалізації реформи РКРСС. Крім цього, парламентарі були переобтяженими іншими нагальними проблемами; необхідно було задовольняти найбільш очевидні і артикульовані вимоги суспільства — еконо-

мічний розвиток, охорона здоров'я, освіта тощо. Спецслужби також не мали досвіду роботи з громадськістю та засобами масової інформації. Зокрема для болгарських служб комунікації з громадськістю ніколи не були частиною їх службового інструментарію [9, с. 10].

Величезна інституціональна залежність від Радянського Союзу створили для східноєвропейських держав надзвичайні складності у проведенні реформ. Наприклад, зовнішня розвідка Чехословаччини продовжувала функціонувати під егідою та за завданнями КДБ СРСР. [10, с. 64]. І навіть розділ Чехословаччини мало що змінив, оскільки словацькі спецслужби посилали своїх офіцерів на навчання до Москви, запрошувала звітіля відповідних інструкторів, принаймні до липня 1996 р.

Сьогодні вже стало очевидним, що моделі для реформування спецслужб у пострадянських країнах або не існувало, або вони виглядали непривабливо. Відтак у якості рушійної сили виступало співробітництво із західними партнерами (мається на увазі не тільки тісні контакти співробітників з новими функціональними організаціями та процедурами, але й появу незалежних експертів, які б могли адекватно оцінювати якість діяльності спецслужб). Така практика іноді призводила до швидких реформ, як це показав досвід болгарських спецслужб під час косовських подій.

Однак і тут існували перешкоди, в тому числі інерційного характеру. Деякі західні політики не бажали мати справу з колишніми репресивними інститутами радянського блоку. Нові політичні лідери та керівники спецслужб були змушені проводити реформи самотужки, без відповідної експертизи і допомоги, що було не оптимальним вибором і іноді мало катастрофічні наслідки.

Держави, де відбувалася більш осмислена та організована трансформація (Польща, Угорщина, Чехословаччина), або будували спеціальні служби з самого початку (Країни Балтії) отримали західну допомогу швидше, ніж країни Південно-Східної Європи, де величезні проблеми спостерігалися на кордонах. Відтак ті країни, які більше всього потребували допомоги, були позбавлені неї.

Імперативом для спеціальних служб нових демократій Європи виступало те, що вони перед чисельними і багатоаспектними загрозами, що виникли після закінчення холодної війни, були налаштовані на співробітництво, а не на змагання між собою. Це стало головною основою проведення реформ в країнах Центральної та Східної Європи.

Кооперація створювала механізми для оцінки ефективності та контролю за діяльністю спецслужб, забезпечувала співробітників досвідом, що поступово знайомилися із західним досвідом. Все це створювало низку загальних стандартів.

Усі нові демократії різко скоротили кількість працівників, пов'язаних з внутрішньої безпекою, до того часу, коли відбулася більш глибока спеціалізація завдань. Деякі країни започаткували процес люстрації колишніх працівників, зокрема в Румунії. Процес був завершений у лютому 1990 р., коли було остаточно вирішено, що 4 994 працівника з колишніх 15 312 можуть продовжувати роботу у нових структурах. Згодом ця чисельність скоротилася до 4 144 осіб (28%). У Чехословаччині комісії, що працювали з лютого до серпня 1990 р. визнали, що 11 395 (66%) колишніх співробіт-

ників розвідувальних, контррозвідувальних і спеціальних служб здатні працювати в нових структурах. У Польщі, внаслідок аналогічної процедури, що тривала з липня до середини вересня 1990 р. 10 451 осіб (42%) також були допущені до служби в нових структурах. Угорщина формально не започатковувала процедуру люстрації. Не проводила її і Болгарія.

Безумовно, процеси люстрації були корисними, але їх значення не слід перебільшувати. Ті працівники, які не продовжили службу, швидко перейшли до інших структур, зокрема міністерств внутрішніх справ. Незважаючи на те, що частина співробітників була змушена залишити спеціальні служби, кількість колишніх працівників в них залишалася значною. У 1990 р. вони нараховували в Польщі до 90% працівників. У Чехословаччині нові органи були мініатюрою колишніх спецслужб. І навіть Румунія, яка повністю заборонила, Секурітате, мала до 60% "старого" персоналу.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Подальші дослідження передбачається здійснити у напрямках можливостей адаптації досвіду провідних країн світу та нових демократій Європи з питань реформування спеціальних служб до реалій України, пошуку ефективної моделі взаємодії національних структур з міжнародними організаціями та відповідними відомствами зарубіжних країн.

Література:

1. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року № 771/2012 "Про Стратегічний оборонний бюлетень України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771/2012/page1-4>
2. Пилипчук В.Г. Проблеми дослідження новітньої історії органів безпеки та розвідки в контексті розвитку сектору безпеки України / Володимир Григорович Пилипчук // Стратегічні пріоритети — 2012. — № 3 (24) — С. 114—119.
3. Democracy, Law, and security: internal security services in contemporary Europe / edited Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, Denis Tollberg — Aldershot; Burlington, VT, USA: Ashgate, 2003. — 354 pp.
4. Watts L. Intelligence reforms in Europe's Emerging Democracies / Larry L. Watts // Studies in Intelligence — 2004 — Vol. 48. — No 1. — P. 11—25.
5. Weller G. Political Scrutiny and Control of Scandinavia's Security and Intelligence Services / Geoffrey Weller // International Journal of Intelligence and Counterintelligence — Summer 2000 — Vol. 32 — No. 2. — P. 171—192 p.
6. Parker E.R. The American Experience: One Model for Intelligence Oversight in a Democracy / Elizabeth Rindskopf Parker — Cambridge, MA: Harvard University Press, Project on Justice in Times of Transition, 2001. — 254 pp.
7. Remarks by the President at the National Defense University National Defense University Fort McNair Washington, D.C. May 23, 2013. — [Електронний ресурс] — Режим доступу — <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>

8. President Obama Holds a Press Conference August 09, 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу — <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2013/08/09/president-obama-holds-press-conference#transcript>

9. Bozhilov N. "Reforming the Intelligence Services in Bulgaria: The Experience of the Last Decade" / Nikolai Bozhilov. Paper prepared for workshop on "Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services", Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 3—5 October 2002 — 74 pp.

10. Williams K. Czechoslovakia 1990—92. In Security intelligence services in new democracies: the Czech Republic, Slovakia and Romania / Kieran Williams and Dennis Deletant. — Houndmills; New York: Palgrave, in association with the School of Slavonic and East European Studies, University College, London, 2001. — 291 pp.

References:

1. President of Ukraine (2012), The Decree "The decision of the National Security and Defense Council of Ukraine 29, December 2012 № 771/2012 "On the Strategic Defence Bulletin of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771/2012/page1-4> (Accessed 24 August 2013).
2. Pylypchuk, V.H. (2012), "Problems of Contemporary History Research of the security and intelligence in the context of Ukraine's security sector", Stratehichni priorytety, no. 3 (24), pp. 114—119.
3. Brodeur, J-P., Peter, G., and Tollborg, D., eds. (2003), Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe, Burlington, Ashgate, USA.
4. Watts, L. (2004), "Intelligence reforms in Europe's Emerging Democracies", Studies in Intelligence, Vol. 48, No 1, pp. 11—25.
5. Weller, G. (2000), "Political Scrutiny and Control of Scandinavia's Security and Intelligence Services", International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 32, — no. 2, pp. 171—192.
6. Parker, E.R. (2001), The American Experience: One Model for Intelligence Oversight in a Democracy, Harvard University Press, Cambridge, MA, USA.
7. President of the USA (2013), Remarks by the President at the National Defense University National Defense University Fort McNair Washington, D.C. May 23, 2013, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university> (Accessed 21 September 2013).
8. President of the USA (2013), President Obama Holds a Press Conference August 09, 2013, available at: <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2013/08/09/president-obama-holds-press-conference#transcript><http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university> (Accessed 21 September 2013).
9. Bozhilov, N. (2002), Reforming the Intelligence Services in Bulgaria: The Experience of the Last Decade, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, Switzerland.
10. Williams, K. (2001), Czechoslovakia 1990-92. In Security intelligence services in new democracies: the Czech Republic, Slovakia and Romania, Houndmills, New York, USA. *Стаття надійшла до редакції 23.10.2013 р.*