

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ

МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА

«Вплив неопатримоніального характеру політичного режиму в Україні на
спроможність СБУ»

Студент: Гункевич О.Б.
Науковий керівник: Гомза І.А.

Для здобуття освітнього ступеня: Магістр
за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування

Київ 2021

ЗМІСТ

Анотація.....	2
ВСТУП.....	3
ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ.....	3
ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ.....	5
РЕЗУЛЬТАТИ.....	8
ВИСНОВКИ.....	30
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	31

Анотація. СБУ має низький рівень довіри відносно інших країн та критикується як орган неспроможний та корумпований. Такі зовнішні проблеми можуть бути виявом проблеми системної – особливостей політичного режиму, а саме його неопатримоніального характеру.

Досліджено, як він впливає на окремі аспекти функціонування СБУ (рекрутинг; просування по службі; оплата праці; система відповідальності службовців; політична незалежність; повноваження; нагляд). СБУ порівняно з контррозвідками США та Ізраїлю; проведено 12 інтерв'ю зі службовцями та експертами у цій сфері.

Висновок - неопатримоніалізм послаблює спроможність СБУ за всіма дослідженими аспектами, але не завжди (хоча часто) його виявом є слабке (вразливе до неформальних практик) правове регулювання відомств.

Ключові слова: спеціальні служби; неопатримоніалізм; ефективність.

Кількість слів: 9679 слів

ВСТУП

На відміну від інших державних відомств, важко виміряти ефективність спеціальних служб (Gentry, 10, p.87), що не дозволяє відповісти на питання, чи належно вони використовують свої повноваження.

У відкритому доступі існує дуже мало академічних досліджень про СБУ. Суттєвою перешкодою цьому є високий рівень секретності відомства, який виправдовують функціональною потребою (як-от приховування електронних декларацій керівництва СБУ). СБУ займається питаннями, які мають особливу політичну чутливість, зокрема, в аспекті боротьби з представниками РФ в Україні, які займаються політичною діяльністю. Навіть після Революції гідності мала місце чимала кількість скандалів, пов'язана з порушенням СБУ закону, зокрема, щодо тиску на бізнес, корупційних скандалів і так далі. Зрештою, неефективна діяльність СБУ означає те, що держава неналежно виконує позитивне зобов'язання щодо захисту прав своїх громадян. Все це мотивує висувати припущення щодо причин існуючого стану речей у СБУ. Тиск на бізнес, корупція, зловживання повноваженнями у політичних цілях може бути лише зовнішнім виявом системної проблеми політичного режиму – його неопатримоніального характеру, тобто домінування приватних інтересів тих, хто при владі та підлеглих над прагненням виконати деперсоналізовані правові норми. Саме корупція та низький рівень верховенства права (як буде доведено нижче) є «симптомами» неопатримоніального характеру політичного режиму.

Звідси - основна гіпотеза дослідження: **неопатримоніальний характер режиму послаблює спроможність СБУ.**

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

В порівняльній політології вивчення інститутів набуло значного поширення. Саме на рівні інститутів має місце найбільша різниця між успіхом держав. Інститути – «правила гри», сконструйовані людьми обмеження, які формують людську поведінку (North, 1991, с.97). Інститутам характерні елементи норми та санкції за її невиконання. Україна, як країна, яка проходить транзит від авторитарного режиму до демократичного, є яскравим прикладом того, як, попри зміну формальних інститутів (права) у певних сферах, неформальні інститути (у цих же сферах) продовжують існувати без змін.

Дослідження інститутів у цій роботі здійснюється через теорію неопатримоніалізму. Ця теорія базується на типології влади, розробленої Максом Вебером (раціональний; традиційний (його підтип - патримоніальний) та харизматичний типи владного домінування) (Weber, 2019, p.115).

Патримоніальний характер режиму полягає в тому, що відносини між владою та підлеглими базуються на приватних зв'язках між ними (Weber, 2019, p.367). Раціонально-правовий характер режиму базується на дотриманні владою та підлеглими деперсоніфікованих публічно-правових норм. Неопатримоніальний характер режиму - перебуває на спектрі між названими двома типами домінування та має ознаки обох ідеальних типів (Erdmann/Engel, 2007, p. 105).

. Владу у багатьох країнах “перехідної демократії” відносять до цього типу домінування: при тому що офіційно відносини між владою та підлеглими врегульовано правовими нормами, вони виконуються лише частково, натомість великою мірою владні відносини врегульовано неформальними інститутами, що впливають з приватних зв’язків з правителем.

Здійснення влади можна розглядати на двох рівнях: 1) політичному (верховна влада) та 2) адміністративному (відомства) (von Soest, 10, p.10). На рівні відомств раціонально-правовий характер домінування виявляється в максимальному наближенні до ідеального типу бюрократії Макса Вебера (Weber, 2019, p.348). Співіснування формальних та неформальних владних інститутів при неопатримоніалізмі призводить до суттєво іншого функціонування державних відомств, ніж закріплено в законі та, ніж вимагає ідеальний тип бюрократії.

Неопатримоніальний характер режиму - відносна ознака, наявна більшою або меншою мірою. В літературі виділяють 2 площини, за якими можна виміряти чи неопатримоніальний характер режиму - домінує у країні: 1) частота (зустрічається у багатьох державних органах у багатьох випадках); 2) тривалість (зустрічається протягом періоду кількох років, довшого ніж виборчий цикл) (cross-sectional and longitudinal level) (von Soest, 10, p.6).

Неопатримоніалізм як поняття, що охоплює широкий клас явищ та може мати багато виявів (що є і його недоліком як наукового концепту) (von Soest, 10, p.2), оскільки дія неформальних інститутів може проявлятися по-різному. Основними виявами неопатримоніалізму в літературі вважаються 1) патронаж (політично вмотивоване надання благ правителем групам в обмін на їх лояльність); 2) клієнтелізм (політично вмотивоване надання благ правителем індивідам в обмін на їх лояльність) (von Soest, 10, p.8); 3) корупція (зловживання службовим становищем через використання публічних благ для приватних вигод) (von Soest, 10, p.8). У якості окремого індикатора неопатримоніального характеру політичного режиму також використовувався рейтинг верховенства права у країні (Malygina, 2010, p.14).

Існує ряд досліджень, які доводять негативний ефект неопатримоніального характеру політичних режимів на економічне зростання (Rauch, Evans, 99), на якість урядування (Rauch, Evans, 2000), на ефективність окремих відомств (von Soest, 2009), тощо. Також існує дискусія про те, чи притаманні неопатримоніальні риси лише авторитарним режимам, чи й демократичним. Для Бреттона та ван дер Валле (Bratton & van de Walle, 1997, p.62) неопатримоніальний характер притаманний лише авторитарним режимам, де має місце концентрація політичної влади одним індивідом або групою осіб. Ряд інших авторів, Олександр Фісун, Крістіан фон Зьост та Катерина Малигіна, які, зокрема, досліджували пострадянські країни, вважають, що неконсолідований демократичний режим теж може поєднуватися з неопатримоніальними інститутами. Зокрема, Олександр Фісун (Фісун, 2007) та Катерина Малигіна (Malygina, 2010) класифікують Україну як неопатримоніальний демократичний режим.

Наявність припустимих у гіпотезах негативних наслідків неопатримоніалізму на СБУ свідчитиме на користь позицій Фісуна, фон Зьоста

та Малигіної. Крім цього, Фон Зьост у своєму дослідженні (von Soest, 2009) доводить зв'язок між неопатримоніальним характером політичного режиму у Замбії та особливостями функціонування податкової служби. Ідентифікація схожих особливостей у функціонуванні спеціальної служби в Україні, тобто країні з демократичним політичним режимом, свідчатиме про сталість впливу неопатримоніалізму на окремі відомства, незалежно від їх статусу, функцій та контексту країни. Це також дозволить висунути припущення щодо запобіжників, які можуть нейтралізувати його наслідки на окреме відомство. Іншими словами, якщо зрозуміти, яким чином формальні інститути сьогодні співіснують з неформальними, викривлюючи логіку функціонування спеціальної служби, то чи можливо, перебудувавши перші, зменшити таке викривлення? Розуміння іноземного досвіду організації спеціальних служб дозволить зробити висновок, чи використала Україна весь потенціал побудови формальних інститутів для нейтралізації наслідків впливу неопатримоніалізму на СБУ.

Отже, основним завданням цієї роботи є дослідити природу таких наслідків. Тому дослідницьке питання роботи звучить так: **які наслідки для спроможності СБУ несе неопатримоніальний характер політичного режиму в Україні.** Розширюючи гіпотезу, припускаємо, що неопатримоніальний характер режиму послаблює СБУ особливим чином (який розкривається через субгіпотези нижче).

За результатами дослідження було розроблено ряд рекомендацій для СБУ, як визначати та зменшувати негативний ефект неопатримоніалізму на Службу.

ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження зосереджується на тому, які наслідки для спроможності СБУ несе неопатримоніальний характер політичного режиму в Україні. Тут незалежна змінна - неопатримоніальний характер режиму; залежна змінна - послаблення спроможності СБУ (дисфункціональність). Дисфункціональність СБУ - це неспроможність СБУ як колективного органу виконувати поставлені завдання та нестача у СБУ, як інституту, практик і запобіжників домінування приватних інтересів над неперсоналізованими стосунками. Іншими словами, дисфункціональність розглядається у двох вимірах – зовнішній (як СБУ тисне на бізнес, політичних опонентів влади і т.д.), а також, як вона не виконує завдання захисту держави, та внутрішній (клієнтелізм і патронаж всередині Служби). При цьому, метою дослідження є не встановити первинність якогось із цих вимірів, а суто зафіксувати природу такої дисфункціональності.

Основний період дослідження - з лютого 2014 року (після Євромайдану) до сьогодні. До 2014 року СБУ часів Януковича була фактично додатком російських спецслужб та значно більшою мірою інструментом політичного тиску та збагачення тодішнього керівництва держави, а її автономія систематично руйнувалася, зокрема, через призначення росіян до керівництва Служби (Костюк, 2013). Лише з початком російсько-української війни, СБУ почала набувати нинішніх ознак. Основним завданням Служби стала протидія триваючій російській агресії, почався процес перезапуску спецслужби.

Дисфункціональність СБУ (У) перевірятиметься через такі індикатори:

1) Меритократична орієнтація службовців (Тут будуть використані три субіндикатори: 1-а) рекрутинг (чи на конкурсній основі відбувається процес відбору); 1-б) кар'єрна стабільність (який механізм просування по службі); 1-в) оплата праці (який розмір оплати праці відносно ринку та інших відомств; який механізм нарахування надбавок).

2) Система відповідальності службовців (обмежує можливості для зловживань? чи дає можливості керівництву для тиску?)

3) Політична незалежність (оцінка можливостей політичного впливу при призначенні службовців СБУ та при виконанні ними обов'язків: які неформальні та формальні канали впливу політичних керівників держави на функціонування СБУ).

4) Повноваження (чи наявні в СБУ невластиві контррозвідці повноваження)

5) Нагляд інших державних інститутів за СБУ (зокрема, парламентський нагляд).

На основі цих індикаторів сформульовано 7 субгіпотез:

1) Субгіпотеза 1 (рекрутинг)

Відбір здійснюється не на меритократичній основі.

2) Субгіпотеза 2 (просування по службі)

Просування по службі залежить, перш за все, від особистої лояльності до безпосереднього керівництва.

3) Субгіпотеза 3 (оплата праці)

Розмір фіксованої частини заробітної плати не достатній, щоб гарантувати незалежність службовця.

4) Субгіпотеза 4 (система відповідальності службовців)

Система відповідальності службовців створює можливості для зловживань керівництва.

5) Субгіпотеза 5 (політична незалежність)

Політичне керівництво має можливості використовувати та використовує СБУ для політичних цілей.

6) Субгіпотеза 6 (надмірні повноваження)

В СБУ наявні надмірні повноваження.

7) Субгіпотеза 7 (нагляд)

Не існує ефективної системи нагляду за діяльністю СБУ.

Методологія

Основний метод дослідження - порівняльний case study.

Його буде використано для встановлення ознак контррозвідувального відомства (еталону їх спроможності) у країнах де немає незалежної змінної – неопатримоніалізму. Тобто, варто визначити, як виглядає контррозвідка, на яку не вплинув неопатримоніалізм, аби розуміти, які його негативні наслідки, відносно контрольних кейсів, мають місце у випадку з СБУ.

Не лише важко виміряти ефективність спеціальних служб самих по собі, а й сформулювати крос-національні критерії для порівняння такої ефективності. Так, основним напрямком роботи спеціальних служб в одних країнах є боротьба з тероризмом, для спеціальних служб в інших – протидія розвідці іноземних

країн. Тому, у пошуках універсального мірила ефективності за точку відліку було взято рівень довіри до спеціальних служб. Рівень довіри до Служби безпеки України - нижчий, ніж до закордонних відомств-аналогів: 38% проти 49% (ФБР) та 77% (Шин Бет) у контрольних кейсах.

Було порівняно 3 кейси: СБУ та 2 контрольні - ФБР (США) та Шин Бет (Ізраїль). За наявністю незалежної змінної СБУ, ФБР та Шин Бет - найбільш різні кейси. Водночас, відомства, які порівнюються, в усіх трьох кейсах має спільні ознаки між собою:

- Всі три відомства мають широку сферу діяльності – не лише контррозвідка, а й розслідування злочинів та боротьба з тероризмом.
- ФБР – схоже за розміром з СБУ (близько 30 тисяч працівників в обох).
- Ізраїль (Шин Бет) має тліючий збройний конфлікт як і Україна.

Про наявність неопатримоніального характеру політичного режиму (незалежної змінної) в Україні та його відсутність у США та Ізраїлі можна зробити висновок на основі:

1) індексу сприйняття корупції Transparency International, за яким Україна посідає 117 місце, США – 25, а Ізраїль – 35 (*Corruption Perceptions Index 2020 for New Zealand, 2020*).

2) індексу верховенства права, за яким Україна посідає 72 місце, США – 21 (Ізраїлю в рейтингу немає) (*WJP Rule of Law Index, 2020*).

Для порівняння було використано метод структурованого сфокусованого порівняння (structured focused comparison) за основними аспектами-індикаторами спроможності відомства, які відповідають субгіпотезам:

1. Рекрутинг
 - Кількість працівників
 - Відкритість конкурсу
 - Хто здійснює призначення?
 - Доступність критеріїв відбору
 - Академічна підготовка
1. Просування по службі
1. Оплата праці
1. Система відповідальності службовців
1. Політична незалежність
 - Правове регулювання
 - Використання для політичних цілей
1. Повноваження
1. Нагляд

Окремо, з метою встановлення негативних наслідків неопатримоніального характеру політичного режиму на СБУ на етапі правозастосування проведено глибокі інтерв'ю зі службовцями та експертами у цій сфері.

Для збору даних було використано:

1) 6 напівструктурованих інтерв'ю з колишніми та діючими службовцями СБУ, які мають досвід роботи там в період після Євромайдану.

(Генеральна сукупність - всі службовці СБУ, які мають досвід роботи у СБУ з 2014 по сьогодні. Сьогодні загальна кількість службовців СБУ становить 27 тисяч осіб (Сайт СБУ, 2021).

2) 6 напівструктурованих інтерв'ю з політиками, громадськими активістами та експертами (зовнішній контроль за достовірністю даних)

Вибірка респондентів - неймовірна, зручна (представлено різні структурні частини СБУ). Метод вибору респондентів - снігова куля.

3) Дослідження згадок про корупцію та зловживання СБУ у ЗМІ.

4) Дослідження нормативно-правових актів (як формальні інститути (а відхилення від правових норм саме по собі може бути індикатором неопатримоніальних практик); на предмет вразливості до неопатримоніальних практик (чи є правові норми достатньо якісними, аби запобігати їм? (як-от чітка процедура призначення); державних звітів та звітів МО та ГО.

Обмеження методології

1. Small-N case study у цьому дослідженні - не репрезентативне для всього класу кейсів (всіх країн та, зокрема, їх контррозвідувальних відомств).

2. При порівнянні трьох кейсів не було забезпечено однакової глибини дослідження кожного, оскільки для вивчення кейсів США та Ізраїлю було використано лише відкриті джерела, а не інтерв'ю.

3. При проведенні інтерв'ю зі службовцями СБУ виникла проблема небажання їх відповідати на гострі питання та недостовірності їх відповідей. Крім цього, з огляду на обмеження доступу до службовців СБУ, кількість таких інтерв'ю - буде недостатньою для репрезентативності вибірки.

РЕЗУЛЬТАТИ

В ході дослідження було опитано 6 діючих та колишніх службовців СБУ, а також 6 зовнішніх експертів. При порівнянні трьох контррозвідувальних відомств було зібрано дані щодо їх нормативно-правового регулювання, публічні заяви, згадки у медіа. В ході збору цих даних мала місце суттєва нерівномірність у їх доступності: про ФБР у офіційних джерелах значно більше інформації, ніж про Шин Бет. Усі три кейси було порівняно в аспекті правового регулювання¹ та частково правозастосування за 7 параметрами (які відповідають субгіпотезам).

СБУ

¹ Додаток 1

Служба безпеки України – один з державних органів України, що забезпечує її державну безпеку. Станом на 2020 рік рівень довіри до СБУ становив приблизно 38% (Центр Разумкова, 2020).

Правове регулювання діяльності Служби безпеки.

Навіть на засадничому рівні є проблеми з визначенням правового статусу відомства: чи це правоохоронний орган чи військове формування.

Відповідно до Конституції України:

«Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» (Конституція України, 1996, ч.3 ст.17).

Відповідно, СБУ мала би належати до однієї з цих двох категорій. Однак уже в самому визначенні, що таке «Служба безпеки України» має місце інша термінологія:

«Служба безпеки України - державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України» (Закон України «Про Службу безпеки України», 1992, ч.1 ст.1).

Варто додати, що таке становище виникло після прийняття Закону України «Про національну безпеку України» у 2018 році, яким вносилися зміни і до визначення статусу СБУ. Так, з 1992 року та до прийняття цього закону (а, отже, й на момент прийняття Конституції України) визначення чітко відносило службу до правоохоронних органів:

«Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України» (Порівняльна таблиця до проекту Закону про національну безпеку України, 2018).

З нечітко визначеного правового статусу випливає ряд проблем.

У Службі безпеки України є три основні категорії співробітників: військовослужбовці, державні службовці та цивільні працівники, які уклали трудовий договір зі Службою. Перелік військових посад, що «підлягають заміщенню особами вищого офіцерського складу у Службі безпеки України, затверджується Президентом України за поданням Голови Служби безпеки України, а посад інших військовослужбовців - Головою Служби безпеки України» (Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, 2007, п.41). Таких переліків у вільному доступі немає.

Частина співробітників СБУ – державні службовці, відповідно до Закону України «Про державну службу». До цієї категорії належать усі співробітники СБУ, окрім вищезгаданої категорії військовослужбовців (Закон України «Про державну службу», 2015, п.16 ч.3 ст.3) та працівників, що виконують функції з обслуговування (Закон України «Про державну службу», 2015, п.14 ч.3 ст.3). За даним Єдиного порталу вакансій державної служби України за всю історію функціонування порталу (тобто з 2017 року) було опубліковано лише 2 вакансії на посади державної служби в СБУ (*Вакансії. Нова державна служба України* -, 2021). Це свідчить про те, що майже всі посади у СБУ – військові. З огляду на

це, у роботі не розглядатимуться особливості відбору, проходження служби і т.д., які стосуються держслужбовців. Хоча, варто зазначити, що, попри всі недоліки, процедури державної служби після її реформування в останні роки – значно прозоріші, більше передбачувані та більш меритократично-орієнтовані, ніж механізм відбору військовослужбовців. На думку теперішнього голови СБУ Геннадія Баканова, нині норми Конституції слід тлумачити як такі, що закріплюють статус СБУ як військового формування, а тому демілітаризація Служби без змін до КУ – неконституційна (Interfax-Ukraine, 2020).

Від статусу посади залежить чимало чинників, про які нижче (як-от система відбору; оплата праці; відповідальність, тощо).

На сьогодні кількість службовців СБУ налічує 27 тисяч осіб (Сайт СБУ, 2021).

Меритократична орієнтація службовців

Варто розрізнити посади в Службі безпеки, які передбачають участь у бойових діях (Центр спеціальних операцій «А») (Сайт СБУ, 2021) та ті, які не передбачають (попри те, що формально належать до військових). З огляду на завдання, у службовців цих двох категорій - різний рівень меритократичної орієнтації. Некомпетентність на полі бою чи в госпіталі (до першої категорії можна включити й медиків СБУ) відразу помітна та призводить до фатальних наслідків (Респонденти 1, 2, 5; 2021). Тоді як служба «в штабі» допускає менш жорстке відсіювання на основі заслуг та, отже, допускає, більше зловживань.

1) рекрутинг

Закон про СБУ закріплює загальні вимоги до службовця СБУ та встановлює загальні риси процедури відбору:

«До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки. Критерії професійної придатності, зокрема юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджуються Головою Служби безпеки України.

...

На службу в органи Служби безпеки України не може бути прийнята особа, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення кримінального правопорушення, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією» (Закон України «Про Службу безпеки України», 1992, ст.19).

Основний механізм прийняття військовослужбовців СБУ на службу – укладення контракту про проходження військової служби в СБУ. Прийняття на службу за контрактом не передбачає проведення відкритого конкурсу. Зарахування здійснюється наказом керівництва Служби або уповноваженими керівниками структурних підрозділів. Призначення можливе лише за наявності вакантних посад. Йому передують вивчення кандидатури, зокрема:

- медичний огляд та професійно-психологічний відбір;
- залік з фізичної культури;
- вивчення кандидата його потенційним підрозділом з метою визначити його професійних якостей, необхідних для служби там;
- люстраційна, антикорупційна перевірка та перевірка щодо надання допуску до державної таємниці.

У разі проходження особою відбору кандидат у разі потреби повинен також пройти спеціальну підготовку (Сайт СБУ, 2021) (Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, 2007).

Водночас, на відміну, наприклад від ФБР у нормативно-правових актах не закріплено чітких вимог до проведення перевірки особи на посаду в СБУ. У нас перевірка зводиться, як правило, до формального розсилання запитів про особу, яка перевіряється до різних органів (Респондент 11, 2021):

Окремо передбачено освітні вимоги для зайняття посад рядового (не нижче базової загальної середньої освіти), сержантського та старшинського складу (не нижче повної загальної середньої освіти) та офіцерського складу (не нижче бакалавра) (Сайт СБУ, 2021). Посаді військової служби, на яку призначається особа повинне відповідати її військове звання (Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, 2007, п.43).

За словами опитаних службовців (Респондент 1, 2021), відбір зайняв приблизно рік. Основний спосіб прийти на службу в СБУ – за рекомендацією уже чинних службовців СБУ (Респонденти 1, 4, 6, 2021). Саме рекомендаційний (на протипагу конкурсному) відбору домінує у відомстві. Загалом, за оцінкою опитаних (Респонденти 4, 5, 6), такий формат відбору – непрозорий, залежить від волі потенційного безпосереднього керівника та створює ризики зловживань.

З іншого боку, в умовах збройного конфлікту відкритий конкурс на посади співробітників СБУ може призвести до потрапляння у Службу небажаних кадрів (як-от агентів ворожої країни чи терористичних організацій) (Респондент 4, 2021). Достатньо буде відповідати вимогам компетенції та пройти тестове випробування, аби отримати посаду в Службі.

Одразу варто зазначити, що рекомендаційний формат відбору не гарантує виключення того, що рекомендована особа може бути небажаною, але готовність рекомендувати її для служби з боку чинного співробітника – додатковий фільтр для недопущення небажаних кадрів. Але за відсутності конкурсу, лише при рекомендаційному призначенні, існує суттєвий ризик непотизму та прийому особи не на меритократичній основі, а на основі лояльності (що, як зазначалося вище, і відбувається, як правило). За словами опитаних (Респондент 4, 2021),

зрештою, наявність конкурсного відбору – необхідна. Можливі різні варіації такого відбору, зокрема, для зменшення ризиків, конкурсні процедури можуть проводитися колегіальним органом, тощо.

Важливий чинник, який впливає на якість відбору в СБУ – дефіцит бажаних (Респонденти 1, 2, 3, 2021). Відносно низькі заробітні плати та важкі умови роботи знижують мотивацію долучатися до Служби.

Відбір службовців відомства можна поділити на дві категорії і за іншим критерієм: 1) набір зовнішніх фахівців (не з військовою освітою Академії СБУ, а інших вишів); та 2) набір випускників Академії СБУ. За словами опитаних (Респонденти 3, 4, 5, 2021), другий механізм потребує суттєвого виправлення. По-перше, в Академію вступають, як правило, випускники закладів середньої освіти у віці 17-18 років, які часто не мають достатнього розуміння специфіки Служби та кваліфікації у окремих сферах. На користь недостатнього розуміння свідчить той факт (Респондент 3, 4, 2021), що велика кількість випускників Академії далі міняє професію. По-друге, якість освіти в Академії, зокрема, за вузькими спеціальностями поступається профільним закладам вищої освіти у цих сферах. По-третє, часто має місце протекція з боку діючих службовців відносно своїх близьких, які допомагають їм вступити та вчитися в академії.

2) кар'єрна стабільність (порядок просування по службі);

Гранична тривалість контракту з військовослужбовцем СБУ – 5 років (Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, 2007, п.13).

До просування військовослужбовців закріплено такі критерії:

«45. Просування по службі військовослужбовців Служби безпеки України здійснюється з урахуванням їхніх професійних, ділових і моральних якостей, досягнутих результатів на доручених ділянках, здатності виконувати завдання у складних умовах служби, стану здоров'я та рівня фізичної підготовленості» (Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, 2007, п.43).

За словами опитаних службовців, питання просування на вищі посади вирішує безпосереднє керівництво. Залежить таке просування від трьох чинників: 1) результати діяльності; 2) лояльність до керівництва; 3) наявність вакантних посад (Респондент 1, 2, 4, 2021). Паралельно відбувається присвоєння нових звань. За відсутності особливих перешкод (як-от наявність дисциплінарних стягнень) отримання вищого звання відбувається планово після завершення встановленого періоду (Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, 2007, Розділ 3).

3) оплата праці

Розмір посадових окладів для військовослужбовців визначається Службою безпеки за погодженням з Міністерством фінансів (Постанова КМУ «Про грошове забезпечення військовослужбовців та умови оплати праці

працівників Служби безпеки України», 1993, п.5). На відміну від новостворених органів правопорядку (НАБУ та ДБР), в СБУ розмір заробітної плати не закріплено на рівні закону. Також не закріплено фіксовану частку у розмірі виплати (на відміну від державних службовців). За словами опитаних службовців, фіксована частина сьогодні становить малу частку від розміру доходу загалом – близько 20 відсотків (Респондент 4, 2021). За словами респондентів з спеціального підрозділу СБУ, надбавка може становити 400 відсотків від розміру фіксованого окладу. На їх думку, це позитивна практика, бо саме можливість диференціації розміру надбавки дозволяє нагородити службовця за службові досягнення чи особливо важкі умови виконання завдання. Крім цього, за їх словами такі надбавки майже завжди заслужені (Респонденти 3, 4, 2021).

Розміри посадових окладів співробітників Служби в середньому суттєво нижчі від уже згаданих НАБУ та ДБР. У свій час закріплення високих заробітних плат для них та для патрульної поліції викликало обурення у службовців СБУ та навіть мотивувало декого звільнитися з відомства (Респонденти 3, 4, 2021).

Розмір заробітної плати суттєво коливається залежно від посад. Середня заробітна плата працівника СБУ становить 10 тисяч грн. на місяць (*Anton Antonov: Зарплати СБУ по європейским стандартам*, 2020). Базова ставка рядового – 4-6 тисяч гривень, середня зарплата лікаря військового госпіталю – 17 тисяч гривень, у центральному управлінні – приблизно 30 тисяч гривень, у деяких військовослужбовців максимально може сягати 80 тисяч гривень (Респондент 3, 2021).

Крім цього, можливі й інші форми матеріального стимулювання службовців. Перш за все це надання житла. Після початку збройного конфлікту на Сході України житло службовцям видавали активніше, ніж зараз (Респондент 3, 2021).

При цьому середня заробітна плата в Україні сьогодні – близько 12 тис. грн. на місяць.

Система відповідальності службовців

Підстави для проведення службового розслідування перелічено у Інструкції

про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України:

- «невиконання (неналежне виконання) військовослужбовцем СБУ вимог військових статутів, інших актів законодавства, нормативно-правових та розпорядчих актів СБУ, наказів начальників (командирів), що негативно вплинуло на стан виконання покладених на СБУ завдань або призвело до порушень громадського порядку, прав та законних інтересів осіб, заподіяння шкоди державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян;
- недотримання військовослужбовцем СБУ вимог законодавства, що призвело до втрати, незаконного знищення матеріальних носіїв службової інформації або розголошення відомостей, що містяться в них;

- порушення військовослужбовцем СБУ порядку застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів чи заходів фізичного впливу;
- порушення військовослужбовцем СБУ правил несення вартової чи чергової служби, що призвело до тяжких наслідків або створило загрозу настання таких наслідків;
- надзвичайні події на об'єктах СБУ» (Інструкція про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України, 2016, п.2 розділу 2).

Перелік дисциплінарних стягнень, які можуть накладатися на військовослужбовця СБУ перелічено у Дисциплінарному статуті ЗСУ (27. Дисциплінарний статут Збройних сил України, 1999, п.48).

«Службове розслідування призначається письмовим наказом начальника, який вирішив притягти військовослужбовця СБУ до дисциплінарної відповідальності.

...

Службове розслідування може бути проведено особисто начальником чи доручено іншій службовій особі або декільком особам (комісії), одна з яких призначається головою комісії» (Інструкція про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України, 2016, п.1 розділу 1).

За словами опитаних службовців (Респондент 3, 2021), на початку служби новобранцю дають час на вивчення внутрішніх документів, зокрема, дисциплінарних. При цьому часто вони дуже заплутані та містять суперечності. Іноді внутрішні правила настільки нечітко сформульовані, що особа, наприклад, має перебувати в двох місцях одночасно. Загалом, на кожного службовця можна знайти свого роду «компромат», аби притягнути його відповідальності (Респондент 6, 2021). Стягнення, накладене безпосереднім керівником, можна оскаржити перед вищим керівництвом

Часом, як засіб неправомірного тиску використовувалися відрядження в непривабливі для служби місця, наприклад, у прифронтову зону, зону ООС, різного роду побутові незручності (як-от додаткові чергування) (Респондент 4, 2021).

Політична незалежність

Голова СБУ призначається на посаду та звільняється Верховною Радою України за поданням президента України (Конституція України, 1996, п.12-1 ст.85). Заступники Голови СБУ призначаються та звільняються президентом України за поданням Голови СБУ (Закон України «Про Службу безпеки України», 1992, ч.1 ст.13). Начальники підрозділів Центрального управління СБУ призначаються та звільняються президентом України за поданням Голови СБУ (Закон України «Про Службу безпеки України», 1992, ст.15). Жодних обмежень щодо підстав звільнення голови СБУ немає.

За словами респондентів, сьогодні призначення на посади заступників та керівників управлінь використовуються різними групами впливу для забезпечення своїх інтересів всередині Служби (Респондент 11, 2021). Одним з

нещодавніх наслідків протистояння між різними групами впливу стала справа щодо можливої підготовки вбивства голови внутрішньої безпеки СБУ Андрія Наумова (Коваленко, 2021).

За словами респондентів, модель, коли є один, політично відповідальний керівник – оптимальна (Респондент 4, 2021). Водночас, недоліком є вплив президента та його адміністрації на призначення заступників голови та керівників підрозділ (Респондент 7, 2021). Оскільки це збільшує залежність керівника від політичної волі президента. Висловлювалися ідеї щодо збільшення професіоналізації посади керівника СБУ. Пропонується, наприклад, запровадити кваліфікаційні вимоги (як-от кількість років досвіду у певних сферах), а також запровадження конкурсного відбору, за результатами якого би визначалися, наприклад, три кандидати, з яких президент дискреційно обирає одну (*Реформа СБУ: Чому Баканова Та Інших Доцільно Звільнити?*, 2020).

На думку нинішнього керівника СБУ Геннадія Баканова, спроби ввести конкурсний відбір при призначенні суперечить Конституції, бо обмежує конституційні повноваження президента та ВРУ (Interfax-Ukraine, 2020).. Однак цей аргумент не витримує критики, оскільки Конституція України не перешкоджає встановлювати певні кваліфікаційні вимоги до кандидата на цю посаду.

Повноваження

Повноваження Служби безпеки України можна поділити на наступні категорії:

- 1) захист інформаційної безпеки;
- 2) контррозвідка;
- 3) захист національної державності;
- 4) боротьба з тероризмом;
- 5) охорона державної таємниці;
- 6) досудове розслідування злочинів, віднесених до підслідності СБУ;
- 7) інші повноваження (*Сайт СБУ, 2021*) (Закон України «Про Службу безпеки України», 1992, ст.24).

Перелік повноважень СБУ – невичерпний. Зокрема, один з обов'язків СБУ в Законі – «виконувати за дорученням Президента України інші завдання, безпосередньо спрямовані на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави».

Основним дискусійним моментом, за словами опитаних (Респонденти, 3-9, 2021), є питання повноважень Служби щодо досудового розслідування. За словами експерта ГО «Осяжний обрій» Віталія Цокура «Сьогодні до підслідності СБУ належать 44 склади злочину. Усе інше, тобто майже 300 складів злочинів вони в принципі не повинні розслідувати. Але прямої заборони для того, щоб їх розслідувати, немає» (Єгошина, 2020). Сам же голова Служби безпеки у своєму інтерв'ю зазначив, що проблема також у дорученні інших правоохоронних органів: «за 2019 рік в СБУ надійшло 4,2 тис. доручень від інших правоохоронних органів. 64% з них не стосувалися компетенції спецслужби» (Interfax-Ukraine, 2020).

В контексті реформування Служби безпеки України, процес якого, як вважається, триває останні роки, основним аспектом реформування є позбавлення відомства функції досудового розслідування. За словами опитаних (Респонденти, 4, 5, 8, 9, 2021), є ряд вагомих аргументів, чому функцію розслідування злочинів має бути забрано у СБУ.

По-перше, наявність слідства призводить до суттєвого перекосу ресурсів на розслідування злочинів за рахунок втрат для інших функцій Служби, зокрема контррозвідки. Важливим мотивом орієнтуватися саме на розслідування злочинів є прагнення «догодити» публіці через гучні затримання. Тому відомство зосереджується на розкритті «перспективних» легких правопорушень, замість складних, але слабо придатних для піару контррозвідувальних операцій. Через це втрачається свого роду «елітність» Служби - вона переходить на поле діяльності звичайних правоохоронних органів.

По-друге, сьогодні має місце нестача оперативних працівників Служби (при величезній, відносно інших відомств, загальній чисельності співробітників та надмірно роздуту штату за рахунок адміністративних посад та конкуренції за них між підрозділами (Респондент 4, 2021). Керівництво, з огляду на названі вище мотиви дбати про формування іміджу агентства зосереджує оперативників саме для розслідування таких «перспективних» злочинів. Також часом має місце нецільове використання спеціальних підрозділів Служби («Альфа»), як-от для показових затримань, вивозу техніки з ІТ-компаній, тощо (Респонденти 1,6 , 2021).

По-третє, вагомий аргумент полягає в тому, що наявність слідчих функцій може деформувати виконання контррозвідувальних функцій. Оскільки збір контррозвідувального матеріалу буде підпорядкований цілям успішно завершити розслідування, він може бути надто упередженим.

Загалом більшість опитаних погоджується (Респондент 4, 8, 10, 12, 2021), що слідчі функції має бути забрано у Служби. Однак опитані (Респондент 3, 6, 9, 2021) наводили аргументи і за збереження слідчих функцій СБУ.

По-перше, за словами голови Служби безпеки (Interfax-Ukraine, 2020), багато закордонних контррозвідувальних відомств (США, Ізраїлю, Норвегії, Австрії, Фінляндії, Швеції, Данії, Латвії, Естонії, Польщі, Франції) мають слідчі функції. Це дозволяє не розривати процес збору інформації, не витратити час на передачу справ у інші правоохоронні органи, використовувати засоби кримінального розслідування як для стимулювання співпраці особи у питаннях збору контррозвідувальних даних (про використання такого методу прямо вказано на сайті ФБР (*Where Is the FBI's Authority Written down?*, 2016).

По-друге, мають належно функціонувати правоохоронні органи, яким має бути передано функцію розслідування злочинів та добре продумано механізм такої передачі (зокрема, механізм переведення службовців СБУ в інші органи). На сьогодні є чимало застережень до ефективності потенційних реципієнтів слідчих функцій СБУ (як-от слабкість Державного бюро розслідування; ще не сформоване Бюро економічної безпеки, тощо) (Респондент 4, 2021).

По-третє, скорочення штату СБУ, пов'язане зі скороченням повноважень може викликати соціальні проблеми та надмірне навантаження на державний бюджет (щодо розміру компенсаційних виплат працівникам, яких

скорочуватимуть). Зокрема, за словами опитаних (Респондент 3, 2021), деякі службовці після поширення інформації про заплановане скорочення почали звільнятися з метою отримати належну компенсацію (доки за відсутності масових звільнень це можливо). Про проблему виплати компенсацій при скороченні каже і голова Служби (Interfax-Ukraine, 2020).

По-четверте, наміри тих, які просувають скорочення повноважень та скорочення штату відомства, можуть бути пов'язані з роботою ворожих спеціальних служб чи просто з їх некомпетентністю (Респондент 3, 2021)..

Нагляд

За діяльністю СБУ здійснюються різні види нагляду. Постійний контроль за діяльністю СБУ здійснює Верховна Рада України (Закон України «Про Службу безпеки України», 1992, ст.31):

«Стаття 31. Підзвітність Служби безпеки України

Постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється Верховною Радою України.

Голова Служби безпеки України щорічно, до 1 лютого, подає Верховній Раді України звіт про діяльність Служби безпеки України».

Контроль за діяльністю СБУ здійснює президент, якому теж щорічно звітує голова СБУ. За досудовим слідством нагляд здійснює прокурор (Закон України «Про Службу безпеки України», 1992, ст.34).

За словами опитаних (Респондент 4, 9, 2021),, щоправда, існуючу модель парламентського нагляду за діяльністю СБУ важко назвати повноцінним наглядом. Оскільки ВРУ не має жодних важелів впливу на неналежне виконання Службою своїх обов'язків. Навіть невиконання своїх зобов'язань зі звітування не загрожує голові СБУ жодними санкціями з боку ВРУ. Недоліком системи парламентського нагляду за СБУ є також відсутність у депутатів комітету, до сфери відання якого належить СБУ, доступу до державної таємниці (Респондент 4, 2021),. Також дефектом регулювання назвали те, що цей комітет не має можливості приймати скарги на дії Служби (Респондент 11, 2021),.

Окремою проблемою контролю за діяльністю СБУ є засекречення електронних декларацій її співробітників. Норми Закону України "Про запобігання корупції", передбачають окремий порядок перевірки декларацій «осіб, які займають посади у органах, що здійснюють оперативно-розшукову та контррозвідальну діяльність» (Закон України «Про запобігання корупції», 2014, ст.52-1). У червні 2016 року державним експертом з питань таємниць заступником голови Служби безпеки України Поярковим В. О. було прийнято рішення від 20 червня 2016 року №9/10456 про віднесення до державної таємниці інформації, що міститься у деклараціях керівництва СБУ зі ступенем секретності — «цілком таємно» (Чому СБУ та військова прокуратура звільнені від обов'язку оприлюднювати свої декларації, 2019).

У липні 2019 року НАЗК прийняло Порядок здійснення заходів фінансового контролю в СБУ стосовно окремих категорій осіб, який передбачав

повноцінну перевірку декларацій керівництва СБУ. У квітні 2020 року на виконання цього акту керівництво СБУ розсекретило свої декларації (Укрінформ, 2020).

ФБР

Загальна характеристика

Датою заснування ФБР вважається 26 червня 1908 року (*A Brief History*, 2021). Первинно засноване Генеральним прокурором США, як підрозділ Міністерства юстиції США зі штатом 34 агентів, у 1935 ФБР отримало свою нинішню назву.

Станом на 2020 рік у ФБР працевлаштовано було 35 тис. осіб, з яких 13,4 тис. – залучені до контртероризму та контррозвідки, а 12,8 тис. – до розслідування федеральних злочинів. 13 тис. з усіх працівників – спеціальні агенти (*19_bs_section_ii_chapter_-_fbi_2.26.2019.Pdf | Department of Justice*, 2019). Службовці мають свою систему рангів, яка відрізняється від військових (Smyth, 2020). ФБР має 57 територіальних підрозділів по всій території Штатів. Кожен з них очолює уповноважений спеціальний агент, який належить до вищого керівного складу ФБР (*Future Career Management Systems for U.S. Military Officers.*, 1994, p.316).

Рівень довіри до ФБР станом на 2018 рік становив 49% від всього населення США (*Poll Report: Republicans No Longer Trust the FBI – The McCourtney Institute for Democracy*, 2018).

Меритократична орієнтація службовців

Службовці ФБР вважаються державними службовцями США та належать до однієї з трьох категорій державної служби – виключної служби (*The Excepted Service: A Research Profile*, 1997). (поряд з двома іншими категоріями: 1) конкурентною службою (competitive service) та 2) вищою виконавчою службою (senior executive service) (*USAJOBS Help Center | Entering Federal Service*, 2021). Водночас вищі посади у ФБР належать до категорії вищих службовців ФБР. Ключовою ознакою категорії виключної служби є те, що відбір та кадрова політика здійснюється за особливими умовами.

1) рекрутинг

На веб-сайті ФБР зафіксовано вимоги до кандидата на працевлаштування у відомстві. Серед основних заходів перевірки: 1) поліграф; 2) тест на наркотики; 3) кредитна історія; 4) глибинні інтерв'ю з колишніми колегами, сусідами, друзями, викладачами, тощо (*Eligibility | FBIJOBS*, 2021). Окремо закріплено ряд умов, за яких кандидат автоматично дискваліфікується (як-от заборгованість по аліментах; ув'язнення за серйозний злочин, тощо).

Серед загальних вимог до кандидатів на працевлаштування в ФБР: громадянство США; вік 23-36 років; 2 роки досвіду за спеціальністю; ступінь бакалавра з акредитованого вишу, та ін (*Special Agent Selection Process All You Need to Know to Apply*, 2021, p.15). Окремі переваги (зокрема, можливість претендувати на вакансію після 36 років) надаються ветеранам ЗС США.

Після подачі документів відбувається тестування основних компетенцій (зокрема, лідерство, здатність до співпраці, комунікативні навички, тощо) (*Special Agent Selection Process All You Need to Know to Apply*, 2021).

Перелік вакансій, на які здійснюється призначення оприлюднюється на веб-сайті відомства (*Eligibility | FBIJOBS*, 2021). Щорічно ФБР набирає нових 500-700 співробітників. При цьому річна кількість заявок – приблизно 10 тис. (*Interview with an FBI Agent | Learn About Criminal Justice Degrees*, 2021).

Після проходження первинного відбору новобранці починають навчання у Академії ФБР, заснованої у 1935 році, яка готує за двома програмами: 1) підготовка агентів (21 тиждень) та 2) підготовка аналітиків з розвідки (12 тижнів) (*The Academy | FBIJOBS*, 2021).

Після цього здійснюється службове навчання агента у одному з територіальних підрозділів. Таке навчання триває від трьох до п'яти років (*Future Career Management Systems for U.S. Military Officers.*, 1994, p.317).

2) кар'єрна стабільність

Звільнення відбувається у загальному порядку, що застосовується для держслужбовців (*U.S.C. Title 5 - GOVERNMENT ORGANIZATION AND EMPLOYEES*, 2010, §7513). Серед його підстав можуть бути дисциплінарні порушення, кар'єрна неуспішність (*Future Career Management Systems for U.S. Military Officers.*, 1994, p.322).

Місце роботи агентів регулярно міняється (*Future Career Management Systems for U.S. Military Officers.*, 1994, p.319).

Ріст заробітної плати здійснюється відповідно до системи загального розкладу (*General Schedule*). Такі підвищення до верхньої межі, доступної на певній посаді, здійснюється автоматично на підставі задоволення певних мінімальних вимог протягом фіксованого проміжку часу. Щорічно агенти ФБР проходять оцінювання успішності (*Future Career Management Systems for U.S. Military Officers.*, 1994, p.322).

Інформація про нові вакансії поширюється між працівниками відомства. Рішення рекомендувати переведення агента на вищу посаду у територіальному підрозділі приймається кар'єрною радою (*career board*), яку очолює та формує керівник підрозділу. Далі ця рекомендація розглядається кар'єрною радою у штаб-квартирі, яка і приймає остаточне рішення. Як правило, рекомендацій дослуховуються. Призначення на вищі керівні посади здійснюється кар'єрною радою у штаб-квартирі. Рада складається заступників директора ФБР (*Future Career Management Systems for U.S. Military Officers.*, 1994, p.320).

3) оплата праці

Річна заробітна плата директора ФБР у 2017 році становила 172 тис. доларів (*Watkins*, 2017). Середня річна заробітна плата працівника ФБР зі стажем 5 років становить близько 78 тис. доларів (*How to Become an FBI Agent*, 2020). Розмір заробітної плати – фіксований у загальнодоступній таблиці (*General Schedule*, 2020) та залежить, перш за все від стажу та від рангу. Середньорічна премія працівника ФБР становить від 3 до 5 тис. доларів (*Federal Bureau of Investigation (FBI)*, 2020).

При цьому, середня заробітна плата у США (станом на 2019 рік) становить близько 50 тис. доларів (*Average Wages, Median Wages, and Wage Dispersion*, 2020).

Система відповідальності службовців

Офіс професійної відповідальності ФБР (ОПР ФБР) – підрозділ, який відповідає за притягнення службовців відомства до дисциплінарної відповідальності за службові порушення (*Stuart Platt Named Assistant Director of the Office of Professional Responsibility*, 2019). Також в Міністерстві юстиції існує посада генерального інспектора, який може притягнути до відповідальності будь-якого зі службовців Міністерства (зокрема, ФБР) за зловживання владою. Таким чином, ОПР ФБР притягує до відповідальності за службові провали, пов'язані з виконанням професійних обов'язків, а генеральний інспектор – за зловживання службовим становищем (*Jurisdiction and Relationship to the Office of the Inspector General*, 2019). Правила проведення внутрішньодержавних операцій ФБР (порушення яких є підставою для дисциплінарної відповідальності) видано генеральним прокурором США (*THE ATTORNEY GENERAL'S GUIDELINES FOR DOMESTIC FBI OPERATIONS*, 2008).

Загалом, є докази високого рівня довіри до справедливості дисциплінарної системи у відомстві (*FBI Response to OIG Review of FBI Disciplinary System*, 2009).

Політична незалежність

До 1968 року директор ФБР призначався Генеральним прокурором США, а після – президентом США за погодженням з Сенатом на 10 років (*The Editors of Encyclopaedia Britannica*, 2021).

Президент сам висуває кандидатуру на цю посаду. Кандидат проходить персональну перевірку у ФБР та фінансову перевірку. Після внесення кандидатури до Сенату, у комітеті з правосуддя Сенату відбувається її розгляд, а далі сам Сенат приймає рішення схвалити чи відхилити її. У разі схвалення кандидата остаточно призначає президент (*FBI Director: Appointment and Tenure*, 2014).

Президент може у будь-який момент та без підстав звільнити директора ФБР (*FBI Director: Appointment and Tenure*, 2014). За всю історію лише двічі президент звільняв директора ФБР (*Shear & Aruzo*, 2017). Окрім цього, як і будь-якого іншого держслужбовця, директора ФБР може звільнити Конгрес у порядку імпичменту «за тяжкі злочини чи проступки» (*How Independent Is the FBI's Director?*, 2016).

У минулому ФБР неодноразово та безпідставно звинувачувалося у виконанні політичних замовлень американських лідерів (як-от Уотергейтський скандал (*Times*, 1973)). Викликом для політичної нейтральності керівництва ФБР сьогодні стали стосунки тодішнього директора ФБР Джеймса Комі та новообраного президента Трампа. Мова йшла про розслідування втручання РФ у вибори президента США та про зловживання кандидатки на посаду президента Гілларі Клінтон в часи її перебування на посаді державного секретаря США

(Shear & Arup, 2017). За словами колишнього директора ФБР Джеймса Комі, він лише 2 рази за 3 роки спілкувався з тодішнім президентом Обамою, а за 4 місяці після приходу Трампа – 9 разів. При тому, що до цього сформувалася позитивна практика політичної незалежності керівництва ФБР (Ester, 2017). Прихід Джо Байдена на посаду президента може означати повернення традиції відносної нейтральності ФБР, оскільки Байден заявив, що не має наміру звільняти призначеного Трампом нинішнього керівника ФБР Крістофера Рея (*Biden White House Confirms Wray Will Be Kept on as FBI Director*, 2021).

Директор ФБР самостійно призначає керівництво відомства та його підрозділів (Writers, 2021). Повноваження щодо регулювання кадрової політики стосовно вищих службовців має генеральний прокурор США (*[USC02] 5 USC 3151: The Federal Bureau of Investigation and Drug Enforcement Administration Senior Executive Service*, 2021). Водночас, генеральний прокурор, як керівник міністерства юстиції, частиною якого формально є ФБР може звільняти працівників ФБР на дисциплінарних підставах (*HR Order DOJ1200.1: Part 3. Labor/Employee Relations: Chapter 3–1*, 2014). Зокрема, є приклад використання такого механізму звільнення ймовірно з політичними цілями: у 2018 році генеральний прокурор США формально «на підставі розголошення інформації» звільнив заступника директора ФБР Ендрю МакКейба. Справжньою причиною такого звільнення сам МакКейб назвав його позицію щодо Трампа та розслідування проти нього стосовно ймовірного російського втручання у вибори (Rosoff, 2018).

Повноваження

Сьогодні ФБР здійснює юрисдикцію щодо розслідування великої кількості злочинів різного роду (*Where Is the FBI's Authority Written down?*, 2016).

До 1917 року відомство виконувало виключно слідчі функції щодо федеральних кримінальних злочинів. Контрольовувальні функції та слідчі функції щодо злочинів у сфері національної безпеки ФБР отримало з прийняттям Закону про Шпіонаж 1917 року (Weiner, 2013, p.35).

Нагляд

Нагляд за ФБР здійснюється різними суб'єктами на різних рівнях. У Конгресі для цього існують спеціальні комітети у Сенаті та Палаті представників. Як частина міністерства юстиції ФБР – підзвітна Генеральному прокурору США та у частині розвідувальної діяльності – Директору Національної розвідки. Також за діяльністю ФБР постійно здійснюється судовий нагляд (*Who Monitors or Oversees the FBI?*, 2016).

Окремо варто виділити суд з нагляду за зовнішньою розвідкою (United States Foreign Intelligence Surveillance Court). Суд було створено 1978 року для виконання функцій надання дозволу на розвідувальні/контрольовувальні дії, які передбачають втручання у приватність (як-от прослуховування чи обшук) (*About the Foreign Intelligence Surveillance Court | Foreign Intelligence Surveillance Court | United States*, 2021). Створено його було з метою, з одного боку забезпечення судового нагляду за чутливою сферою, а з іншого – з метою забезпечення

таємності запитів спецслужб та їх розгляду (Johnson, L. K. (2010). *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press, p.514).

Шин Бет

Загальна інформація

Шин Бет – агентство внутрішньої безпеки Ізраїлю. Було засновано 30 червня 1948 року, разом з іншими двома компонентами ізраїльської розвідувальної спільноти – Моссадом (розвідка) та Аманом (військова розвідка) (shabak.gov, 2021). Довгий час існування Шин Бет заперечувалося самою владою Ізраїлю, а згадки про відомство не пропускалися цензурою в медіа. Лише у червні 1957 року тодішній прем'єр-міністр Ізраїлю Бен-Гуріон на засіданні Кнесету визнав існування служби (Pascovich, 2015, p.56). Загальна кількість працівників відомства і сьогодні невідома широкому загалу.

Правове регулювання відомства до кінця ХХ століття лишалося мінімальним. У 1949 році було лише закріплено функції Шин Бет:

- боротьба з іноземним шпіонажем;
- боротьба з внутрішніми політичними диверсіями;
- захист ключових державних інституцій в країні та посольств закордоном (shabak.gov, 2021).

Суттєві зміни в діяльності служби мали місце після перемоги Ізраїлю в шестиденній війні 1967 року та окупацію багатьох територій, населених арабами. Саме контроль за арабським населенням та боротьба з арабським тероризмом стали одним з основним напрямків діяльності відомства (shabak.gov, 2021).

Наступні заходи з правового регулювання діяльності Шин Бет було здійснено лише у 1979 року з прийняттям закону про прослуховування (Wiretapping Law) та у 1981 році з прийняттям закону про захист приватності. Цими актами було встановлено, що прослуховування могло здійснюватися лише обґрунтовано та на виконання завдань відомства (Pascovich, 2015, p.56).

Крім цього, було прийнято закон про екстренні затримання та інші, які обмежували дискрецію Шин Бет. Прийняття цього регулювання було наслідком приходу до влади партії «Лікуд» та Менахема Бегіна на посаду прем'єр-міністра Ізраїлю (Pascovich, 2015, p.57).

У 80-ті та 90-ті роки сталося ряд скандалів, пов'язаних з виконанням Шин Бет своїх функцій. Вбивство службовцями Шин Бет, з наказу їх тодішнього керівника Авраама Шалома, затриманих терористів після звільнення захопленого ними автобусу за рейсом 300, неодноразові звинувачення служби у застосуванні тортур при проведенні допитів, смерть активіста ХАМАС (Pascovich, 2015, p.62) на допиті в Шин Бет, зрештою провал відомства захистити прем'єр-міністра Іцхака Рабина, вбитого 1995 року праворадикальним єврейським активістом, призвело до зростання уваги громадськості до діяльності Шин Бет та закликів ввести детальнішу регламентацію діяльності служби (Pascovich, 2015, p.57-62). У 1999 році Верховний Суд Ізраїлю прийняв рішення щодо повноважень Шин Бет, зокрема, обмежив застосування «заходів фізичного впливу» лише до випадків «бомби, що тікає» (ticking bomb scenario), тобто тих, де від отримання свідчень затриманого залежить екстренний

порятунок людей (Pascovich, 2015, p.63). Зрештою, у 2002 році Кнесетом було прийнято закон про Шин Бет, у якому було значно детальніше регламентовано діяльність відомства. Цей закон – рамковий для діяльності служби і сьогодні. Крім закону, існує багато внутрішніх актів служби, зокрема, виданих прем'єр-міністром Ізраїлю, які на ще детальнішому рівні регулюють її діяльність. Всі вони – в обмеженому доступі (shabak.gov, 2021).

Як і збройні сили Ізраїлю, Шин Бет користується високим рівнем довіри серед населення (більшим серед ізраїльського та меншим - серед арабського). За даними опитування 2008 року рівень довіри до Шин Бет становив 3,88 з 5 можливих балів (тобто близько 77%) (2008, *האמון הרב ביותר - בשב"כ ובמוסד*). У відповідь на питання «чи вірите ви, що Шин Бет використовуватиме інформацію з телефонів громадян виключно для цілей боротьби з коронавірусом?» 58,9 відсотка усіх опитаних сказали, що повністю, або великою мірою довіряють (*Israeli Voice Index – March 2020*, 2020, p.7).

Меритократична орієнтація службовців

У законі про Шин Бет закріплено, що на службовців відомства поширюються норми закону про державну службу, однак за погодженням з комісаром з питань державної служби, прем'єр-міністр вправі видавати окремі положення щодо регулювання організації Шин Бет та адміністрування персоналу служби (General Security Service Law, 2002, 2(C)).

1) рекрутинг

У офіційних відкритих джерелах немає закріплених вимог до кандидатів на службу у Шин Бет. З неофіційних джерел відомо, що для проходження відбору особа повинна пройти професійні тести у їх сферах компетенції, безпекову перевірку та психологічне оцінювання (Bergman, 2017). Мінімальний строк служби у агентстві – 3 роки (Eichner, 2016).

Сьогодні Шин Бет здійснює відкрите вербування ІТ-спеціалістів та спеціалістів з високих технологій (*Shin Bet Begins Massive Recruitment Campaign in Universities*, 2015) (Yablonko, 2018), частка яких з усієї кількості працівників відомства станом на 2016 рік становила 25 відсотків (Sones, 2017).

В Ізраїлі є ряд загальноосвітніх вишів, які здійснюють академічну підготовку службовців сектору безпеки. Окремі навчальні програми (в основному магістерські) в них не були доступні для широкої аудиторії. Найвідоміші в цій сфері: університет імені Бар Ілана та університет Хайфи. У цих вишах пропонується ряд бакалаврських та скорочених магістерських програм для офіцерів безпекового блоку (Pascovich, 2017, p.141).

2) Кар'єрна стабільність

У відкритих джерел немає відомостей про те, як здійснюється просування по службі працівників Шин Бет.

3) Оплата праці

Станом на 2015 рік річна заробітна плата директора Шин Бет – 84 тис. доларів на рік (Y.W. Editor, 2015). Точних даних про заробітну плату нижчих службовців не вдалося знайти, за винятком інформації про те, що вона трохи нижча від заробітної плати солдатів збройних сил Ізраїлю (*After Bitter Debate, Cabinet Approves Budget Cut to Raise Cops' Salaries*, 2018). При тому, що

заробітна плата солдата становить приблизно 40 тис. доларів на рік (*Israel Defense Forces Soldier Salaries*, 2021). Середня ж заробітна плата в Ізраїлі – приблизно 66 тис. доларів на рік (*Israel | Average Salary Survey 2021*, 2021).

Система відповідальності службовців

У 2004 році система дисциплінарної відповідальності службовців Шин Бет (як і Моссаду) суттєво змінилася. До них почав застосуватися загальний механізм притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців. Тепер повноваження з ініціювання та проведення дисциплінарного розслідування проти службовців Шин Бет лягли на Комісію з державної служби Ізраїлю, за зверненням якої рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності приймав Дисциплінарний суд з питань державної служби. До цього питання дисциплінарної відповідальності розглядалися через внутрішні механізми служби, остаточне рішення, щодо яких було за Дисциплінарним судом розвідувальної спільноти Ізраїлю (Pascovich, 2015, p.67).

Політична незалежність

З самого початку свого існування та по сьогодні звучить чимало зауважень щодо політичної незалежності Шин Бет. Проблема політизації відомства можна розглядати з трьох аспектів.

Перший аспект – правове регулювання політичної незалежності Шин Бет. Законом про Шин Бет 2002 року було врегульовано порядок призначення голови Шин Бет. Тепер кандидата на цю посаду висуває прем'єр-міністр, а затверджує уряд Ізраїлю. Особа призначається на 5 років або менший термін, закріплений у постанові про призначення. Термін перебування на посаді може бути продовжено урядом не більше ніж на один рік. Уряд може в будь-який момент безпідставно припинити повноваження керівника Шин Бет (*General Security Service Law*, 2002, 3). Прем'єр-міністр, керівник служби може видавати акти, які деталізують регламентацію діяльності відомства. Є окреме положення, що службу не може бути використано для просування політичних інтересів (*General Security Service Law*, 2002, 4(c)).

Другий аспект - практика застосування Шин Бет для боротьби з політичними інакодумцями. Відомі факти використання служби (разом із поліцейськими) для придушення політичних та соціально-економічних виступів за наказом тодішнього прем'єр-міністра Ізраїлю Давида Бен-Гуріона, прослуховування лівого політика, опонента Бен-Гуріона, члена Кнесету Меіра Яарі у 1953 році (Pascovich, 2015, p.55-56). До кінця шістдесятих, щоправда, вважається, що використання Шин Бет для політичної боротьби припинилося (Pascovich, 2015, p.56).

Третій аспект – практика застосування Шин Бет для боротьби з арабським тероризмом. Після окупації територій населених чисельним арабським населенням Шин Бет системно застосовував ніким неконтрольовані обмеження прав окупованого населення. Мова йшла про масове стеження, обмеження права пересування, цензуру, підкуп таємних інформаторів, застосування тортур, тощо. Міжнародні, іноземні та ізраїльські правозахисні організації багаторазово проводили акції з метою припинити масові порушення прав людини з боку Шин

Бет (Pascovich, 2015, p.56, 62). Варто наголосити, що керівництво держави всіляко «прикривало» такі порушення з боку Шин Бет (Pascovich, 2015, p.59).

Повноваження

Основними завданнями служби є захист національної безпеки від тероризму, диверсій, шпіонажу, розкриття державної таємниці (General Security Service Law, 2002, 7(a)). З цією метою служба виконує обов'язки контррозвідки, розслідування злочинів, що стосуються названих у попередньому реченні загроз (General Security Service Law, 2002, 2). На підставі дозволу голови служби, службовці Шин Бет мають широкі повноваження щодо втручання у приватність осіб (General Security Service Law, 2002, 8-10).

Нагляд

Законом 2002 року було вперше запроваджено механізми нагляду за діяльністю Шин Бет. Зокрема, було створено окремі урядовий та парламентський комітети для регулювання та контролю за діяльністю відомства. До складу урядового комітету входять 5 осіб, зокрема: 1) прем'єр-міністр Ізраїлю (який його очолює); 2) міністр оборони; 3) міністр юстиції; 4) міністр внутрішньої безпеки (General Security Service Law, 2002, 5). Комітет Кнесету утворюється як складова комітету закордонних справ та оборони (General Security Service Law, 2002, 6).

Директор Шин Бет зобов'язаний регулярно, але не рідше ніж раз на 3 місяці (а також за запитом комітетів) звітувати перед урядовим та парламентським комітетами (General Security Service Law, 2002, 12).

Також законом 2002 року було запроваджено посаду контролера служби. Кандидат на цю посаду призначається прем'єр-міністром за погодженням з керівником Шин Бет. Особа має відповідати кваліфікаційним вимогам, може призначатися на 5 років та після звільнення не може займати жодних посад у Шин Бет. До його обов'язків належить аудит діяльності служби, за поданням голови Шин Бет та за погодженням прем'єр-міністра Ізраїлю, його може бути уповноважено приймати скарги від працівників відомства та на працівників відомства. Щорічно контролер служби звітує перед міністерським та парламентським комітетами щодо своєї діяльності (General Security Service Law, 2002, 13).

Щодо наданих дозволів на втручання у приватність при реалізації окремих повноважень службовців голова Шин Бет зобов'язаний кожні 30 днів звітувати перед генеральним прокурором (General Security Service Law, 2002, 10(d)).

Результати порівняння

У ФБР та Шин Бет – працівники підпадають під загальне законодавство про державну службу (з певними особливостями). Тоді як у СБУ – більшість співробітників – військові. Це призводить до того, що всі гарантії (зокрема, в питаннях притягнення до відповідальності) та система відбору, які стосуються українських держслужбовців не поширюються на більшість співробітників служби.

1. Рекрутинг

Відбір у СБУ відбувається в основному за рекомендаційним принципом, тобто не на конкурсній основі. Формат відбору – непрозорий та залежить від потенційного безпосереднього керівника. Часто відбувається за знайомством. Отже, субгіпотеза 1 підтвердилася.

У ФБР, на відміну від СБУ (де призначення на військову посаду залежить від прямого керівника потенційного підрозділу) та Шин Бет, максимально прозорі критерії відбору, призначення залежить не від однієї особи, має місце конкурсне випробування кандидатів. У ФБР та Шин Бет, на відміну від СБУ, робиться великий наголос на вербуванні досвідчених працівників з інших сфер, тоді як в Україні велика частина службовців СБУ – випускники відомчої академії.

2. Просування по службі

Питання просування вирішує безпосереднє керівництво. Вирішальною мірою просування залежить від лояльності до керівництва, яке одноосібно приймає рішення про підвищення. Іншими чинниками, які впливають на просування по службі є заслуги особи та наявність вільних посад. Отже, субгіпотеза 2 підтвердилася.

Просування по службі в ФБР здійснюється на основі чіткої та прогнозованої системи рангів, а механізм просування передбачає залучення колегіального органу. Даних щодо просування по службі у Шин Бет не було зібрано.

3. Оплата праці

Заробітна плата великою мірою складається з надбавок, які залежать від безпосереднього керівництва. Заробітна плата суттєво нижча від зарплат у аналогічних відомствах за кордоном, зокрема, нижча відносно середньої заробітної плати по країні. Все це призводить до того, що незалежність службовця знижується. Отже, субгіпотеза 3 підтвердилася.

У випадку ФБР розмір заробітної плати прозоро та передбачувано встановлюється загальнодоступними таблицями, який становить більшу частину доходу службовців. У Шин Бет офіційних даних про заробітну плату немає у вільному доступі, однак з неофіційних джерел можна зробити висновок, що розмір ставки – прогнозований та не набагато нижчий від середньої заробітної плати в країні.

4. Система відповідальності службовців

Внутрішні дисциплінарні документи СБУ часто заплутані та містять суперечності. Загалом, на кожного службовця можна знайти свого роду «компромат», аби притягнути його відповідальності. Стягнення, накладаються безпосереднім керівником. Як засіб тиску використовуються непрямі засоби тиску (відрадження в непривабливу місцевість, додаткові чергування, тощо). Все це створює можливості для зловживань керівництва. Отже, субгіпотеза 4 підтвердилася.

На службовців Шин Бет та ФБР поширюється загальна для державних службовців система притягнення до дисциплінарної відповідальності. На відміну від СБУ, процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності у Шин Бет та ФБР накладається не безпосереднім керівництвом, а окремим колегіальними органами.

5. Політична незалежність

Президент часто ставить «своїх людей» на керівні посади в СБУ, користуючись механізмом погодження кандидатур, висунутих головою СБУ. Є багато прикладів звільнення/призначення неугодних чи, відповідно, лояльних кадрів у відомство та використання СБУ для політичної боротьби. Отже, субгіпотеза 5 підтвердилася.

Важливим чинником політичної незалежності ФБР та Шин Бет є автономія їх керівництва, зокрема, у кадрових рішеннях від політичних лідерів.

6. Надмірні повноваження

СБУ здійснює досудове розслідування широкого класу злочинів (зокрема, загальнокримінальні, економічні). Перелік їх є невичерпним, оскільки немає прямої заборони СБУ розслідувати злочини поза прямою підслідністю Служби. Більшість розслідуваних злочинів – поза прямою підслідністю. Також мають місце численні зловживання в ході виконання повноважень з досудового розслідування економічних злочинів. Також наявність слідчих функцій спотворює логіку діяльності відомства, адже зосереджує його ресурси на показових затриманнях тощо, а не власне контррозвідці. Отже, в СБУ наявні надмірні повноваження: субгіпотеза 6 підтвердилася.

У трьох досліджуваних служб наявні, як контррозвідувальні повноваження, так і слідство. Однак обсяг злочинів, які розслідує кожне відомство відрізняється. Якщо Шин Бет розслідує лише злочини проти національної безпеки, СБУ та ФБР ще і ряд загальнокримінальних та економічних злочинів (при цьому, у США, на відміну від України (НАБУ; ДБР; БЕБ), немає окремих органів, які би займалися цими ж злочинами).

7. Нагляд за СБУ

Механізм нагляду ВРУ за СБУ надто загально прописано на рівні закону. Навіть невиконання своїх зобов'язань зі звітування один раз на рік не загрожує голові СБУ жодними санкціями з боку ВРУ. У США та Ізраїлі система нагляду за спецслужбами набагато детальніше врегульована на рівні закону.

На відміну від ФБР та Шин Бет, в Україні немає належної систем парламентського нагляду за діяльністю спецслужб, зокрема, немає окремого парламентського комітету, який би займався лише цими питаннями. Також на окрему увагу заслуговує наявність окремого суду в США (аналог якого відсутній в Україні), який займається справами контррозвідки. Наявність такого суду дозволяє поєднати вимоги судового нагляду за діями спецслужб та секретності.

ВИСНОВКИ

Гіпотеза, що неопатримоніальний характер режиму послаблює спроможність СБУ, підтвердилася. Оскільки за всіма 7 індикаторами СБУ не функціонує, як потрібно (всі субгіпотези підтвердилися). Це свідчить на користь розглянутих вище позицій Фісуна, фон Зьоста та Малигіної, що неопатримоніальний характер може бути притаманним і демократичним режимам. Також, спільність «симптомів» функціонування державних відомств при неопатримоніалізмі (податкової служби у Замбії у згаданому вище дослідженні фон Зьоста та Служби безпеки України) свідчить про схожість його впливу на державні відомства. Водночас, важливою особливістю СБУ, як спеціальної служби, є постійний конфлікт між вимогами секретності та прозорості її діяльності. У порівнянні з іншими державними органами (як-от згаданою податковою), цей конфлікт – додатковий чинник, що перешкоджає ідентифікувати та викорінювати негативні наслідки неопатримоніалізму на відомство.

За наслідками порівняння спеціальних служб України, США та Ізраїлю, доходжу висновку, що наявність неопатримоніального характеру політичного режиму в Україні не тягне за собою суттєво гіршого (з точки зору вразливості до неформальних практик) становища з формальними правовими інститутами, порівняно з контрольними кейсами. У свою чергу, слабка правова регламентація деяких аспектів діяльності спецслужб у контрольних кейсах цілком поєднується з відсутністю неопатримоніалізму, як незалежної змінної і, що більше, сама по собі може не становити перешкоди для належного виконання функцій служби. Це свідчить про те, що гірше правове регулювання саме по собі не є причиною наявності неопатримоніальних практик у спецслужбах.

З іншого боку, якісне правове регулювання великою мірою може нейтралізувати ідентифіковані в цьому дослідженні негативні наслідки неопатримоніалізму. В ряді аспектів у США та Ізраїлі формальні правові інститути створюють більше запобіжників для поширення неформальних практик, зокрема, через зниження можливостей поширених в СБУ зловживань при відборі, виплаті заробітної плати, через функціонування механізму захисту від службових зловживань, автономію керівництва від політиків, обсяг повноважень та систему нагляду.

Рекомендації для публічної політики

Попри те, що цілковито викорінити неопатримоніальні практики з СБУ - у близькій перспективі неможливо, ідентифікація наслідків неопатримоніального характеру політичного режиму для спроможності конкретного відомства дозволяє запропонувати засоби для їх ліквідації.

1) Запровадити прозорий відбір – зокрема, відкритий конкурс кандидатів на службу. Призначення (та просування по службі) повинно відбуватися неодноразово, а колегіально за поданням уповноваженого підрозділу.

На противагу непрозору рекомендаційному, конкурсний меритократичний відбір дозволить знизити ризик прийняття на службу лояльних, але некомпетентних кадрів. Ризик того, що це призведе до

потрапляння у Службу «сторонніх» чи ворожих кадрів може бути цілком ефективно нейтралізовано на етапі перевірки особи, яка пройшла відбір за компетентністю.

2) Перепрофілювати академію СБУ у заклад післядипломної підготовки.

Академія СБУ має надавати швидко спеціалізовану підготовку уже підготовленим у інших ЗВО та сформованим кадрам, а не набирати вчорашніх випускників шкіл на наявний там широкий перелік загальноакадемічних спеціальностей (які, до того ж, якісніше викладаються у звичайних ЗВО) та тягнути на себе великі фінансові ресурси.

3) Підвищити оплату праці (та її фіксовану частину).

Фіксований розмір заробітної плати дозволить збільшити передбачуваність кар'єрного майбутнього для службовців та їх незалежність від керівництва. Ринковий розмір оплати зменшить їх мотивацію шукати альтернативні (зокрема, корупційні джерела доходу). Ризик того, що зменшення частки надбавок призведе до зниження можливості керівництва розподіляти премії залежно від заслуг можна нейтралізувати залишенням невеликої (як-от у ФБР) частки у форматі таких надбавок.

4) Демілітаризація.

Запровадження принципів, притаманних для державної (на противагу військовій) служби вплинуло би комплексно на кілька аспектів діяльності СБУ, розкритих в інших пунктах, зокрема: меритократичний відбір, кращий захист трудових прав, питання дисциплінарної відповідальності, тощо. Більш жорсткий та дискреційний підхід до кадрів, який передбачає статус військовослужбовців – виправданий хіба для силового крила СБУ, але зовсім непотрібен для виконання більшості завдань відомства.

5) Створення незалежного дисциплінарного підрозділу служби та забезпечення прозорості правил дисциплінарної відповідальності.

Незалежний дисциплінарний підрозділ (на противагу безпосередньому керівництву) би міг більш неупереджено та професійно розглядати випадки дисциплінарних порушень службовців. А наявність прозорих правил би сприяла зниженню кількості їх порушень.

6) Забезпечити конкурсний відбір голови СБУ та його політичну автономію при формуванні штату.

Призначення голови СБУ суто з огляду на політичну доцільність, яке має місце сьогодні не дозволяє відібрати кандидата на цю посаду на основі його компетентності та добросовісності. Випробування кандидатів за цими двома критеріями би дозволило підвищити рівень компетентності та добросовісності голови.

У свою чергу, призначення керівництва Служби самим головою (без погодження з керівництвом держави) би дозволило забезпечити її більшу незалежність від політичного керівництва країни.

7) Поступово позбавити СБУ слідчих функцій (окрім, можливо, сфери національної безпеки).

Попри ризики втрати ефективності при передачі справ Службою для розслідування у інші органи та неготовності інших органів переймати ці справи, залишення обсягу повноважень СБУ без змін призведе до подальшого існування таких фундаментальних проблем відомства, як: викривлення фокусу діяльності СБУ на показових розкриттях злочинів, використання Службою контррозвідувальних повноважень не для запобігання загрозам, а для ініціювання нових проваджень, тиску на бізнес, і т.д.

8) Надати парламентському комітету належні засоби для нагляду за СБУ та створити йому можливості впливати на діяльність Служби.

Виокремлення окремого парламентського комітету (або ж частини нинішнього оборонного комітету ВРУ) для нагляду за СБУ, наділення його повноваженнями ініціювати звітування керівництвом Служби у будь-який момент та приймати скарги на СБУ, забезпечення доступу членів комітету до таємної інформації щодо СБУ, а також передбачення санкції для керівництва Служби за недотримання норм щодо звітування, суттєво покращить можливості парламенту контролювати діяльність Служби.

9) Скоротити чисельність СБУ, шляхом ліквідації частини “роздутого” штату адміністративних посад.

Надмірні видатки на адміністративні посади у СБУ призводять до нестачі ресурсів для інших важливих цілей, як-от утримання оперативного штату відомства, якого сьогодні дефіцит. Має бути проведено оптимізацію штатних посад відомства та скорочено ті, потреба у яких – невелика. Водночас, процес скорочення цих посад можна буде полегшити створенням можливості для тих, хто їх займає, перекваліфікуватися на інші, більш затребувані.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. John A. Gentry. Assessing Intelligence Performance, Johnson, L. K. (2010). *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press. p.87
2. Douglass C. North. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.
3. Weber, M., & Tribe, K. (2019). *Economy and Society: A New Translation* (Translation ed.). Harvard University Press.
4. Gero Erdmann & Ulf Engel (2007) Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, *Commonwealth & Comparative Politics*, 45:1, 95-119, DOI: [10.1080/14662040601135813](https://doi.org/10.1080/14662040601135813)
5. Christian von Soest (2010) What Neopatrimonialism Is – Six Questions to the Concept. Paper to be presented at the workshop “Neopatrimonialism in Various World Regions” 23 August 2010, GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg
6. Malygina, K. (2010). Ukraine as a neo-patrimonial state: understanding political change in Ukraine in 2005–2010. *SEER*, 13(1), 7–27. <https://doi.org/10.5771/1435-2869-2010-1-7>
7. Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748. <https://doi.org/10.2307/2657374>
8. Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49–71. [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00044-4)
9. Soest, V. C. (2009). *The African State and Its Revenues: How Politics Influences Tax Collection in Zambia and Botswana (Development Theory and Development Policy / Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik)*. Nomos Publishers.
10. Александр Фисун (2007). Постсоветские неопатримониальные режимы: генезис, особенности, типология. Александр Фисун. ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ЗАПИСКИ Том 39 № 6
11. Костюк, Б. (2013, January 11). *Новий голова СБУ – колишній офіцер російської армії, який не любить ЗМІ*. Радіо Свобода. <https://www.radiosvoboda.org/a/24820634.html>
12. *Corruption Perceptions Index 2020 for New Zealand*. (2020). Transparency.Org. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/table/nzl>
13. *WJP Rule of Law Index*. (2020). WJP. <https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>
14. *Сайт СБУ*. (2021). Сайт СБУ. <https://ssu.gov.ua/zaproshuiemo-do-spivpratsi>

15. Центр, Р. (2020, December 17). *Україна-2020: невиправдані очікування, неочікувані виклики. Підсумки року у дзеркалі громадської думки (грудень 2020р.)*. Центр Разумкова.
<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/ukraina2020-nevupravdani-ochikuvannia-neochikuvani-vyklyky-pidsumky-roku-u-dzerkali-gromadskoi-dumky-gruden-2020r>
16. Конституція України (1996). (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141)
17. Закон України «Про Службу безпеки України» (1992). (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 27, ст.382)
18. Порівняльна таблиця до проекту Закону «Про національну безпеку України».
(http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8068&skl=9)
19. Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України, затверджене Наказом голови СБУ №772 від 14.10. 2008 (2008). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262/2007#n144>
20. Закон України «Про державну службу» (2015), Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43)
21. *Вакансії. Нова державна служба України* -. (2021). Вакансії. Нова державна служба України. <https://career.gov.ua/site/vacantions-search>
22. Interfax-Ukraine. (2020, November 13). *Баканов: Нужна не “реформа ради реформи”, а реальные изменения, которые сделают СБУ более действенной и эффективной*. Интерфакс-Украина.
https://interfax.com.ua/news/interview/703080.html?fbclid=IwAR0m6poN3RAz6JZQaUvO1rvj0k6vgrgXvS8zsCz-w_TLrglYHC6Qaw4D8yU
23. Постанова КМУ Про грошове забезпечення військовослужбовців та умови оплати праці працівників Служби безпеки України (1993).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-93-п#Text>
24. *Anton Antonov: Зарплати СБУ по европейским стандартам*. (2020). site.ua. <https://site.ua/nikolaevac/22670/>
25. ІНСТРУКЦІЯ про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України, затверджена Наказом голови СБУ №45 від 04.02.2016 (2016).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0328-16#Text>
26. Дисциплінарний статут Збройних сил України (1999). (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 22-23, ст.197)
27. Коваленко, О. (2021, March 22). *Зеленський, Баканов, Подоляк і спроба вбивства в СБУ - що розповів Дмитро Нескоромний*. Бабель.
<https://babel.ua/texts/60599-prezident-osobisto-dav-garantiji-bezpeki-meni-ta-mojij-rodini-interv-yu-kolishnogo-zastupnika-golovi-sbu-dmitra-neskoromnog>

[o-yogo-zvinuvachuyut-v-organizaciji-vbivstva-kolegi-i-niyak-ne-mozhut-znayt-i?utm_source=page&utm_medium=publication](https://www.pravda.com.ua/columns/2020/12/14/7276945/)

28. *Реформа СБУ: чому Баканова та інших доцільно звільнити?* (2020). УП. <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/12/14/7276945/>
29. Єгошина, В. (2020, December 4). *Елітне життя «головного слідчого» СБУ Андрія Швеця (розслідування)*. Радіо Свобода. <https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/30982065.html>
30. *Where is the FBI's authority written down?* (2016, November 28). Federal Bureau of Investigation. <https://www.fbi.gov/about/faqs/where-is-the-fbis-authority-written-down>
31. Закон України «Про запобігання корупції» (2014). Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056)
32. *Чому СБУ та військова прокуратура звільнені від обов'язку оприлюднювати свої декларації.* (2019, June 14). Судебно-юридическая газета. <https://sud.ua/ru/news/publication/143875-chomu-sbu-ta-viyskova-prokuratura-zvilneni-vid-obovyazku-oprilyudnyuvati-svoyi-deklaratsiyi>
33. У. (2020, April 7). *Баканов розсекретив декларації керівництва СБУ*. Укрінформ. <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3000678-bakanov-rozsekretiv-deklaracii-kerivnictva-sbu.html>
34. *A Brief History*. (2021, April 19). Federal Bureau of Investigation. <https://www.fbi.gov/history/brief-history>
35. *19_bs_section_ii_chapter_-_fbi_2.26.2019.pdf* | Department of Justice. (2019). Department of Justice. <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1142426>
36. Smyth, D. (2020, June 22). *Can an FBI Agent Hold a Military Rank?* Work - Chron.Com. <https://work.chron.com/can-fbi-agent-hold-military-rank-27471.html>
37. Thie, H.J., Brown, R., Berends, M., Ehrenberg, R., Flanagan, A., Levy, C., Taylor, B., Eisenman, R., Fedorochko, W., Graf, C.M., Hoyer, M., Bracken, P., O'Meara, N.T., Sollinger, J., Larson, J., Mills, K., Rizor, N.L., Rostker, B., Gotz, G.A., Roll, C.R., & Halvorson, C.O. (1994). *Future Career Management Systems for U.S. Military Officers*.
38. *Poll Report: Republicans no longer trust the FBI – The McCourtney Institute for Democracy*. (2018). PennState. <https://democracy.psu.edu/poll-report-archive/poll-report-republicans-no-longer-trust-the-fbi/>
39. *The Excepted Service: A Research Profile*. (1997). Govinfo. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-GGD-97-72/html/GAO-REPORTS-GGD-97-72.htm>

40. *USAJOBS Help Center | Entering Federal Service*. (2021). USAJOBS.
<https://www.usajobs.gov/Help/working-in-government/service/>
41. *Eligibility | FBIJOBS*. (2021). Fbijobs.
<https://fbijobs.gov/working-at-FBI/eligibility>
42. *Special Agent Selection Process All You Need to Know to Apply*. (2021).
<https://www.fbijobs.gov/sites/default/files/how-to-apply.pdf>
43. *Interview with an FBI Agent | Learn About Criminal Justice Degrees*. (2021, April 21). All Criminal Justice Schools.
<https://www.allcriminaljusticeschools.com/law-enforcement/fbi-agent-interview/>
44. *The Academy | FBIJOBS*. (2021). Fbijobs.
<https://www.fbijobs.gov/working-at-FBI/academy>
45. *U.S.C. Title 5 - GOVERNMENT ORGANIZATION AND EMPLOYEES*. (2010). Govinfo.
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title5/html/USCODE-2010-title5-partIII-subpartF-chap75-subchapII.htm>
46. Watkins, E. C. (2017, May 12). *6-figure salary, no severance: What an FBI director has to lose - CNNPolitics*. CNN.
<https://edition.cnn.com/2017/05/11/politics/fbi-director-pay/index.html>
47. *How to Become an FBI Agent*. (2020, October 15). Criminal Justice Degree Schools. <https://www.criminaljusticedegreeschools.com/careers/fbi-agent/>
48. *General Schedule*. (2020). General Schedule.
<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/salary-tables/pdf/2020/GL.pdf>
49. Federal Bureau of Investigation (FBI). (2020). *Federal Bureau of Investigation (FBI) Bonuses | PayScale*.
[https://www.payscale.com/research/US/Employer=Federal_Bureau_of_Investigation_\(FBI\)/Bonus](https://www.payscale.com/research/US/Employer=Federal_Bureau_of_Investigation_(FBI)/Bonus)
50. *Average wages, median wages, and wage dispersion*. (2020). Ssa.Gov.
<https://www.ssa.gov/oact/cola/central.html>
51. *Stuart Platt Named Assistant Director of the Office of Professional Responsibility*. (2019, September 23). Fbi.Gov.
<https://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/stuart-platt-named-assistant-director-of-the-office-of-professional-responsibility>
52. *Jurisdiction and Relationship to the Office of the Inspector General*. (2019, June 5). Justice.Gov.
<https://www.justice.gov/opr/jurisdiction-and-relationship-office-inspector-general>

53. *THE ATTORNEY GENERAL'S GUIDELINES FOR DOMESTIC FBI OPERATIONS*. (2008).
<https://www.justice.gov/archive/opa/docs/guidelines.pdf>
54. *FBI Response to OIG Review of FBI Disciplinary System*. (2009). FBI.
<https://archives.fbi.gov/archives/news/pressrel/press-releases/fbi-response-to-oig-review-of-fbi-disciplinary-system>
55. The Editors of Encyclopaedia Britannica. (2021). *Federal Bureau of Investigation | Definition & History*. Encyclopedia Britannica.
<https://www.britannica.com/topic/Federal-Bureau-of-Investigation>
56. *FBI Director: Appointment and Tenure*. (2014).
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R41850.pdf>
57. Shear, M. D., & Apuzzo, M. (2017, May 11). *F.B.I. Director James Comey Is Fired by Trump*. The New York Times.
<https://www.nytimes.com/2017/05/09/us/politics/james-comey-fired-fbi.html>
58. *How independent is the FBI's director?* (2016). National Constitution Center – Constitutioncenter.Org.
<https://constitutioncenter.org/blog/how-independent-is-the-fbis-director>
59. Times, T. N. Y. (1973, January 18). *WATERGATE TRIAL IN CLOSED SESSION*. The New York Times.
<https://www.nytimes.com/1973/01/18/archives/watergate-trial-in-closed-session-judge-clears-court-to-hear.html>
60. Estepa, J. U. T. (2017, July 20). *Trump suggests the FBI director reports directly to the president. Here's how it really works*. USA TODAY.
<https://eu.usatoday.com/story/news/politics/onpolitics/2017/07/20/fbi-director-reports-justice-department-not-president/495094001/>
61. *Biden White House Confirms Wray Will Be Kept on as FBI Director*. (2021). Bloomberg.
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-21/biden-will-keep-wray-as-fbi-director-choosing-to-avoid-turmoil>
62. Writers, S. (2021, March 24). *What Skills Does the Director of the FBI Have to Possess? - Best Value Schools*. BestValueSchools.
<https://www.bestvalueschools.com/faq/what-skills-does-the-director-of-the-fbi-have-to-possess/>
63. *[USC02] 5 USC 3151: The Federal Bureau of Investigation and Drug Enforcement Administration Senior Executive Service*. (2021). Uscode.
<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title5-section3151&num=0&edition=prelim>
64. *HR Order DOJ1200.1: Part 3. Labor/Employee Relations: Chapter 3-1*,. (2014, August 29). Justice.Gov.
<https://www.justice.gov/jmd/hr-order-doj12001-part-3-laboremployee-relations>

65. Rosoff, M. (2018, March 17). *Attorney General Sessions fires FBI's Andrew McCabe, who was slated to retire on Sunday*. CNBC.
<https://www.cnn.com/2018/03/16/attorney-general-sessions-fires-fbis-andrew-mccabe-who-was-slated-to-retire-on-sunday.html>
66. Weiner, T. (2013). *Enemies: A History of the FBI* (1/27/13 ed.). Random House Trade Paperbacks.
67. *Who monitors or oversees the FBI?* (2016, November 28). Federal Bureau of Investigation.
<https://www.fbi.gov/about/faqs/who-monitors-or-oversees-the-fbi>
68. *About the Foreign Intelligence Surveillance Court | Foreign Intelligence Surveillance Court | United States*. (2021). Fisc.Uscourts.Gov.
<https://www.fisc.uscourts.gov/about-foreign-intelligence-surveillance-court>
69. 2021) .ש). *About*. shabak.gov.
<https://www.shabak.gov.il/english/about/Pages/about.aspx>
70. Eyal Pascovich (2015) Not above the law: Shin Bet's (Israel Security Agency) democratization and legalization process, *Journal of Intelligence History*, 14:1, 54-69, DOI: [10.1080/16161262.2015.972717](https://doi.org/10.1080/16161262.2015.972717)
71. 2008) .ש). *האמון הרב ביותר - בשב"כ ובמוסד*. The Inn.
<https://www.inn.co.il/news/183126?fbclid=IwAR0PO8LWMU-Tskt5mTO6Y7XY0w1USJNcy4doQDw7xxtS76gcFX8iy6SIqPs>
72. *Israeli Voice Index – March 2020*. (2020).
https://en.idi.org.il/media/14180/israeli_voice_index_data_2003_eng.pdf
73. General Security Service Law, 5762-2002
74. Bergman, R. (2017, May 4). *Patriotism is no longer enough*. Ynetnews.
<https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4956561,00.html?fbclid=IwAR0fKrqzIBLnAizYFIQKbGsmlwMYbu45R-EkrhXGIB96z1g-V5vXom6fJjs>
75. Eichner, I. (2016, June 1). *The Shin Bet is recruiting*. Ynetnews.
<https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4810701,00.html>
76. *Shin Bet Begins Massive Recruitment Campaign in Universities*. (2015). Richardsilverstein.Com.
<https://www.richardsilverstein.com/2015/06/12/shin-bet-begins-massive-recruitment-campaign-in-universities/>
77. Yablonko, Y. (2018, September 5). *ISA and TAU Ventures launch startup accelerator*. Globes.
<https://en.globes.co.il/en/article-isa-and-tau-ventures-launch-startup-accelerator-1001235281>
78. Sones, M. (2017, April 27). *Shin Bet looks to recruit best and brightest*. Israel National News. <https://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/228728>

79. Eyal Pascovich (2017) Security and Intelligence Studies in Israel, The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs, 19:2, 134-148, DOI: [10.1080/23800992.2017.1336402](https://doi.org/10.1080/23800992.2017.1336402)
80. Y.W. Editor. (2015, December 17). *Report Reveals Some Public Sector Salaries in Israel*. The Yeshiva World.
<https://www.theyeshivaworld.com/news/headlines-breaking-stories/371336/report-reveals-some-public-sector-salaries-in-israel.html>
81. *After bitter debate, cabinet approves budget cut to raise cops' salaries*. (2018). Timesofisrael.Com.
<https://www.timesofisrael.com/after-bitter-debate-cabinet-approves-budget-cut-to-raise-cops-salaries/>
82. *Israel Defense Forces Soldier Salaries*. (2021). CareerBliss.
<https://www.careerbliss.com/idf/salaries/soldier/>
83. *Israel | Average Salary Survey 2021*. (2021). Averagesalarysurvey.Com.
<https://www.averagesalarysurvey.com/israel>