

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342 (477)

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАХИСТУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ¹

STUFFING OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF PROTECTION OF THE STATE FINANCIAL SYSTEM IN CONDITIONS OF ITS REFORM

Андрійченко Н.С.,
аспірант кафедри
адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумський державний університет

Стаття присвячена висвітленню питання кадрового забезпечення Служби безпеки України як суб'єкта захисту фінансової системи держави в умовах її реформування. Автором визначено, що ряд гарантій соціально-правового статусу військовослужбовців спецслужби є лише формальними, що обумовлює не лише невиконання державою взятих на себе зобов'язань, але й знижує ефективність діяльності військовослужбовців та підриває їх довіру до керівництва держави. Зроблено висновок, що девоенізація правоохоронних органів не є виключним способом вирішення цієї проблеми.

Ключові слова: Служба безпеки України, фінансова система держави, кадрове забезпечення, девоенізація.

Статья освещает вопрос кадрового обеспечения Службы безопасности Украины как субъекта защиты финансовой системы государства в условиях ее реформирования. Автором определено, что ряд гарантий социально-правового статуса военнослужащих спецслужбы являются лишь формальными, что обуславливает не только невыполнение государством взятых на себя обязательств, но и снижает эффективность деятельности военнослужащих и подрывает их доверие к руководству государства. Сделан вывод, что девоеенизация правоохранительных органов не является исключительным способом решения этой проблемы.

Ключевые слова: Служба безопасности Украины, финансовая система государства, кадровое обеспечение, девоеенизация.

The article is devoted to the coverage of the stuffing of the Security Service of Ukraine as a subject of protection of the state financial system in the conditions of its reform. The author determined that a number of guarantees of the social and legal status of servicemen of the special services, namely their right to housing and money payment, are only formal, which determines not only the state's failure to fulfill its obligations, but also reduces the effectiveness of military personnel and undermines their trust in the supreme leadership of the state. This non-implementation of the indications of guarantees is based on a lack of financial resources. In this connection, attention was drawn to the fact that the planning by the Security Service of Ukraine of its budget is carried out on the basis of the existing number of employees, without specifying how much special service really need to accomplish this or that task. While in the countries of the European Union the planning of special service' budget is carried out on the contrary. It was also concluded that, despite the widespread idea of law enforcement agencies' demilitarization, military law enforcement agencies continues to function successfully in many countries of European Union (Romania, Poland, Czech Republic Slovakia) and Commonwealth of Independent States (Belarus, Kazakhstan), accordingly, demilitarization. is not an exceptional possibility to solve the problem of fulfilling guarantees of military personnel. First of all, the author suggests paying attention to the escalation of the number of special services, taking into account the number of settlements in Ukraine, the existing conditions for the development of the state, including potential threats and opportunities of the state budget.

Key words: Security Service of Ukraine, financial system of the state, stuffing, demilitarization.

Ефективність діяльності правоохоронного органу залежить, поміж іншого, від його кадрового забезпечення та мотивації кадрів якісно виконувати свої обов'язки, включаючи визначення та закріплення на законному рівні гарантій їх соціального і правового захисту. Відповідно, питання кадрового забезпечення Служби безпеки України (далі – СБУ) як правоохоронного органу загалом та як суб'єкта захисту фінансової системи держави зокрема і визначення правового статусу її співробітників має важливе значення для реалізації ними завдань і функцій у сфері забезпечення безпеки держави, попередження і припинення злочинів, що створюють загрозу державним інтересам у політичній, економічній та інших сферах.

Метою статті є дослідження питання кадрового забезпечення СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи держави в умовах її реформування.

Питання кадрового забезпечення СБУ і соціально-правового статусу її співробітників досліджували Матюхіна Н.П., Панченко М.В., Полковніченко О.М., Савченко А.В.,

Фурман І.Г. та ін. При цьому, зважаючи на важливу роль СБУ в захисті фінансово-економічних інтересів держави, кадрове забезпечення СБУ набуває особливої актуальності в умовах її реформування.

Перш за все, варто зазначити, що служба в підрозділах СБУ має свою специфіку: наявність одночасно державної та військової служби. Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України» [1] кадри СБУ складають: працівники, які працюють за трудовим договором, співробітники-військовослужбовці та військовослужбовці строкової служби.

На державну службу до органів СБУ на конкурсній, добровільній і договірній основі приймаються громадяни України, здатні за своїми якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки. Щодо військовослужбовців, то згідно з Положенням про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України [2] перший контракт про проходження військової служби у СБУ укладається з громадянами, які приймаються на військову службу за контрактом на посади: рядового складу – 3 роки; сержантського і стар-

¹ Виконано в рамках проєкту № 0116u006814 (супровідний лист № 01/15.06/3278 від 19.08.2016 р.) та № 118u003575.

шинського складу – 5 років; офіцерського складу – 5 років. З моменту прийняття на службу співробітники СБУ набувають відповідного правового статусу, який передбачає ряд соціальних гарантій.

Соціальний захист працівників СБУ, які працюють за трудовим договором, здійснюється в тому разі, коли працівник як суб'єкт трудових правовідносин зазнає загальних соціальних ризиків (нещасний випадок на виробництві, тимчасова втрата працездатності, досягнення пенсійного віку), або коли особливий правовий статус особи надає йому як працівнику й особливий соціально-трудоий статус. Загалом, значна кількість норм, які закріплюють гарантії для неоперативних працівників СБУ, аналогічна тим, що містяться в Кодексі законів про працю України, тоді як соціальний захист військовослужбовців передбачає дещо інші гарантії. Навіть саме поняття «соціальний захист військовослужбовців» визначено і закріплено на законному рівні як діяльність держави, що спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, які забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних, а також духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі [3].

Однією із соціальних гарантій військовослужбовців, що передбачена Законом України «Про Службу безпеки України», є виплата одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовця СБУ, яка здійснюється в порядку, закріпленому Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сім'ї». Останній, у свою чергу, закріплює досить широкий перелік гарантій та видів соціального забезпечення. Зокрема, ст. 11 вказаного законодавчого акту передбачає право військовослужбовців і членів їх родин на безоплатну кваліфіковану медичну допомогу у військово-медичних закладах охорони здоров'я [1]. Іншим видом соціального забезпечення є надання військовослужбовцям та їх сім'ям житла. Відповідно до законодавства житло надається військовослужбовцям СБУ, а також особам, звільненим з військової служби в запас або у відставку, що залишилися перебувати на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, у СБУ після звільнення та членам їх сімей, включаючи членів сімей військовослужбовців, які загинули, померли, пропали безвісти під час проходження військової служби, які перебувають на обліку осіб, що потребують поліпшення житлових умов [4].

Варто зазначити, що починаючи з 1 січня 2014 року на обліку осіб, що потребують поліпшення житлових умов в СБУ, перебувало 6053 особи з усієї України. Отже, законодавством хоча і передбачено можливість поліпшення житлових умов військовослужбовців СБУ, проте необхідна значна фінансова підтримка, яка в умовах економічної кризи відсутня. Як уже було зазначено, законодавством також передбачено виплати військовослужбовцям і членам їх сімей, але такі виплати протягом останніх років або взагалі не виплачуються або виплачуються неповністю, що призводить до зростання заборгованості держави перед військовослужбовцями.

Так, починаючи ще з 2000 року Законом України «Про деякі заходи економії бюджетних коштів» [5] законодавцем призупинено дію ч. 2 ст. 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» в частині одержання військовослужбовцями продовольчих пайків або, за їх бажанням, грошової компенсації замість них та речового майна і дію абз. 1 ч. 1 ст. 14 вказаного законодавчого акту щодо забезпечення військовослужбовцям і членам їх сімей безоплатного проїзду у відпустку. А Законом України «Про внесення

змін до деяких законодавчих актів України з питань військового обов'язку і військової служби» [6] скасовано їх право на отримання оплачуваних відпусток за сімейними обставинами та з інших поважних причин. Окрім цього, Законами України про Державний бюджет, починаючи з 2000 року, призупинялось чи ставилось в залежність від дотримання додаткових умов надання пільг за житлово-комунальні послуги, що призводило до фактичної їх відміни. Не виконується і право військовослужбовців строкової військової служби на отримання ними в разі звільнення матеріальної допомоги.

Вказане свідчить про те, що сьогодні ряд гарантій соціального захисту військовослужбовців СБУ та членів їх сімей законодавцем лише формально закріплені на законодавчому рівні, тоді як фактично вони не виконуються. Звичайно, не можна залишати без уваги економічні процеси, які впливають на формування бюджету України. Відповідно, через брак коштів держава не може в повному обсязі виконати взяті на себе зобов'язання щодо соціального захисту військовослужбовців, що обумовлює доцільність переглянути не лише організаційну основу діяльності СБУ як правоохоронного органу спеціального призначення, а й загалом чисельність СБУ.

Так, на сьогодні чисельність СБУ становить 27 тис. співробітників, а в особливий період (крім воєнного стану) – 31 тис [7]. При цьому постає питання: чи доцільною є така кількість співробітників СБУ, якщо Україна не може надати їм належного соціального захисту, що лише підриває довіру військовослужбовців до вищих органів державної влади та знецінює саму військову службу в СБУ? Доцільно звернути увагу й на те, що чисельність Служби безпеки Великої Британії (MI5), яка є державним відомством британської контррозвідки, становить 4 тис. співробітників [8]. При цьому навіть загальний штат співробітників усіх спецслужб у Великій Британії не перевищує 14 тис. Тоді як кількість населення Великої Британії станом на 2016 рік становить близько 65 млн. Для порівняння: в Україні населення станом на цей же рік – 42 млн.

Іншим прикладом може бути ФБР США, завдання якого загалом подібні до завдань СБУ та MI5 Великої Британії. Так, на сьогодні штат ФБР – близько 35 тис. осіб, включаючи спеціальних агентів і фахівців служби підтримки, зокрема перекладачів, науковців, аналітиків у сфері розвідки і фахівців у сфері інформаційних технологій [9]. Але ж населення США становить майже 324 млн. і для держави з таким населенням 28 тис. співробітників ФБР як органу безпеки є цілком виправданим, тоді як в Україні зовсім інша ситуація.

Такий стан речей обумовлений тим, що в більшості держав світу чисельність особового складу спецслужб визначається, виходячи з двох чинників: розрахунку сил, необхідних для виконання визначених завдань (на цьому етапі спецслужби мають надати детальні пояснення тим, хто приймає рішення про виділення відповідних коштів) і розміри фінансування [10]. В Україні ж бюджетне планування найчастіше відбувається навпаки – виходячи з наявного штату і майна на баланс спецслужби.

Питання скорочення чисельності СБУ пов'язане і з її девоєнізацією. Актуальність девоєнізації СБУ бере свій початок ще з 1999 року, коли Резолюцією Парламентської асамблеї Ради Європи № 1402 [11] було звернено увагу на важливість демілітаризації СБУ, оскільки її військова структура не лише ускладнює процедуру контролю над нею, але й фактично не є потрібною для виконання нею своїх завдань. Відповідно, після девоєнізації працівники СБУ підпадатимуть під загальне коло правового регулювання діяльності державних службовців, що полегшить здійснення контролю за їх діяльністю та притягнення до відповідальності за злочини у сфері службової діяльності.

На думку Савченко А.В. та Віхляєва М.Ю., прирівнювання статусу співробітника СБУ до статусу інших державних службовців має також стати одним з якісних показників демократизації правової ланки держави [12] яка, є чинником втілення європейських стандартів у політичній системі України. Крім цього, за Артемовим В.М. [13], девоєнізація правоохоронних органів сприятиме як оперативному реагуванню на правову обстановку в державі, так і налагодженню взаємодії з громадськими об'єднаннями.

Варто погодитись з Матюхіною М.В. [14], що в будь-якому разі девоєнізації СБУ має передувати вивчення зарубіжного досвіду щодо діяльності воєнізованих спецслужб та щодо роботи з кадрами правоохоронних органів, які у свій час перестали бути воєнізованими.

Говорячи про де воєнізацію, одразу ж постає питання: чому військова структура СБУ ускладнює здійснення контролю за нею, а от МІ5 Великої Британії ефективно функціонує як військова структура, починаючи ще з 1909 року? І це при тому, що завдання МІ5 та СБУ загалом є подібними. Зокрема, обидві спецслужби відповідно до наданих повноважень здійснюють боротьбу з тероризмом, саме цим і виправдана їх воєнізація. А тому вказівка Парламентської асамблеї Ради Європи щодо відсутності потреби у військовій структурі СБУ для виконання нею своїх завдань є сумнівною. Слід зазначити також, що на сьогодні контроль за діяльністю СБУ має багато форм: президентський, парламентський, громадський контроль, про що свідчать норми Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [15], що знову ж таки звертає увагу на доцільність перегляду вищевказаних рекомендацій.

Відповідно, девоєнізація СБУ з причин, наведених у Резолюції № 1402, не є нагальною, а вступ України до ЄС з воєнізованою спецслужбою цілком реальний, навіть беручи до уваги те, що ряд органів безпеки держав-членів ЄС (Румунії, Польщі, Чехії, Словаччини) є воєнізованими. Наприклад, законодавством Польщі закріплено перелік військових звань, які можуть бути присвоєні співробітникам Агентства внутрішньої безпеки, що свідчить про його воєнізацію [16].

В державах СНД органи безпеки також мілітаризовані. Так, відповідно до законодавства Республіки Білорусь [17] органи державної безпеки комплектуються цивільними кадрами та військовослужбовцями із числа громадян Білорусі. Те ж саме стосується Республіки Казахстан, де відповідно ст. 16 Закону «Про органи національної безпеки Республіки Казахстан» [18] співробітники, військовослужбовці і працівники становлять кадри органів національної безпеки.

Таким чином, органи безпеки кожної держави мають таку структуру (воєнізовану чи девоєнізовану), яка виправдана історичним шляхом їхнього становлення та існування і загалом відповідає сучасним потребам суспільства та держави. А тому варто погодитись з Полковніченко М.М., що, незважаючи на одночасну появу зовнішньої проблеми, яку можна позначити як «виклик інтеграції» державі, котра прагне набути членства в ЄС, має бути забезпечена трансформація системи правоохоронних органів відповідно до європейських стандартів і внутрішньої проблеми, яку можна назвати «викликом ефективності», оскільки досить важливим є забезпечення ефективного функціонування правоохоронних органів України, аби гарантувати захист правопорядку,

підтримку стабільності в державі, усунення будь-яких загроз державній безпеці, враховувати українські реалії та специфіку історично сформованої правоохоронної системи України загалом [19]. Так, проведення вдалих реформ органів безпеки в зарубіжних державах ще не значить, що для України вони також будуть ефективними. Відповідно, відбувається запозичення тих організаційних елементів, які швидше є широко визнаними, ніж ефективнішими.

А тому Україні, реформуючи СБУ, доцільно знайти баланс між проведенням інтеграції до ЄС і забезпеченням результативної діяльності СБУ в українських реаліях, враховуючи соціально-економічні та політичні умови. Лише таким чином можна уникнути того, що протягом перехідного періоду реформована СБУ не зможе ефективно забезпечувати безпеку держави.

Зокрема, опитування щодо доцільності перетворення СБУ в цивільну службу шляхом заміни всіх без винятку військових посад на цивільні показало, що 59% респондентів не погоджується з такою ідеєю. Саме тому більш доцільним вважаємо не девоєнізацію СБУ, а лише скорочення її чисельності, виходячи з кількості населення України та аналізу загроз національній безпеці, що дасть можливість зменшити витрати на утримання розгалуженої структури СБУ, а також переадресувати зекономлені кошти на виконання державою зобов'язань із соціального захисту військовослужбовців. У будь-якому разі, скорочення чисельності СБУ більше відповідає українським реаліям та потребам, окрім того, дотримання всіх передбачених законодавством гарантій більше мотивуватиме тих, хто перебуває на військовій службі в СБУ або планує набути статусу військовослужбовця.

Ще у 2006 році керівництвом держави було запропоновано ввести мораторій на прийом нових співробітників, а далі здійснити переатестацію співробітників СБУ з метою скорочення її загальної чисельності [20]. Питання введення мораторію є досить неоднозначним, але переатестація, на нашу думку, має стати одним із кроків на шляху до позбавлення СБУ від малоефективних співробітників. При цьому все буде залежати не лише від переатестації, а від тих критеріїв, за якими вона буде здійснюватися. Окрім цього, переатестація з можливим звільненням у разі невідповідності критеріям оцінювання також зміцнить дисципліну і навіть підвищить мотивацію її кадрів до якісного виконання своїх обов'язків.

Висновки. Таким чином, працівники, які працюють за трудовим договором, співробітники-військовослужбовці та військовослужбовці за строковим договором становлять кадри СБУ. При цьому ряд гарантій соціально-правового статусу військовослужбовців СБУ закріплені на законодавчому рівні лише формально, оскільки через брак коштів державного бюджету дія більшості норм, якими визначено право військовослужбовців на житло, на грошові виплати тощо, призупинена або ж просто не виконуються. Невиконання взятих на себе державою зобов'язань обумовлює низьку ефективність діяльності військовослужбовців і втрату довіри до керівництва держави. Поряд з цим, незважаючи на поширену в науковій доктрині ідею девоєнізації, питання належного фінансування СБУ може бути вирішено не через переведення військовослужбовців спецслужби на державну службу, а через зменшення чисельності СБУ з урахуванням існуючих та потенційних загроз, чисельності населення держави, а також її фінансових можливостей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.
2. Про затвердження Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України: Указ Президента України від 27.12.2007 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1262/2007>
3. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 15. Ст. 190.

4. Інструкція про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Служби безпеки України та членам їх сімей житлових приміщень від 06.11.2007 р. Офіційний вісник України. 2007. № 90. Ст. 3317.
5. Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів: Закон України від 17.02.2000 р. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 13. Ст. 102.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань військового обов'язку і військової служби: Закон України від 11.05.2007 р. Офіційний вісник України. 2007. № 44. Ст. 1776.
7. Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України: Закон України від 20.10.2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 4. Ст. 53.
8. People and organization. URL: <https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation>
9. How many people work for the FBI? URL: <https://www.fbi.gov/about/fags/how-many-people-work-for-the-fbi>
10. Грич В.М., Котелянець О.О. Шляхи розбудови і підвищення ефективності функціонування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки: Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/535/>
11. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1402 (1999) Control of internal security services in Council of Europe member states. URL: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link =/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>
12. Савченко А.В., Віхляев М.Ю. Девоєнізація СБУ: Реформаційний крок на шляху до євроінтеграції. Науково-виробничий журнал «Правові новели». 2014. № 2. С. 101–104.
13. Артемов В.М. Социально-культурная ориентация правоохранительных органов. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/297/174/1217/009.ARTEMOV.pdf>
14. Матюхіна Н.П. Служба безпеки України як складова сектору безпеки: окремі умови та шляхи реформування. Правове забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали пост. діюч. наук.-практ. семінару, 25 трав. 2012 р., м. Харків. Служба безпеки України, Ін-т підгот. юрид. кадрів для СБУ, Нац. ун-т Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків: Оберіг, 2012. Вип. 3. С. 59–69.
15. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46. Ст. 366.
16. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. URL: <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2016/1897/1>
17. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь № 309–3 от 10.07.2012 г. URL: <http://www.kgb.by/ru/zakon390-3/>
18. Об органах национальной безопасности: Закон Республики Казахстан № 2710 от 21.12.1995 г. URL: <http://www.agentura.ru/dossier/russia/fsb/structure/>
19. Полковніченко О.М. Захист прав і свобод людини як пріоритетне завдання в правоохоронній діяльності Служби безпеки України. Право і безпека. 2011. № 5 (42). С. 133–136.
20. Бутусов Ю. Реформа СБУ: просвітлення і обрізання. URL: http://gazeta.dt.ua/ARCHIVE/reforma_sbu_prosvitlennya_i_obrizannya.html