

УДК 323.22; 327(075); 352

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

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

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

IMPROVING THE ACTIVITY'S EFFICIENCY OF THE DEPARTMENT OF THE STATE GUARD
IN THE NATIONAL SECURITY' SYSTEM OF UKRAINE: THE THEORETICAL ASPECT

Розглянуто основні теоретичні підходи щодо підвищення ефективності діяльності Управління державної охорони України у загальній системі функціонування спеціальних служб. Визначені шляхи оптимізації методів, структури органів контррозвідки, підготовки та перепідготовки співробітників тощо.

The basic theoretical approaches to improve the efficiency of the State Guard of Ukraine in the overall functioning of the system of special services are considered. The ways of optimization methods, the structure of counterintelligence, training and retraining of staff and others questions are defined.

Ключові слова: Управління державної охорони, контррозвідка, спеціальні служби, національна безпека, теоретичні підходи.

Key words: Department of the State Guard, counterintelligence, special services, national security, theoretical approaches.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Починаючи з листопада 2013 р. увага світової спільноти прикута до подій в Україні (Євромайдан, анексія Росією Криму, сепаратистський озброєний рух незаконно самопроголошених ДНР та ЛНР за підтримки РФ тощо). Як виявилось, органи сектору безпеки і оборони держави не були готові до подібного розвитку подій. Це стосується не тільки боєготовності та професіоналізму Збройних Сил, але й діяльності, прогностичних можливостей спеціальних, насамперед контррозвідувальних служб, до яких належить і Управління державної охорони (УДО). Деякі життєво важливі сфери державного та суспільного життя виявилися незахищеними і знаходилися під частковим контролем іноземних країн, насамперед Росії. Анексія Криму та катастрофічні провали при проведенні антитерористичної операції на південному сході України яскраво продемонстрували відсутність належної координації між контррозвідувальними органами, що призвело до численних випадків зрадництва, пе-

редачі таємної та конфіденційної інформації ворогу та ін. Відтак, існує нагальна потреба радикального, але зваженого та системного реформування вітчизняних спецслужб, насамперед контррозвідувальних, підвищення ефективності їхньої діяльності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні аспекти діяльності контррозвідувальних служб та УДО зокрема у відкритих джерелах до цього часу розглядалися недостатньо. Виключення складають тільки монографія "Державі Народові Закону. 20 років Управлінню державної охорони України", яка вийшла 2011 р. під редакцією І. Калініна, праці О. Петрова, який розглянув питання політичного та бюджетного контролю спеціальних служб України, О. Завадської, присвячені лексико-семантичному аналізу поняття "спецслужба" в українській, російській та англійській лінгвокультурах, М. Дундукова, С. Леварева та О. Шаваєва, де роз-

глядається світовий досвід діяльності спецслужб та деякі інші. Значно краще висвітлено історичний досвід становлення та функціонування спецслужб такими авторами, як В. Верстюк, В. Воронцов, П. Казанцев, В. Пилипчук, В. Сідак, О. Тимошук, О. Яриш та багатьма іншими. Більш системно теорія контррозвідки представлена у публікаціях зарубіжних вчених, серед яких слід назвати М. Ван Кліва, Д. Ерхмана, Й. Купервассера, А. Ратмеля, Й. Сімса, Й. Тама, Г. Ханнаха тощо.

ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

В умовах боротьби за збереження територіальної цілісності та суверенітету держави реформування вітчизняних контррозвідальних служб, у тому числі УДО, повинно здійснюватися на нових концептуальних та методичних засадах з урахуванням передового світового досвіду. Це виступає необхідною та важливою передумовою підвищення ефективності всієї системи забезпечення національної безпеки України.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою даної статті є розгляд основних завдань та підходів щодо реформування УДО в системі контррозвідальних і спеціальних органів України для підвищення ефективності їхньої діяльності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Переважна більшість академічних наукових розвідок щодо діяльності спеціальних служб виділяє специфіку органів контррозвідки до яких належить і УДО України. Слід також наголосити, що закони та регулятивні правила, принаймні останніх трьох десятиліть, фокусувалися, насамперед, на внутрішніх спеціальних службах, оскільки їх діяльність безпосередньо зачіпала фундаментальні права і свободи громадян [1]. Внутрішні служби сьогодні доволі часто перетворюють контррозвідку у найвищий пріоритет, залишаючи дуже мало ресурсів на моніторинг інших загроз безпеці. Іноді вони ігнорують діяльність закордонних розвідок, яка не несе миттєву загрозу національним інтересам. А багато країн світу концентрують увагу на діяльності окремих спеціальних служб лише попередньо визначених країн.

Разом з цим внутрішні служби в цілому швидше адаптуються до нових викликів, ніж зовнішні. Переваги, які дають правова, політична та суспільна підтримка, добре знайома територія, дозволяють ефективно використовувати ресурси. На протилежність від цього співробітники із зовнішніми функціями готуються та тренуються в умовах надзвичайної таємності і потребують більше часу для зміни місій. Тому для кардинальної переорієнтації зовнішнім службам необхідно декілька років.

Очевидно, що контррозвідка тісно переплетена з історією, законами та етикою конкретної країни, а її діяльність суттєво впливає на суспільство і політику. Є розбіжності і у відповідних дефініціях. Зокрема в Законі України "Про контррозвідальну діяльність" від 26 грудня 2002 р. вона визначається як спеціальний вид діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, яка здійснюється з використанням системи контррозвідальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення і запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам безпеці України, розвідувальним, терористичним та

іншим протиправним посяганням спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на інтереси України [2].

Схоже визначення міститься у Федеральному законі РФ від 3 квітня 1995 № 40-ФЗ "Про федеральну службу безпеки", де зазначено, що контррозвідальна діяльність — діяльність, здійснювана органами федеральної служби безпеки і (або) їх підрозділами, а також посадовими особами зазначених органів та підрозділів за допомогою проведення контррозвідальних заходів з метою виявлення, попередження, припинення розвідувальної та іншої діяльності спеціальних служб і організацій іноземних держав, а також окремих осіб, спрямованої на нанесення шкоди безпеці Російської Федерації [3].

У переважній більшості західних країн вважається, що контррозвідка — це, насамперед, знання про організацію та діяльність розвідувальних служб зарубіжних держав і спільнот, які відображаються у дієві знання. Вона має захисну функцію щодо національних таємниць і діяльності проти проникнення зарубіжних розвідувальних служб, а також наступальну — знаходження інформації щодо планів останніх з метою зриву їхніх намірів. З цього витікає декілька висновків. Обсяг контррозвідальної діяльності достатній, щоб включати в неї будь-яку спеціальну службу національного рівня, пов'язану з зовнішніми, внутрішніми справами, технічними, військовими структурами тощо. Не треба також забувати про діяльність неурядових організацій, а також важливу роль контррозвідки для прийняття політичних рішень [4].

Слід підкреслити, що метою контррозвідки є не тільки маніпуляція або руйнування розвідувальних планів противника, але й капіталізація надійної інформації стосовно того що противник робить не зовсім вдало або не робить взагалі [5, с. 20].

На нашу думку, у теоретичному плані перед контррозвідкою постає п'ять надзвичайно важливих завдань:

1. Розуміння ролі і місця контррозвідки у теорії спеціальних служб, міжнародних відносинах та значення як інструменту державотворення.

2. Знаходження різниці між тактичною та стратегічною контррозвідкою, а також можливого спектру діяльності.

3. Вивчення історії національної контррозвідки, її різноманітних структур, а також засади їх функціонування як інструменту забезпечення національної безпеки.

4. З'ясування етичних принципів, законів і контролю та управління контррозвідкою.

5. Визначення змісту наступальних та оборонних операцій контррозвідки і концепції захисту, введення в оману, аналізу, використання подвійних агентів а також оцінку ймовірностей [6, с. 2].

Варто також звернути увагу на основні функції контррозвідки:

1. Ідентифікація ворожої (протиборчої) сторони. Вона виступає однією з найважливіших функцій у багатьох дослідженнях. Зокрема, П. Ірлі та Д. Комрад вже на початку 2008 р. стверджували, що діяльність російських спецслужб в США за президентства В. Путіна вийшла на рівень СРСР часів холодної війни [7]. Необхідно відмітити, що дуже мало спецслужб (США, Росія, меншою мірою Франція, Велика Британія, Ізраїль) діють у глобальному масштабі. Однак всі вони фокусують увагу на безпосередніх сусідах і регіонах.

2. Оцінка положення справ та визначення найбільш відчутних тенденцій у появі нових небезпек, загроз, ризиків. На практиці контррозвідка пріоритизує складні небезпеки і загрози, які виходять від противника. При цьому постає завдання відповісти на запитання: які національні мішені для противника є найважливішими; за якими доктринами вони діють, який їхній бюджет, підготовка та досвід; які системи зв'язків використовують; які ресурси та об'єкти працюють на них; яка вузлова точка збору інформації задіяна проти нас; яка структура їхньої організації; як і від кого вони отримують завдання.

3. Нейтралізація. Очевидно, що мати інформацію про противника, або його плани для контррозвідки є тільки початок діяльності, оскільки залишається безліч альтернатив що і як робити з цією інформацією.

4. Використання. У цьому напрямі повинна йти система, але достатньо тонка й філігранна гра. Найбільш успішним для контррозвідки вважається проникнення у серце та мозок спеціальних служб противника.

На зміст реформування контррозвідувальних органів істотно впливають декілька чинників. По-перше, змінилися характеристики воєн та воєнні доктрини. У минулому більшість воєн чітко визначалися часом, місцем, коли у противника був централізований процес прийняття рішень і очевидна військова присутність. Сьогодні протистояння стає майже безперервним, з короткотривалими інтенсивними діями. При цьому противник намагається діяти малими формуваннями, часто без пізнавальних знаків. Бойові дії почали вестися ширше, у багатовимірному просторі з противником, який діє по всьому світі. Поняття захисту кордонів, як свідчить досвід Ізраїлю та України, поступово сходять нанівець, оскільки противник має можливість безперешкодно долати кордони. Сучасні "битви" перетворюються на іспит витривалості й стійкості усього суспільства. Змінилися також індикатори успіху. Замість території на перший план виходить легітимність в очах громадян країни, міжнародної спільноти і навіть противника.

Нова природа загроз безпосередньо зачіпає спеціальні служби не тільки в суто військовому плані, але й з огляду на надійність імміграційного контролю, стабільності функціонування місцевих органів влади, структури правоохоронних органів тощо. Це вимагає зміцнення кооперації між усіма агентствами, які залучені до збору інформації і діяльності.

По-друге, внаслідок інформаційної революції 1990-х рр. спеціальні служби зіткнулася з новими викликами. Нові методи комунікацій та покращення їх захисту утруднило й зробило більш коштовним збір необхідної інформації. В той же час медіа перетворилося на важливого гравця війни. Радикальні елементи швидко зрозуміли, що електронні медіа є ефективним інструментом впливу на пересічних громадян. Докорінно зросло й значення онлайн медіа таких, як блоги і чати [8; 9].

По-третє, труднощі також полягають у відсутності однієї мови між суб'єктами взаємодії. Понятійний апарат співробітників спецслужб відображає специфічні ситуації та загрози. Такі ж проблеми є й у зворотному напрямку. Відтак, виникає непорозуміння. Зокрема значний й доволі важливий матеріал, який збирається та аналізується спецслужбами деякі політики можуть легко отримувати із розмов з зарубіжними лідерами. Отже, необхідно взаємне оволодіння необхідною термінологією для адекватного розуміння спільних питань.

Виходячи з вищезазначеного, для підвищення ефективності функціонування контррозвідувальних служб і Управління державної охорони зокрема, необхідно зосередитися на вирішенні наступних завдань:

1. Запровадження системного мислення і обмеження індукції як основного методу діяльності контррозвідки. Це фундаментальне завдання має методологічне підґрунтя, оскільки в багатьох спецслужбах світу довгий час превалювало переконання, що вони призначені для збору таємниць — "фактів", кожен з яких має виступати у якості необхідного елемента більш складного утворення. Відтак, об'єктивна картина можлива лише у випадку, коли усі її складові зібрані разом. Сила ворога визначається у термінах військових характеристик, економічної діяльності, його внутрішньої політичної конфігурації, а також альянсів, інтенцій тощо. Однак така парадигма дуже часто вела до катастрофічних помилок (початок Великої Вітчизняної війни, Перл-Харбор, 11 вересня 2011 р. тощо). Вони вважалися неминучими для спецслужб, оскільки останні переважно мають справу із значними невизначеностями. Натяки на те, що хронічні провали пов'язані з недоліками у методах діяльності спецслужб не бралися до уваги.

Головною причиною рецидиву помилок спецслужб та контррозвідки зокрема є надмірне покладання на індукцію як основоположний аналітичний метод. Індуктивне мислення засновувалося на припущенні незмінності алгоритму дій певної держави або збройних сил у специфічних обставинах. Деякі непорозумінні виникали і у розумінні способів якими військово-політичне керівництво противника реагує на зміни, що значною мірою обумовлюється різницею у культурі та традицією аналітиків переоцінювати спроможності та інтелектуальні здібності протилежної сторони. Особливо небезпечною виглядала ситуація, коли загроза виходила не від певної держави або лідера, а від змісту й динаміки соціальних й культурних тенденцій на глобальному, регіональному та національному рівнях.

Отже, запровадження системного мислення має стати головним ядром реформи контррозвідки. Необхідно створення простору для нового дискурсу, де буде підвищена увага до культурних аспектів суб'єкту (ідеологія, релігія, суспільна думка, психологія, література, інші види мистецтв тощо). Це позначиться на більш адекватній оцінці відповідних сфер, глибини аналізу суперечностей і конфліктів у різноманітних процесах.

2. Перебудова структури аналітичних органів та взаємовідносин між аналітиками та тими, хто добуває інформацію. Необхідно запровадження нових підходів щодо класифікації суб'єктів, на яких фокусується увага аналітиків. У нещодавньому минулому світ сприймався виключно крізь призму держав. Відповідним чином організовувалася робота аналітичних команд. Наприклад, раніше Ізраїль приділяв увагу подіям в Сирії або Лівані. Зі зміною суб'єкту спостереження у фокус аналізу потрапила уся північна система. У полі зору фахівців сьогодні знаходяться не тільки згадані держави; аналізу підлягає усе, що має значення у цій системі: вплив Ірану, міжнародний тиск і спосіб, якими можна нейтралізувати загрози. Таким чином, з'являється більш всебічне розуміння проблем, конфліктів і тенденцій, які виходять з цього регіону. При цьому особлива увага при-

діляється відносинам і балансу влади між суб'єктами, що конкурують.

3. Налагодження ефективної співпраці між особами, що приймають рішення та спецслужбами. Необхідно перетворити спецслужби на повноправного суб'єкта прийняття рішень. Рекомендації та пропозиції розвідки та контррозвідки повинні стати суттєвим компонентом діяльності лідерів держави. Останні також мають бути більше обізнаними на специфічних питаннях діяльності спецслужб та допомагати їм через роз'яснення свого розуміння ситуації, а також ознайомлення з висновками зі своїх широких контактів, що є безцінним матеріалом для аналітиків. Особливо хотілося б наголосити: особи, що приймають рішення, мають нести відповідальність за прийняття або відкидання пропозицій спецслужб.

4. Нові інструменти обміну інформацією. Основна задача — зробити комунікацію між спецслужбами та особами, які приймають рішення швидкою й захищеною. Має бути запроваджена електронна система, яка дозволяла миттєво передавати особам, що приймають рішення аналітичні доповіді, вносити корективи у реальному часі, підбивати підсумки тощо. Це, у свою чергу, вимагає створення спеціального підрозділу для стислої презентації інформації.

5. Покращання взаємодії із зарубіжними спеціальними службами. В умовах глобалізації ця вимога перетворюється на категоричний імператив.

6. Реформування системи підготовки та перепідготовки кадрів. УДО, як і взагалі спецслужбам, потрібні люди з новим баченням, сильним та гнучким інтелектом, креативністю та мотивацією. Якщо у минулому в розвинутих країнах світу набір відбувався із науковців та представників технічної інтелігенції, то сьогодні фокус уваги зміщується на мистецтво, історію, літературу, інші гуманітарні науки.

Значних змін мають зазнати і програми підготовки та перепідготовки відповідних співробітників. Реформа повинна бути зорієнтована на посилення відчуття сумісності та загальних цінностей між ними, але проводитися поступово, щоб був час для адаптації та запобігання надто травматичних питань.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Події, що відбуваються останнім часом в Україні свідчать про необхідність кардинальної реформи сектору безпеки і оборони, де ключову роль мають відіграти спеціальні служби, розвідка та контррозвідка, зокрема УДО. Питання підвищення ефективності їхньої діяльності мають комплексний характер і не обмежуються стислими пропозиціями та рекомендаціями, викладеними вище. У подальших дослідженнях значну увагу необхідно приділити конкретизації кожного завдання, а також більш детальної класифікації суб'єктів аналізу контррозвідки, організації роботи спецслужб оперативного рівня, особливостям організації аналітичної кооперації відповідних органів.

Література:

1. Johnson J. Ostriches, Cheerleaders, Skeptics, and Guardians: Role Selection by Congressional Intelligence Overseers. / Loch Johnson // SAIS Review — Winter Spring 2008. — № 28. — P. 93—108.

2. Закон України "Про контррозвідальну діяльність" від 26 грудня 2002 р. № 374-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/374-15>

3. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности" (с изменениями и дополнениями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://base.garant.ru/10104197/#ixzz39cR5q5dJ>

4. Ehrman J. Toward a Theory of CI. What are We Talking About When We Talk about Counterintelligence? / John Ehrman [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol53no2/toward-a-theory-of-ci.html>

5. Sims J.E. Twenty-first-Century Counterintelligence. The Theoretical Basis for Reforms. / Vaults, mirrors, and masks: rediscovering U.S. counterintelligence // Jennifer E. Sims. — Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2009. — 320 pp. P. 19—79.

6. Van Cleave M. What is Counterintelligence? Guide to thinking and teaching about CI. / Michelle Van Cleave — AFLIO, Virginia, 2013. — 14 pp.

7. Early P., Comrade J. The Untold Story of Russia's Master Spy in America After the End of the Cold War / P. Early, J. Comrade. — New York: Putnam's Sons, 2008. — 340 pp.

8. Kuperwasser Y. Lessons from Israel's Intelligence Reforms / Yosef Kuperwasser — The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institute, 2007. — ANALYSIS PAPER. — № 14. — 40 p.

References:

1. Johnson, J. (2008), "Ostriches, Cheerleaders, Skeptics, and Guardians: Role Selection by Congressional Intelligence Overseers", SAIS Review vol. 28, pp. 93—108.

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2002), The Law of Ukraine "About counterintelligence activities", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/374-15> (Accessed 28 August 2014).

3. Federal Law of the Russian Federation (1995), "About federal service of security" available at: <http://base.garant.ru/10104197/#ixzz39cR5q5dJ> (Accessed 28 August 2014).

4. Ehrman, J. (2009), "Toward a Theory of CI. What are We Talking About When We Talk about Counterintelligence?" available at: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol53no2/toward-a-theory-of-ci.html> (Accessed 28 August 2014).

5. Sims, J.E. (2009), Twenty-first-Century Counterintelligence. The Theoretical Basis for Reforms. In the "Vaults, mirrors, and masks: rediscovering U.S. counterintelligence" Jennifer E. Sims (Ed.). Washington, D.C.: Georgetown University Press, pp. 19—79.

6. Van Cleave, M. (2013), What is Counterintelligence? Guide to thinking and teaching about CI. AFLIO.: Virginia.

7. Early, P. Comrade, J. (2008), The Untold Story of Russia's Master Spy in America After the End of the Cold War. New York: Putnam's Sons.

8. Kuperwasser, Y. (2008), Lessons from Israel's Intelligence Reforms. The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institute, ANALYSIS PAPER, vol. 14.

Стаття надійшла до редакції 08.09.2014 р.