

В. Л. КОСТЮК
І. Р. ВІТИК

**ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА СБУ
ЯК СКЛАДОВА ОПТИМІЗАЦІЇ ЇЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ**

Исследуются проблемы обеспечения гражданского контроля за СБУ. Акцентируется внимание на том, что целью гражданского контроля, составной частью которого является парламентский контроль, контроль, осуществляемый Президентом, контроль со стороны органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также со стороны судебных органов и прокуратуры, является создание эффективной модели взаимодействия личности, общества, СБУ.

Предлагается внести соответствующие изменения в законодательство Украины, в частности Закон Украины «О Службе безопасности Украины», на законодательном уровне определить систему взаимодействия СБУ с институтами гражданского контроля, установить ответственность за отказ сотрудничать с органами гражданского контроля.

The main theme of article is the aim of civil control (the parts of it are Parliament control, President control, control of state organs, of courts and prosecutor system). Creation of effective model of relation «personality», «society», «Security service of Ukraine» is the aim of civil control.

The propose to change in right way the law system of Ukraine also the law About Security service of Ukraine to make more effective civil control about Security service of Ukraine.

Об'єктивною передумовою демократизації українського суспільства є формування цілісного, системного законодавства, яке б визначало сучасні вимоги до системи юрисдикційних органів держави, чітке розмежування їх повноважень, забезпечення суспільного, цивільного контролю за їх діяльністю, виходячи із необхідності реального забезпечення положень Конституції України (ст. 141), розбудови громадянського суспільства. У даному випадку йдеться про систему правоохоронних органів, призначення яких – забезпечення законності та правопорядку в державі, дотримання прав і свобод людини і громадянина.

© КОСТЮК Віктор Леонтійович – кандидат юридичних наук, доцент НаУКМА, головний науковий консультант Апарату Верховної Ради України

© ВІТИК Ігор Романович – кандидат юридичних наук, керівник Координаційного центру по зв'язках Служби безпеки України з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України

Досвід провідних європейських держав доводить, що ефективне функціонування системи правоохоронних органів можливе за умови належного суспільного цивільного контролю. Особливе значення суспільний, цивільний контроль має для забезпечення ефективного функціонування Служби безпеки України (СБУ) як ключового інституту в системі правоохоронних органів¹.

На законодавчому рівні ця проблема знайшла вирішення з прийняттям Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»². Проте цілісна система суспільного, цивільного контролю за СБУ ще перебуває у стадії становлення. Важливо, щоб система цивільного контролю була максимально ефективною щодо реалізації покладених на СБУ завдань, функцій та повноважень, а також формування ефективного кадрового потенціалу служби.

В юридичній літературі окремі аспекти правосуб'єктності СБУ розглядалися у працях таких вчених, як: В.Ф. Антипенко, В.С. Крутов, В.Г. Пилипчук, Г.П. Ситник та ін. Водночас питання щодо формування та належного функціонування суспільного, цивільного контролю за діяльністю СБУ у контексті забезпечення подальшого реформування цієї інституції комплексно не розглядалися.

Метою цивільного контролю є налагодження ефективної моделі взаємодії особи, суспільства, СБУ. Роль СБУ в системі такого партнерства полягає у забезпеченні прав та свобод людини, запобіганні можливим правопорушенням. Згідно з чинним законодавством України основними завданнями цивільного контролю над СБУ є підтримання політичної стабільності в суспільстві, попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних прав громадян тощо. У цьому контексті видається, що діяльність СБУ має зосереджуватися на проблемах захисту не лише державної, а насамперед національної безпеки.

Система цивільного контролю над правоохоронними органами держави, і зокрема СБУ складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів; нагляду з боку органів прокуратури, громадського контролю.

Парламентський та президентський контроль за діяльністю СБУ має конституційно-правову основу (п. 12-1 статті 85 та п. 14 статті 106 Конституції України)³ і передбачає певний механізм взаємодії СБУ з парламентом та Президентом України, що зумовлює особливе місце цього інституту в системі органів державної влади. Постійний контроль за діяльністю СБУ України, дотриманням нею законодавства здійснюється Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони. Голова СБУ регулярно інформує Верховну Раду України, Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони про діяльність СБУ, стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань. Голова СБУ щорічно подає Президентові та Верховній Раді України звіт про її діяльність. Крім того, постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності органів і підрозділів СБУ, а також контроль за відповідністю виданих Службою положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок Конституції і законам України здійснюється спеціально призначеними Президентом України посадовими особами.

СБУ також взаємодіє з державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на

Службу завдань. Громадяни України та їх об'єднання, інші особи сприяють законній діяльності СБУ на добровільних засадах та беруть участь у здійсненні цивільного контролю над СБУ як через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, виходячи із положень ст. 19 Закону України від 19.06.2003 р. №975-IV «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави».

Зasadничим принципом, що відображає взаємовідносини суспільства та СБУ, є дотримання прав і свобод людини. Це означає, що посадові особи та інші співробітники СБУ зобов'язані поважати гідність людини, виявляти до неї гуманне ставлення, не допускати розголошення відомостей про особисте життя людини, за винятком обмеженого кола випадків з метою припинення та розкриття державних злочинів, тимчасового обмеження окремих прав та свобод особи у порядку і межах, визначених Конституцією та законами України.

З метою здійснення постійного парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, захисту прав кожного, хто проживає на території України і в межах її юрисдикції, в Україні створено інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини⁴. Взаємодія СБУ з Уповноваженим має за мету вдосконалити практичну систему забезпечення прав і свобод людини в Україні. СБУ та Уповноважений співпрацюють у межах системи національної безпеки України, де людина – головний об'єкт і основа національної безпеки. Адже цей Закон національну безпеку України визначає як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави. У статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»⁵ законодавець закріпив обов'язок державних органів співпрацювати з Уповноваженим, наголошується на відповідальності працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій їх посадових осіб за відмову в співпраці з ним. Однак у чинному законодавстві України норма про таку відповідальність відсутня. У статті 344 Кримінального кодексу України передбачена лише відповідальність за незаконний вплив у будь-якій формі на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Окремими законами України, що визначають специфіку діяльності СБУ, – «Про боротьбу з тероризмом» (стаття 17)⁶, «Про контррозвідувальну діяльність» (стаття 11)⁷, також передбачені окремі аспекти цивільного демократичного контролю за діяльністю СБУ, що проявляється в інформуванні громадськості про вчинення терористичного акту, в тому числі через засоби масової інформації, та гарантуванні дотримання конституційних прав та свобод людини і громадянина при здійсненні контррозвідувальної діяльності, можливості обмеження окремих прав і свобод людини лише у випадках, передбачених законом.

Проте не можна не відзначити, що система суспільного цивільного контролю за діяльністю СБУ є нечіткою та не остаточно координованою, що не завжди сприяє ефективній роботі СБУ, а в окремих випадках дає змогу втягувати її у політичні суперечки. Сьогодні чи не ключовою є проблема визначення та законодавчого закріплення системи суспільного, цивільного контролю. Очевидно, що чинна модель такого контролю потребує вдосконалення.

Ще одним аспектом цивільного контролю за діяльністю СБУ є контроль за формуванням високопрофесійного та високоморального кадрового складу. Це оз-

начає, що особовий склад СБУ, її посадові особи та співробітники повинні мати не лише відповідну освіту, а й високу моральну та ділову репутацію, що сприятиме належному виконанню ними своїх службових (трудових) обов'язків. Реалізація кадрової стратегії СБУ зумовлена необхідністю формування максимально ефективною моделі трудової правосуб'єктності співробітників, що носить службово-трудоий характер і має включати такі питання: а) чіткі умови вступу на службу в СБУ; б) визначення чіткої системи обмежень; в) встановлення чіткої системи соціально-трудоових гарантій у сфері робочого часу, оплати праці, охорони праці, вирішення житлових та соціально-побутових питань. Ці питання доцільно врегулювати і в законодавстві про СБУ та при прийнятті Трудового кодексу, проект якого знаходиться у Верховній Раді України⁸.

Окремо слід звернути увагу на питання соціального та пенсійного забезпечення посадових осіб та працівників СБУ через визначення чітких вікових критеріїв виходу на пенсію, встановлення розміру пенсійного забезпечення на достатньому рівні.

Здійснюючи функцію цивільного контролю, держава має з розумінням та відповідальністю ставитись до потреб посадових осіб та співробітників СБУ. З метою поліпшення суспільного, цивільного контролю за діяльністю СБУ доцільно:

1. Внести такі зміни до Закону України «Про Службу безпеки України»: а) частину другу статті 13 викласти у такій редакції: «Голова Служби безпеки України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України»; б) з огляду на те, що у центральних органах виконавчої влади України створені структурні підрозділи, до завдань яких віднесено налагодження конструктивного співробітництва з Верховною Радою України, запровадження нових підходів у питаннях якісної підготовки проектів законодавчих актів, у статті 31 законодавчо передбачити можливість спільної розробки (фахівцями Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони та співробітниками-військовослужбовцями СБУ) нормативно-правових актів, що стосуються питань діяльності СБУ; в) передбачити умови вступу на службу в СБУ, систему обмежень та соціально-трудоових гарантій посадовим особам та співробітникам СБУ; г) посилити гарантії посадових осіб та співробітників СБУ у сфері пенсійного забезпечення.

2. Визначити законодавчо систему чітких правових механізмів взаємодії СБУ з органами суспільного, цивільного контролю.

3. Встановити відповідальність, наприклад адміністративну, працівників органів державної влади України, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб за відмову від співпраці з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

4. Посилити роботу громадських рад при СБУ, до яких мають входити представники всеукраїнських громадських організацій, правозахисники, профспілкові та інші громадські діячі.

5. Вдосконалити механізми участі органів цивільного контролю в забезпеченні СБУ високопрофесійними кадрами та забезпеченні умов для належного виконання ними своїх службових (трудоових) обов'язків.

6. У проекті ТК окрему главу присвятити питанням правового регулювання здійснення державної служби та служби в СБУ, передбачити чітку та зрозумілу модель службово-трудоової правосуб'єктності посадових осіб СБУ та інших співробітників.

7. Ініціювати розробку проекту Пенсійного кодексу України, передбачивши систему пенсійного забезпечення державних службовців, а також посадових осіб та співробітників СБУ.

1. *Про Службу безпеки України*. Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ // ВВР України. – 1992. – №27. – Ст. 382. 2. *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19 червня 2003 р. №975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 365. 3. *Барабаш Ю.Г.* Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – С. 12–14. 4. *Марцеляк О.В.* Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – О., 2004. – С. 20– 27. 5. *Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини*: Закон України 23 грудня 1997 р. №776/97-ВР // ВВР України. – 1998. – № 20. – Ст. 99. 6. *Про боротьбу з тероризмом*: Закон України від 20 березня 2003 року №638-IV // ВВР України. – 2003.– № 25. – Ст. 1809. 7. *Про контррозвідальну діяльність*: Закон України від 26 грудня 2002 року № 374-IV // ВВР України. – 2003. – №12. – Ст. 89. 8. *Проект Трудового кодексу України* (реєстр. № 1108 від 04. 12. 2007 р. за станом від 10.02.2008 року) – <http://gska2.rada.gov.ua>.