

ДОСВІД ТРАНСФОРМАЦІЇ СПЕЦСЛУЖБ В УГОРЩИНІ: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Телеховський Юрій Георгійович,
кандидат юридичних наук, доцент

Проаналізовано процес реформування спеціальних служб Угорщини після вступу до НАТО та його рольову участь у цьому процесі. Розглянуто створену організаційну структуру спецслужб Угорщини, систему підпорядкування, контролю та керування нею з боку уряду країни. Надано рекомендації для врахування угорського досвіду у практиці реформування сектору безпеки і оборони України.

Ключові слова: спецслужби Угорщини, трансформаційні процеси, євроатлантична інтеграція, Північноатлантичний альянс.

Питання змін у діяльності угорських спецслужб у зв'язку зі вступом цієї країни до НАТО є досить цікавим і потребує ґрунтовного вивчення та аналізу. Особливої уваги, з урахуванням необхідності набуття досвіду для реформування сектору безпеки України, заслуговує розгляд окремих аспектів процесу формування структур угорських спецслужб, зміни завдань та пріоритетних напрямів їх діяльності, змісту й характеру впливу на них з боку силових органів країн-учасниць Північноатлантичного альянсу.

Слід зауважити, що питання трансформації спецслужб країн постсоціалістичного блоку після вступу до НАТО частково вивчалось вітчизняними фахівцями. Зокрема, роль і місце спецслужб у структурі державної влади та відносини цих служб з іншими органами держави досліджено у монографії М. О. Будакова [1], теоретичні основи порівняння організаційно-правових норм захисту інформації з обмеженим доступом країн-членів НАТО зроблено В. Ю. Артемовим [2], організаційно-правові аспекти управління спецслужбами у країнах Центральної Європи висвітлені в аналітичній доповіді В. Г. Пилипчука, М. О. Будакова і В. М. Гірича [3].

Мета даної статті – розглянути умови та чинники, що вплинули на зміни в угорських спецслужбах, виокремити сприятливі трансформаційному процесу обставини, а також з'ясувати роль законодавчих органів у процесі управління спеціальними службами. На думку автора, такий підхід сприятиме підвищенню рівня об'єктивного вивчення процесу реформувань спецслужб Угорщини, дає змогу

побачити форми, методи та напрями їх службової діяльності після приведення у відповідність до вимог НАТО.

Процес адаптації угорських спецслужб до стандартів НАТО почався поступово після розпаду Організації Варшавського договору разом зі змінами в усіх сферах, пов'язаних із суспільно-політичним життям Угорщини та зовнішньополітичним курсом її уряду.

Після оголошення керівництвом Угорщини євроатлантичного курсу інтеграція до євроатлантичних і європейських структур набула реальних рис. Найвні в країні об'єктивні соціально-політичні та економічні чинники позитивно сприяли залученню її до «Програми партнерства заради миру», яка передбачала співробітництво НАТО з європейськими країнами, у тому числі постсоціалістичного табору, та орієнтувала їх на «прийняття західних політичних стандартів» [4]. До того ж сприйнята угорськими владними структурами за взірць європейська демократія в сенсі законодавства та владних інституцій створила в Угорщині таку систему, «яка виявила свою дивовижну мобільність, пластичність, готовність до еволюційної трансформації» [5].

У цьому плані показово виявив себе угорський владний сегмент, який за відносно короткий термін зміг здійснити в країні демократичні політичні, економічні та військові реформи. На неодноразових зустрічах угорської делегації з вищим керівництвом США та НАТО було досягнуто принципове рішення щодо змін існуючих на той час двосторонніх програм і проектів, відмови від усього неактуального і прийняття нових пріоритетів.

Доречним буде зазначити, що в євроатлантичних та євроінтеграційних прагненнях Угорщини позитивну роль відіграли корпоративна відповідальність уряду та міжвідомча координація. «Так, Міжвідомча комісія, у складі якої діяло 27 міжвідомчих груп у справах євроінтеграції, своєю роботою автоматично слугувала вирішенню питань щодо зближення з НАТО, координувала розроблення урядових рішень, їх виконання відповідно до вимог ЄС і створення в країні необхідних умов щодо євроатлантичної інтеграції» [6].

Угорщина як держава-кандидат на вступ до НАТО від самого початку інтеграції сконцентрувала свої зусилля на чіткому виконанні вимог Альянсу до країн-аплікантів – забезпечення відповідності політичного устрою в країні ознакам демократії, які визначено у базових документах НАТО, а також створення умов колективної безпеки. На досягнення цієї стратегічної мети і була спрямована діяльність Державних зборів (парламент країни), уряду та органів місцевого самоврядування.

Парламент Угорщини надав урядові надзвичайно великі повноваження, у тому числі й щодо формування нових відносин з військовими відомствами країн НАТО й поступового створення умов для реформування спеціальних служб держави.

Поступова зміна загального трансформаційного вектора силових структур Угорщини дала можливість їй спецслужбам набути характеристик сучасних спеціальних служб західноєвропейських держав. Парадигмою таких змін керівництвом країни було визначено організаційну діяльність спецслужб за схемою: держава – її безпека – громадянське суспільство та його безпека. Реалізація цієї схеми включала різноманітні варіанти, однак із суто євроатлантичним алгоритмом. Посилаючись на думку відомого спеціаліста у справах атлантичної інтеграції Д. Шерра, можна зазначити, що «Угорська республіка нарівні з іншими країнами «першої хвилі» розширення Альянсу мала цільовий план європейської інтеграції, повністю сформований уряд, узгоджену точку зору щодо політики у сфері безпеки і оборони і з портфелем аргументів про необхідність приєднання до НАТО» [7]. Інакше кажучи, у результаті зміни суспільного ладу у 90-х роках в Угорщині було створено умови для становлення інституцій громадянського суспільства та забезпечення прав людини, що стало передумовою для вступу республіки до Північноатлантичного альянсу.

Від самого початку перетворень усі уряди Угорщини в зовнішньополітичній діяльності

визначали пріоритети інтеграції в політико-правовий, військовий та гуманітарний європейський простір. Керівництву країни було зрозуміло, що без реальних результатів на цьому шляху, чіткого правового регулювання діяльності уряду марно було б розраховувати на вступ до НАТО, який розглядався американською адміністрацією «як важіль політичного впливу на Європу та на інтеграційні процеси» [8]. Зрозуміло, що така роль НАТО забезпечувалася прийнятими в міжнародному середовищі правилами співіснування й толерантності. Зокрема, концепція Альянсу щодо шляхів трансформації системи безпеки і оборони країн-учасниць надає можливість обирати ними свій шлях, ґрунтуючись на економічних можливостях і політико-історичних традиціях, що відбивають національні реалії [8].

Слід зазначити, що представники владних структур Угорщини чітко дотримувались визначеного курсу трансформаційних процесів, у т. ч. у силовому блоці. Віддаючи перевагу Північноатлантичному альянсу, урядовці належним чином усвідомлювали пріоритетність нових технологій і механізмів формування збалансованих міждержавних відносин, необхідність реалізації послідовної зовнішньополітичної діяльності у сфері оборони та національної безпеки.

Логіка керівництва держави, на думку автора, цілком співвідноситься з низкою постулатів, що останнім часом активно обговорюються серед політичної еліти та науковців. Окремі з них акцентують увагу на тому, що «у наш час використання світових природних або людських ресурсів набагато ефективніше забезпечується налагодженням економічного співробітництва, ніж встановленням політичного чи воєнного контролю за відповідною територією» [9]. Інші конкретніше вказують на помилковість раніше поширених поглядів щодо оцінки могутності будь-якої країни, де пріоритет надається кількісному показнику військових сил, озброєння тощо, і пропонують свій, новий підхід до вирішення цього питання, основою якого є поняття т. зв. **структурної сили** [9].

Якщо відмежуватись від зайвої деталізації, то під структурною силою потрібно розуміти наявність міжнародних норм, інститутів, режимів, доступ до різноманітних процедур прийняття рішень, вплив на формування міжнародних відносин, тобто побудову сприятливих умов міжнародних відносин. Для Угорщини це було досить актуально, оскільки нарощування структурної сили давало змогу компенсувати дефіцит тих ресурсів, за допомогою яких здійснюється ефективна зовнішня

та внутрішня політика, посилення обороноздатності та безпеки країни.

Доречним буде зазначити, що НАТО володіє значною структурною силою в сучасному світі. Без застосування прямого насильства Альянс стримує будь-які «нестандартні» вирази з боку своїх членів-держав, а також забезпечує кожному з них більш сприятливі умови для вирішення будь-яких конфліктів із державами, що не є членами НАТО.

Приєднання Угорщини до Альянсу внесло певні зміни щодо можливостей угорських спеціальних служб. Так, розвідувальна діяльність будь-якої служби спрямована передусім на вирішення завдань, поставлених перед нею керівництвом держави. Враховуючи те, що сьогодні характеризується значним розширенням учасників міжнародних процесів, збільшенням кількості міжнародних організацій, у тому числі й недержавних, можна впевнено говорити про розширення завдань спецслужб, зокрема й угорських.

У країнах, об'єднаних у різні союзи, блоки та альянси, спецслужби виходять на новий рівень партнерського спілкування для вирішення своїх завдань. Під час таких контактів набирають практичного змісту такі поняття, як «колеги», «партнери» тощо, певною мірою поглиблюється взаємозалежність, стрімко розвиваються процеси інтеграції. Разом з тим важливо зазначити, що ці зміни почалися не тільки під впливом НАТО, але є і наслідком тривалих міждержавних відносин, які мають об'єктивно-суб'єктивний характер. З одного боку, держави не можуть залишатись осторонь глобальних економічних, комунікаційних, соціальних ціннісних систем, а з іншого – вони намагаються керувати процесами та наслідками таких змін на користь своїх держав.

В таких умовах приєднання до одного з військових альянсів означало передусім збільшення сегмента можливих розвідувальних акцій і планів. Для Угорщини на той час такі можливості були актуальними та важливими, оскільки політичний простір навколо неї стрімко трансформувалася і міждержавні відносини не завжди були їй на користь. Особливо гостро постала проблема звуження власних можливостей із захисту національних інтересів та простору для маневрів у зовнішній політиці.

У цій ситуації НАТО, при всіх суперечностях ідеологічного, історичного та політичного характеру, було для Угорщини привабливим джерелом структурної сили, давало можливість отримати доступ до формування порядку денного європейської політики та мати власний голос при вирішенні найважливіших

проблем сучасної безпеки на своєму геостратегічному просторі. Вхідження в Альянс надавало перспективу розв'язання низки важливих державних проблем, зокрема зміцнення своєї позиції на субрегіональному рівні та якісного вдосконалення механізмів безпеки, у тому числі в сегменті діяльності спеціальних служб.

Згідно із законом Угорської республіки «Про служби національної безпеки» від 19 грудня 1995 р. № 125, прийнятого Державними зборами країни, було сформовано такі структури:

Управління інформації (УІ) – цивільна зовнішня розвідка;

Управління національної безпеки (УНБ) – цивільна контррозвідка;

Спеціальна служба національної безпеки (ССНБ) – технічна розвідка і контррозвідка;

Управління військової розвідки МО (УВРМО);

Управління військової контррозвідки МО (УВКРМО) [10, с. 392].

Необхідно зазначити, що відповідно до вказаного закону із складу **УНБ** були виведені підрозділи оперативно-технічного забезпечення, на базі яких була сформована самостійна служба – **ССНБ**. Згідно із законом усі п'ять спецслужб мають статус самостійних, окремий бюджет і підпорядковані безпосередньо уряду Угорської республіки. Згідно з її законодавством здійснювати розвідувальну і контррозвідувальну роботу проти суміжних країн також було надано право **Кримінально-розвідувальному управлінню Прикордонної служби (КРУ ПС)** та **Національному бюро розслідувань Директорату кримінальної поліції МВС Угорщини**.

Спеціальні служби Угорщини підпорядковуються прем'єр-міністру республіки через куратора спецслужб – міністра без портфеля та керівника його кабінету з питань національної безпеки відомства прем'єр-міністра.

Нині управління діяльністю спецслужб країни організовано так. Розпорядчо-координаційним органом спецслужб є **Кабінет національної безпеки (КНБ)**, який діє при Кабінеті міністрів. Він не є постійно діючим органом і скликається у разі необхідності. До його складу входять керівники всіх силових структур та міністерства закордонних справ. У разі необхідності на засідання КНБ запрошуються інші профільні міністри та керівники зацікавлених відомств.

Комітет координує дії у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та корупцією, узгоджує розвідувальні, контррозвідувальні та інші безпекові операції, що

здійснюються в рамках національних стратегій, відпрацьовує загальні підходи при вирішенні кадрових та фінансових питань, плануванні та оцінці інформації у сфері національної політики та стратегії безпеки країни. Зокрема, КНБ, обговорюючи пропозицію НАТО щодо створення Угорщиною спеціального підрозділу по боротьбі з тероризмом, відмовилось від такої структури, враховуючи обтяжливі для бюджету країни фінансові витрати на її підготовку та утримання.

Для вирішення поточних питань, актуальних для спецслужб, при адміністрації прем'єр-міністра діє постійний координаційний орган – **Інформаційне бюро (ІБ)**. Головним його завданням є підготовка прем'єр-міністра щоденних доповідей про поточні події або спеціальних доповідей з питань національної безпеки, що потребують офіційної реакції влади. Необхідні матеріали для підготовки документів надходять від інформаційно-аналітичних підрозділів усіх спецслужб. Крім того, ІБ готує матеріали для засідань КНБ.

Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб Угорщини здійснює **Комісія з питань національної безпеки Державних зборів**. До її складу входять 11 депутатів від усіх фракцій парламентських партій. Особливістю створення цієї Комісії є те, що її має очолювати представник опозиції.

Після приєднання Угорської республіки до НАТО були встановлені тісні зв'язки із спецслужбами країн цього блоку, зокрема із США та Німеччиною. За допомогою західних експертів була визначена модель державної безпеки, згідно з якою і відбулися зміни в угорських спеціальних службах.

Необхідно зазначити, що на характер цих змін впливали вагомні чинники з урахуванням того, яку роль було відведено Угорщині в планах НАТО, зважаючи на її геополітичне розташування в Європі та сусідство з досить складним Балканським регіоном. Адже останніми роками у цьому регіоні суттєво зріс рівень загроз та об'єктивно склалися умови для посилення транснаціональної організованої злочинності.

Беручи участь у цій боротьбі, спецслужби країн-учасниць НАТО дедалі частіше стали виявляти «балканський слід», що свідчило про активне використання цього регіону міжнародними злочинними угрупованнями різного спрямування. Намагання Альянсу мати для контролю за ситуацією на Балканах свій «опорний пункт», тобто країну-члена НАТО, цілком співпадали з євроатлантичними та євроінтеграційними намірами керівників Угорщини, що і визначило пріоритетний напрям

трансформаційного процесу угорських спецслужб.

Зокрема, цивільна зовнішня розвідка стала зосереджувати свою діяльність на добуванні політичної, економічної, науково-технічної інформації та здійсненні заходів, спрямованих на посилення впливу Угорщини на країни-сусіди, відстеженні процесів розвитку ситуації в країнах СНД та моніторингу обстановки у конфліктних зонах (Кавказький регіон, Придністров'я тощо), де передбачалась участь угорських миротворчих сил.

На думку автора, необхідно детальніше розглянути деякі важливі аспекти, що розкривають характер і напрям змін діяльності угорських спецслужб. По-перше, інформація, отримана ними, є доступною для НАТО, зважаючи на вироблену між країнами-учасницями практику щодо обміну розвідувальними даними, пов'язаними з терористичними загрозами, поглибленням співробітництва і партнерства з країнами, що не входять до Альянсу, а також з різними організаціями зі спільних питань. По-друге, НАТО досить зацікавлене в ефективній роботі угорських спецслужб щодо інформаційного забезпечення воєнно-політичного керівництва країн-учасниць блоку, особливо в отриманні інформації воєнно-політичного, воєнно-економічного та спеціального характеру про наміри та дії країн СНД та Балканського регіону. Тому зміни у деяких підрозділах угорських спецслужб, зокрема щодо оптимізації кількісного складу та покращення їх технічного оснащення, цілком відповідали вимогам євроінтеграційних та євроатлантичних процесів і планів НАТО щодо Угорщини.

За фінансової підтримки країн-членів НАТО, у тому числі й США, в угорських спецслужбах здійснена масштабна технічна модернізація.

Розширюються зв'язки спецслужб Угорщини із спецслужбами США, поглиблюється обмін досвідом в окремих сегментах розвідувальної та контррозвідувальної сфери, підготовки кадрів тощо, формується атмосфера взаємної довіри та ділового партнерства [10, с. 394–395].

З 2001 р. в Угорщині розпочав роботу Координаційний центр з боротьби з організованою злочинністю. Він є інформаційним органом, на який покладене завдання координації цивільних та військових спецслужб, поліції, митної, фінансової служб, прикордонних військ і податкової поліції у сфері боротьби за вказаним напрямом службової діяльності.

Управління національної безпеки, яке здійснює контррозвідувальну роботу на тери-

торії Угорщини, боротьбу з тероризмом і міжнародною організованою злочинністю, перевірку на допуск до державних таємниць держслужбовців та військових, відповідну роботу з емігрантами, захист конституції та державних діячів, економіки, теж реформувало діяльність своїх підрозділів для узгодженої співпраці із спецслужбами країн-членів НАТО, однією з форм якої стало створення груп для вирішення питань, що становлять спільний інтерес.

Важливим чинником стало питання забезпечення інформаційної безпеки Угорщини як члена НАТО, тобто захисту інформації з обмеженим доступом. Політика інформаційної безпеки Альянсу вимагає від кожної країни, що вступає до нього, приведення власного законодавства у цій сфері у відповідність до стандартів НАТО. Тому вступу країн Центральної та Східної Європи передувало прийняття ними законодавчих актів стосовно захисту інформації з обмеженим доступом.

Аналіз законодавчих актів країн, прийнятих до НАТО (Польща, Угорщина, Чехія, Болгарія, Латвія, Литва, Румунія, Словаччина, Словенія, Естонія), засвідчив, що вони розроблені різними шляхами. Зокрема, Польща, Чехія, Болгарія, Румунія, Словаччина, Словенія розробили законодавчі акти щодо захисту класифікованої інформації на підставі нових принципів. Водночас Угорщина, Латвія, Литва та Естонія адаптували раніше існуючі в них закони про захист державних та офіційних секретів.

При цьому доцільно зазначити, що другий шлях захисту класифікованої інформації менше відповідає вимогам політики безпеки НАТО, одним із принципів якої є уніфікація рівнів класифікації в Альянсі та національних системах захисту інформації країн-учасниць. Пояснення такого підходу з боку НАТО полягає в тому, що політика безпеки блоку припускає певний ступінь свободи щодо форм і процедур організаційно-правових засад захисту інформації у внутрішньодержавному законодавстві країн-членів Альянсу. Останні мають самі обирати шляхи та механізми досягнення кінцевого результату з огляду на особливості національного культурно-історичного розвитку, соціально-економічного та воєнно-політичного становища, враховуючи при цьому позицію НАТО щодо необхідності забезпечення прозорості рішень, які приймаються на національному рівні.

У 1995 р. Угорщина прийняла закон про державні та офіційні секрети, який у 2001 р.

був доповнений і виправлений, тобто угорські законодавці адаптували раніше існуючий закон про захист державних та офіційних секретів або державної таємниці. Він був прийнятий парламентом та підписаний президентом країни і цілком задовольнив вимоги Альянсу.

Висновки та пропозиції

Угорська влада зуміла за відносно короткий термін здійснити в країні демократичні політичні, економічні та військові реформи, які зумовили досягнення з вищим керівництвом США і НАТО принципового рішення щодо змін існуючих на той час двосторонніх програм і проектів та прийняття нових євроатлантичних і євроінтеграційних пріоритетів.

Діяльність Державних зборів, уряду та органів місцевого самоврядування Угорщини від самого початку процесу інтеграції до НАТО була сконцентрована на чіткому виконанні вимог Альянсу щодо забезпечення в країні політичного устрою з ознаками демократії та створення умов колективної безпеки.

Аналізуючи організаційну роботу, здійснену державними органами Угорщини для інтегрування в НАТО, з точки зору стратегічних інтересів та прагнень України, вважається доцільним рекомендувати використати окремі напрацювання реформування угорських спецслужб з метою ефективного управління діяльністю структур сектору безпеки і оборони України.

Зокрема, щодо управління розвідувальними органами України розглянути можливість:

- проведення інституційної реструктуризації системи управління спеціальними службами шляхом концентрації управлінських ресурсів і наближення відповідних допоміжних структур до Президента України з урахуванням його повноважень щодо керівництва у сфері національної безпеки;

- вдосконалення організаційно-правових механізмів планування, бюджетування, оцінювання та контролю діяльності розвідувальних органів шляхом внесення відповідних змін до законодавства;

- опрацювання шляхів імплементації в національне законодавство пропозицій із захисту інформації з обмеженим доступом, використовуючи існуючу методiku порівняння організаційно-правових норм захисту інформації з обмеженим доступом країн-членів НАТО.

Список використаних джерел

1. *Будаков М. О.* Організаційно-правові засади діяльності спеціальних служб держав НАТО / М. О. Будаков. – К. : НА СБУ, 2004. – 186 с.
2. *Артемюв В. Ю.* Порівняння організаційно-правових норм захисту інформації з обмеженим доступом країн-членів НАТО / В. Ю. Артемюв. – К. : КНТ, 2007. – 170 с.
3. *Пилипчук В. Г.* Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки) / В. Г. Пилипчук, М. О. Будаков, В. М. Гірич : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2012. – 56 с.
4. *Задохин А. Г.* Пороховой погреб Европы / А. Г. Задохин, А. Ю. Низовский. – М. : Вече, 2000. – С. 346.
5. *Теплицкий Ю. М.* «Запад-Восток» и феномен славянской цивилизации. История и альтернативные сценарии развития / Ю. М. Теплицкий. – К., 2005. – С. 357.
6. *Ткач Д. І.* Політичні трансформації в Угорській республіці на рубежі 20–21 століть / Д. І. Ткач : автореф. ... д-ра політ. наук. : спец. 23.00.02. – К., 2004. – С. 24.
7. *Шерр Д.* Регіональна безпека і диктат граничного терміну / Д. Шерр // Дзеркало тижня. – 2007. – № 46. – 1 грудня. – С. 3.
8. *Шергін С.* Відповідальність лідерів і доля аутсайдерів / С. Шергін // Політика і час. – 2006. – № 7–8. – С. 51.
9. *Капітоненко М.* Насолодження від «freerider» (структурно-силові аспекти євроатлантичної інтеграції України) / М. Капітоненко // Зовнішні справи. – 2008. – № 8. – С. 51.
10. *Дегтярев К.* Энциклопедия спецслужб / К. Дегтярев. – М. : Яуза : Эксмо, 2008.