



## Реформирование и надзор за службами разведки и безопасности в Украине – промежуточный отчет

Филипп Флури,<sup>1</sup> Леонид Поляков<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Университет Вэньцзао, Тайвань, <https://c041.wzu.edu.tw/>

<sup>2</sup> Центр исследований армии, конверсии и разоружения, <https://cacds.org.ua/>

**Аннотация:** Хотя Украина одной из первых среди государств-правопреемников Советского Союза создала правовую базу для работы своих служб разведки и безопасности, эта база была применена к унаследованным нереструктурированным структурам. Последующие планы реформ не принесли успехов, которых ждали международные партнеры Украины и, надо признать, большинство украинских избирателей и налогоплательщиков. Среди требований реформы – также эффективный парламентский надзор, который предусмотрен законом, но фактически нивелируется положением о подчиненности Президенту в том же законе. Кто захочет, чтобы его контролировал вечно не знающий, чего он хочет, парламент, при наличии альтернативы – личного контроля Президента и экспертного комитета Совета национальной безопасности и обороны? Как следствие, Служба безопасности Украины (СБУ) остается объектом серьезной критики – за коррупцию некоторых ее представителей, за дублирование полномочий с другими службами безопасности, и за недостаточный контроль за ней, за исключением контроля ею самой, меняющимися президентами и их администрациями.

**Ключевые слова:** военная реформа, реформа разведки, государственная безопасность, реформа государственной безопасности, гражданский надзор, парламентский надзор, НАТО, EUAM, DCAF, СБУ, ВР, Верховная Рада.

## Вступление

В этой статье мы рассмотрим три разведывательные службы Украины и последние изменения в их юридическом статусе, структуре управления и надзора: Службу безопасности Украины (*Служба безпеки України*, СБУ, далее в этой статье – «СБУ»), Главное управление разведки Министерства обороны (*Головне управління розвідки – ГУР*), и Службу внешней разведки Украины (*Служба зовнішньої розвідки*, далее – СВР) – политическая разведывательная ветвь СБУ, выделенная из последней в 2005 г.

## Краткая история планов реформы СБУ

Служба безопасности Украины (СБУ) – специальный правоохранительный орган государства, которому действующий закон вменил ряд полномочий: защита государственного суверенитета, конституционного строя, территориальной целостности, экономического, научно-технического, оборонного потенциала Украины, законных интересов государства и прав граждан от разведывательной и подрывной деятельности иностранных служб и незаконного вмешательства организаций, групп и частных лиц. Ему также поручено обеспечение защиты государственных секретов.

В настоящее время СБУ имеет ряд функций, пересекающихся с полномочиями других организаций, включая борьбу с коррупцией.<sup>1,2</sup>

Имея более 30 000 сотрудников, СБУ в семь с лишним раз больше аналогичной британской службы – MI5. Агенты Службы выполняют не только традиционные задачи сбора информации и контрразведки, но и такие функции, как борьба с экономическими преступлениями, используя следственные полномочия СБУ, что в большинстве демократических стран Запада считается правоохранительной функцией. Такое сочетание функций, многие из которых дублируются с другими службами, создало гибрид, который трудно, если вообще возможно, контролировать, чья деятельность годами

<sup>1</sup> СБУ была сформирована 20 сентября 1991 г. как служба-правопреемница КГБ Украинской ССР, и поэтому унаследовала весь штат украинского КГБ. Необходимость реформирования службы и придания ей национального характера была очевидна сразу после получения независимости. Украинский парламент – Верховная Рада (ВР) – принял соответствующее постановление «О создании Службы национальной безопасности Украины» 20 сентября 1990 г., а затем – Закон «О Службе безопасности Украины» от 25 марта 1992 г.

<sup>2</sup> Английский текст действующего ныне Закона «О Службе безопасности Украины» (1992, последние изменения – 2015) можно найти в соответствующих изданиях *The Security Sector Legislation of Ukraine* (издается НАТО/DCAF/ Верховной Радой Украины и Советом национальной безопасности и обороны с 2002 г.), например: Oleksandr Lytvynenko, Philipp Fluri, and Valentyn Badrack, eds., *The Security Sector Legislation of Ukraine* (Geneva-Kyiv, 2017), 313-324, [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Security%20Sector%20Legislation%20Ukraine%202017\\_eng.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Security%20Sector%20Legislation%20Ukraine%202017_eng.pdf).

омрачается обвинениями в шантаже, злоупотреблении властью, коррупции, тайных тюрьмах, вымогательстве и связях с российскими службами безопасности – короче говоря, службу, с которой западные партнеры старались не иметь дела. Постоянные призывы к реформированию, в том числе внутри службы, не приносили желаемых результатов.

Обсуждение реформы СБУ началось в годы работы Совместной рабочей группы Украина-НАТО по военной реформе (2005–2009). Упрощение функций СБУ вновь появилось в Соглашении о парламентской коалиции в 2014 г. В начале 2016 г. была создана постоянная международная консультативная группа по реформированию СБУ при участии представителей Консультативной миссии ЕС в Украине по реформированию сектора гражданской безопасности Украины (EUAM), представительства НАТО в Украине, Центра информации и документации НАТО в Украине и других международных организаций.<sup>3</sup>

Концепция реформы СБУ, основанная на стандартах НАТО, была разработана в июле 2016 г. и подана в государственные органы на утверждение.

В марте 2017 г. тогдашний Президент Порошенко анонсировал масштабную реформу СБУ, направленную, в частности, на передачу части ее функций другим правоохранительным органам – Национальному антикоррупционному бюро Украины, еще не созданному Государственному бюро расследования и Национальной полиции.

Порошенко также заявил, что реформа установит гражданский парламентский надзор за СБУ. Совет национальной безопасности и обороны Украины (СНБО) должен был неотложно рассмотреть Концепцию. С тех пор процесс не сдвинулся с места, и пересмотр нынешнего Закона о Службе безопасности Украины фактически застопорился.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Представители НАТО и сотрудники Консультативной миссии Европейского Союза в Украине в Украине (EUAM) в 2016 г. даже подготовили проект реформы, определявший необходимые элементы политики реформ в свете передовых стандартов стран-участниц НАТО. Проект предусматривал ликвидацию правоохранительных функций СБУ и их передачу только что созданному Национальному антикоррупционному бюро (НАБУ) и Национальной полиции. Он оставлял бы СБУ функции исключительно разведывательного органа, занимающегося контрразведкой, борьбой с терроризмом, киберзащитой и анализом угроз.

<sup>4</sup> Выступая против парламентского надзора, часто приводят аргумент, будто депутаты не понимают должным образом сложности работы в сфере безопасности и ее условий, в частности, секретности. И это несмотря на наличие среди депутатов бывших офицеров разведки – что заставило бывшего заместителя председателя ВР Оксану Сыроид говорить о «столкновении цивилизаций» в самом парламенте. См. Philipp H. Fluri and Oleksiy Melnyk, eds., *Citizens of Ukraine on Security: Personal, National, and its Elements – Survey 2* (Geneva/Kyiv, 2017), 11. Очевидно, следующие парламенты воспринимали парламентский иммунитет как безнаказанность – анализ парламентской этики и ее эксцессов см. в I. Суслова, Ф. Флурі, В. Бадрак, *Парламентська етика в Україні* (Київ-Женева, 2017).

Всесторонний анализ аргументов за и против реформы можно найти в *Материалах Третьей международной конференции* по управлению и реформированию служб государственной безопасности цикла мониторинга за вызовами государственному управлению Украины.<sup>5</sup> Он выявил сопротивление значительной части сотрудников реформам (во время войны!), вместе с относительной беспомощностью гражданского общества и международных консультантов (еще со времен работы Совместной рабочей группы Украина-НАТО по военной реформе в 2005-2009 гг.).

Демонстрируя открытость, Андрей Бодрунов из Центра поддержки реформ при СБУ представил проект Концепции реформы СБУ и План ее реализации до 2020 г.<sup>6</sup> на публичной конференции в 2017 г. План самореформирования службы предусматривал, в частности, законодательное размежевание задач и полномочий СБУ с другими разведывательными и правоохранительными органами Украины, включая только что созданные, а также ликвидацию функций, чуждых мандату СБУ; внедрение авторитетного гражданского демократического контроля; оптимизацию организационной структуры и адекватное комплектование, включая ликвидацию несвойственных структур; обеспечение надлежащей правовой и социальной защиты персонала службы; более активное участие спецслужб СБУ в международном сотрудничестве.<sup>7</sup>

Основными задачами реформ были определены повышение доверия общества к Службе и уважения к ее представителям; усиление организационных возможностей Службы как специализированного государственного органа контрразведки и защиты государственных секретов и главного органа национальной системы борьбы с терроризмом; разграничение функциональных задач и полномочий Службы и других правоохранительных служб и государственных органов по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, и защита государственных интересов в экономической, информационной и кибернетической областях; ограничение полномочий Службы по ведению досудебного расследования, и постепенная демилитаризация и оптимизация соотношения военных и гражданских должностей в Службе в соответствии с изменяющимися условиями безопасности Украины.

## Реформа СБУ в эпоху Зеленского

В своей инаугурационной речи 20 мая 2019 г. Президент Украины Зеленский призвал Верховную Раду (ВР – Парламент Украины) отправить в от-

---

<sup>5</sup> Fluri and Melnyk, eds., *Citizens of Ukraine on Security*. Электронные версии публикации доступны на [ukrainesecuritysector.com](http://ukrainesecuritysector.com) и [academia.edu](http://academia.edu).

<sup>6</sup> Fluri and Melnyk, eds., *Citizens of Ukraine on Security*, 16-19.

<sup>7</sup> Хотя сотрудничество СБУ и западных служб началось в первые постсоветские годы, полноценного равноправного взаимодействия, включая всесторонний обмен данными, нет до сих пор (*авторы*).

ставку руководителей СБУ, Генеральной прокуратуры и Министра обороны. После этого глава СБУ подал в отставку.

Новые люди в правительстве и в команде международных консультантов появились после выборов 2019 г., которые привели к власти новую политическую партию, подтвердив почти полное разочарование в «старых» элитах (включая и те, к кому благоволили западные политические партии).

Медленная реформа СБУ снова стала приоритетом для заместителя руководителя Консультативной миссии ЕС Фредрика Весслау:

Что касается реформы Службы безопасности Украины, то я считаю ее одной из самых сложных и в то же время одной из наиболее необходимых реформ. Она потребует твердой политической воли.<sup>8</sup>

По словам Весслау, реформа Службы безопасности Украины и парламентский контроль важны, потому что это делает сектор безопасности более прозрачным и эффективным и повышает доверие к украинским службам безопасности. Кроме того, это укрепляет демократию в стране. Как отмечалось, «Зеленский и его команда понимают необходимость подотчетности и определяют ее одним из своих приоритетов». Как отмечал Весслау, законопроекты о реформе придется пересмотреть: «мы видели законопроекты и считаем, что они не соответствуют евроатлантическим стандартам».<sup>9</sup> В особенности это касается парламентского контроля. Еще одним важным аспектом взаимодействия была названа демилитаризация Службы.

Международная консультативная группа в составе представителей Евросоюза, НАТО и США 13 августа 2019 г. провела встречу с (в то время и.о.) главы СБУ Бакановым и секретарем Совета национальной безопасности и обороны Данилюком по вопросам реформирования СБУ. По сообщению Украинской службы ВВС, Данилюк сказал, что готовится закон, который укрепит ключевые функции СБУ – «контрразведки и борьбы с терроризмом».

## **Реформа СБУ – промежуточные наблюдения**

СБУ по-своему, по-украински, возможно, без должной пока еще оценки со стороны западных партнеров, реализовала по крайней мере некоторые из объявленных ею реформистских шагов. Так, Служба должна преуспеть в формировании позитивного образа защитника интересов людей, а также национальных и человеческих ценностей.

Связь с общественностью стала важной частью этой смены имиджа. Служба часто информирует о своих действиях.

---

<sup>8</sup> “Wesslau: Reform of Ukraine’s Security Service Is One of the Most Needed,” *ukrinform*, May 23, 2019, <https://www.ukrinform.net/rubric-defense/2706674-wesslau-reform-of-ukraines-security-service-is-one-of-most-needed.html>.

<sup>9</sup> “Wesslau: Reform of Ukraine’s Security Service.”

Но пока СБУ остается уязвимой для российской Службы безопасности, со слишком широкими полномочиями, военными структурами и без авторитетного парламентского надзора со стороны авторитетного парламентского комитета или подкомитета, западные службы могут предпочесть сохранять дистанцию.<sup>10</sup>

## Простой и смешанный примеры реформы: ГУР и СВР

### *Военная разведка – ГУР*

От сложной и весьма напряженной истории СБУ существенно отличается довольно простой пример Главного управления разведки Министерства обороны (*Головне управління розвідки*, далее – ГУР). Основатели ГУР имели опыт службы в военной контрразведке КГБ и в ГРУ (Главное разведывательное управление) Генерального штаба вооруженных сил СССР. Но в отличие от СБУ, ГУР создавали с нуля, когда Украина вышла из СССР, и с достаточно четкими функциями. Естественно, это избавило ГУР от груза дурных традиций и помогло создать чисто украинскую по духу, организации и контролю службу военной разведки.

Почти тридцать лет не было слышно особой критики в адрес этого ведомства, его деятельности и организации, что, однако, не означает отсутствия проблем. Сотрудники и осведомленные эксперты знают о некоторых кадровых и оперативных проблемах, но эти проблемы никогда не привлекали особого внимания за пределами разведывательного сообщества. Кроме того, с началом российской агрессии в 2014 г. общая деятельность ГУР оценивалась в целом позитивно,<sup>11</sup> по крайней мере, общественностью.

Поэтому разговоров о реформе ГУР, как организации, было немного, особенно в сравнении с СБУ. Однако в том, что касается стандартов демократического контроля, есть ряд нюансов, определенно заслуживающих большего внимания.

<sup>10</sup> Видным случаем дезертирства стал побег в Россию бывшего руководителя СБУ Александра Якименко через несколько дней после того, как страну покинул пророссийский президент Янукович. Вместе с Якименко бесследно пропали тысячи совсекретных документов. После российского вторжения в Крым немало сотрудников СБУ переметнулись на сторону противника, не все из них – уйдя перед этим из Службы. 14 апреля 2020 г. СБУ объявила об аресте генерал-лейтенанта Валерия Шайтанова, который возглавлял антитеррористическое подразделение, игравшее важную роль в переговорах о прекращении огня и обмене пленными с пророссийскими боевиками на востоке Украины (April 14, 2020 15:58 GMT+03:00 Ukrainian Service). Шайтанова обвиняют в предоставлении Москве информации о секретных операциях против пророссийских сепаратистов на востоке Украины и вербовке новых агентов.

<sup>11</sup> «По общему мнению, украинская военная разведка и разведывательный орган Государственной пограничной службы эффективно работают с начала «гибридной войны» с Россией». Maksym Bugriy, “Intelligence reform in Ukraine Falls Short,” *Eurasia Daily Monitor* 14, no. 106, September 6, 2017, <https://jamestown.org/program/intelligence-reform-in-ukraine-falls-short/>.

Хотя организация формально подчинена МО, ГУР фактически пользуется существенной независимостью от Министра обороны в бюджете и субординации. Во-первых, ГУР имеет собственную строку в госбюджете, полностью независимую от бюджета МО. Во-вторых, из-за сложности подчинения – ГУР находятся в положении слуги трех господ. Кроме двух традиционных – гражданского Министра обороны и военного Главнокомандующего Вооруженных сил, руководитель ГУР напрямую подчинен Верховному главнокомандующему Вооруженных сил, то есть Президенту. Последнее означает регулярные разговоры не только с Президентом, но и со специально выделенными чиновниками президентской Администрации и руководством Совета национальной безопасности и обороны, который возглавляет Президент. Говорят, что некоторые прежние руководители ГУР чаще бывали в президентской Администрации, чем в МО.

Если руководитель ГУР – опытный дипломат, такая сложность надзора со стороны исполнительной власти может не представлять проблемы для ГУР. Однако такое тройное подчинение ослабляет политические позиции Министра обороны. Оно также ограничивает инструменты административного контроля Министра, который не контролирует военную контрразведку (входящую в состав СБУ), чисто номинально контролирует военную полицию (не имеющую оперативно-розыскных полномочий), и ограниченно контролирует военную разведку.

### **Внешняя разведка – СВР**

Служба-«близнец» ГУР – Служба внешней разведки Украины (*Служба зовнішньої розвідки*, далее по тексту – СВР) – является разведывательным и политическим «отростком» СБУ, отделившимся от нее в 2005 г.<sup>12</sup> Поэтому она внутренне унаследовала организационную культуру и структуру СБУ, но не унаследовала ни политического статуса, ни влияния СБУ, ни (и это стало реальной проблемой с началом агрессии России в 2014 г.) надлежащего бюджета (который она имела, будучи частью СБУ).

По сравнению с СБУ и ГУР, СВР не является ни простым, ни сложным примером реформы разведки. С одной стороны, она имеет четкое подчинение – руководитель СВР прямо подчинен Президенту. С другой, в отсутствие эффективного парламентского контроля за разведкой, в смысле знаний и контроля назначений, руководитель СВР и его заместители являются заложниками личных предпочтений и интересов одного лица – Президента. Как результат, в Украине были периоды, даже во время войны, когда нежелательный руководитель СВР очень долго не мог лично встретиться с Президен-

---

<sup>12</sup> Подробнее о первых годах СВР см. Leonid Polyakov, “Paramilitary Structures in Ukraine,” в *Almanac on Security Sector Governance in Ukraine 2010*, edited by Merle Maigre and Philipp Fluri (Geneva: DCAF, 2010), 125-187, <https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/01/Almanac-on-Security-Sector-Governance-in-Ukraine-2010.-english.pdf>.

том. К тому же иногда должность руководителя СВР остается вакантной более года. Можно вспомнить и недавнюю серию назначений на должность руководителя СВР всего на несколько месяцев.

Еще один аспект отсутствия эффективного парламентского контроля за разведкой и нестабильной политической поддержки СВР в президентской Администрации – хронически низкий бюджет СВР. В 2014-2018 гг. он был критически мал.<sup>13</sup> Работа разведслужбы за рубежом без денег – нонсенс. Это большой риск для национальной безопасности, особенно в условиях войны с региональной сверхдержавой, активно использующей инструменты внешней разведки. Поэтому, глядя на цифры бюджета, и без специальных знаний можно понять, что Служба внешней разведки Украины слаба и требует реформирования, включая бюджетную реформу.

Как и в случае СБУ, годами не было информации о существовании какого-то плана реформирования СВР.<sup>14</sup> В 2017-2019 гг., под давлением растущей критики со стороны парламентского Комитета по безопасности и обороне и заинтересованной общественности, были проведены некоторые реформы СВР в соответствии с совсекретной директивой Президента Петра Порошенко «О концепции реформирования Службы внешней разведки Украины в соответствии со стандартами НАТО» от 30 июля 2018 г. После этого бюджет СВР начал стабильно расти.<sup>15</sup>

Тем не менее Президент Владимир Зеленский, избранный в 2019 г., очевидно, не был впечатлен деятельностью вроде бы реформированной СВР. В первый год своего пребывания на посту он трижды менял руководителя службы. В июне 2020 г., представляя своего третьего назначенца, бывшего руководителя ГУР (в 2015-2016 гг.) генерал-лейтенанта Валерия Кондратюка, президент Зеленский особо подчеркнул необходимость реформы СВР и выразил надежду, что новый руководитель сможет успешно провести ее.<sup>16</sup>

## Выводы

Среди трех рассмотренных служб создание службы военной разведки – ГУР – было наименее проблематичным. Тесное сотрудничество с СБУ останется

---

<sup>13</sup> См. «Служба внешней разведки профинансирована только на 8% от потребностей, – нардеп Левус», *CENZOR.NET*, 21 июня 2017, [https://m.censor.net/news/445005/slujba\\_vneshneyi\\_razvedki\\_profinansirovana\\_tolko\\_na\\_8\\_ot\\_potrebnosteyi\\_nardep\\_levus](https://m.censor.net/news/445005/slujba_vneshneyi_razvedki_profinansirovana_tolko_na_8_ot_potrebnosteyi_nardep_levus).

<sup>14</sup> «Отношение к сложной задаче реформирования СБУ или Службы внешней разведки, вероятно, лучше всего можно было бы охарактеризовать так: пока работает, не вмешивайтесь». Bugriy, “Intelligence Reform in Ukraine Falls Short.”

<sup>15</sup> См. «Глава Службы внешней разведки дал интервью журналистам LB.ua», *LB.ua*, 24 января 2019, [https://lb.ua/news/2019/01/24/417974\\_egor\\_bozhok\\_v\\_rf\\_reshenie.html](https://lb.ua/news/2019/01/24/417974_egor_bozhok_v_rf_reshenie.html).

<sup>16</sup> См. «Зеленский поручил реформировать Службу внешней разведки», *УКРИНФОРМ*, 6 июля 2020, <https://www.ukrinform.ru/rubric-politics/3041917-zelenskij-porucil-reformirovat-sluzbu-vnesnej-razvedki.html>.



проблемой, по крайней – для западных экспертов и потенциальных партнеров, пока ее образ остается «неоднозначным», напоминая о прошлой Службе, сочетавшей разведку с правоохранительными функциями. «Культурная» революция, необходимая для таких трансформаций, еще не состоялась. С этим придется разбираться новым командам западных советников Службы и политикам, в том числе – в Верховной раде.

В определенной степени медленные темпы реформ в основных украинских разведывательных службах поясняются тем, что они зависят от темпов политических преобразований в Украине. Слабый парламентский контроль (неспособность создать в парламенте комитет по разведке), сложная система контроля со стороны исполнительной власти – все это способствует проблемам с бюджетом разведки, постоянным задержкам реформирования СБУ, перетасовкам в руководстве ведомств и ограничению сотрудничества с зарубежными партнерами из демократических стран.

### **Отказ от ответственности**

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами авторов и не отражают точку зрения Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

### **Благодарность**

Журнал *Connections: The Quarterly Journal*, Vol. 20, 2021 издается при поддержке правительства США.

### **Об авторах**

Д-р **Филипп Флури** – см. краткую справку на стр. 7 этого выпуска.

**Леонид Поляков** – бывший заместитель Министра обороны Украины. В настоящее время возглавляет Экспертный совет украинского аналитического Центра исследований армии, конверсии и разоружения.

E-mail: leonpol2006@gmail.com