

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОРГАНІВ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

*Розглядаються питання становлення і розвитку Служби безпеки України. Аналізуються нормативно-правові акти, які найбільш чітко відображають той чи інший період розвитку даного інституту.*

**Ключові слова:** Служба безпеки України, правове регулювання.

*Рассматриваются вопросы становления и развития Службы безопасности Украины. Анализируются нормативно-правовые акты, наиболее четко отражающие тот или иной период развития данного института.*

**Ключевые слова:** Служба безопасности Украины, правовое регулирование.

*In article questions of formation and development of Security service of Ukraine are considered, the author's periodization of studied institute is offered. Regulatory legal acts which most accurately are considered reflect this or that period of development of the given institute. The attention to development of the Ukrainian standard field in the future is paid.*

**Key words:** Security service of Ukraine, legal regulation.

Формування дієздатної Служби безпеки України – одне з найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності України. В перебігу демократичних процесів із моменту виникнення означеної правоохоронної діяльності постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних та інших проблем. Інститут Служби безпеки України існує стільки ж, скільки й Українська держава. Водночас лише в сучасний період юридична практика іде шляхом формування в Україні законодавчо врегульованих підрозділів національної безпеки, які здійснюють свої повноваження щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цінності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

Провідна роль у справі забезпечення національної безпеки як складової суспільної безпеки належить Службі безпеки України. Функції цього інституту досить різноманітні й спрямовані на забезпечення національної безпеки України.

Певні аспекти цієї проблеми досліджували як українські, так і російські науковці: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, О.Ф. Белов, В.О. Козенюк, Ю.Ф. Кравченко, Л.Б. Невзлін, В.А. Моїсеєва, В.Г. Пилипчук, Г.Г. Почепцова, М.П. Стрельбицький, О.Н. Ярмиш та інші.

Вступаючи державною інституцією, при цьому закономірно здійснюючи виконавчо-розпорядчу діяльність, органи Служби безпеки України реалізують свої повноваження від імені держави, забезпечуючи її захист як усередині держави, так за межами країни. Водночас діяльність Служби безпеки України не є досконалою, а отже, потребує вжиття заходів щодо вироблення оптимальної моделі діяльності відповідних підрозділів, що відповідатиме Конституції України та потребам суспільства. Корисність такої діяльності для суспільства залежатиме від обрання стратегії розвитку.

Враховуючи демократичний розвиток суспільства, відкритість та прозорість дій органів державної влади й органів місцевого самоврядування, наближення до міжнародних стандартів діяльності державних інституцій (а саме до таких підрозділів віднесено діяльність Служби безпеки України), не можемо залишити поза увагою те, що зазначена діяльність стала відкритішою. Свідченням цього є численні публікації з проблематики повноважень Служби безпеки України. Неабиякий інтерес викладає і питання становлення й розвитку відповідних органів.

Враховуючи висновки згаданих дослідників, автор вважає за доцільне докладніше зупинитися на питанні періодизації історії підрозділів Служби безпеки України. Вважаємо, що це п'ять періодів. Зокрема: перший: зародження охоронних підрозділів у сфері захисту національних інтересів; другий: розвиток підрозділів Служби безпеки в імперські часи (з XVII ст. – до початку XX століття); третій: розвиток підрозділів безпеки під час відродження української державності (1917–1920 рр.); четвертий: радянський період (1920–1991 рр.); п'ятий: сучасний період розбудови Української держави.

Як і будь-яка інша, періодизація розвитку підрозділів Служби безпеки України має досить умовний характер. Розвиток зазначених підрозділів тісно пов'язаний із розвитком держави та її правоохоронними органами. На нашу думку, в її рамках вдається найбільш детально прослідкувати основні етапи в розвитку цього інституту.

Також зазначимо, що розвиток підрозділів Служби безпеки України певний час залежав від російського впливу, хоча мав і власні особливості. Тому не варто, навіть у часових параметрах, переносити зарубіжний досвід на український ґрунт.

Історія органів державної безпеки має глибокі історичні корені та нерозривно пов'язана з розвитком державності. Втім назвати конкретну дату або конкретний період створення органів державної безпеки надто важко. У цьому слід погодитися з дослідником Е.С. Дубоносовим, який відзначає, що встановлення особи за слідами належить до часів первіснообщинного ладу, коли слов'яни активно використовували для отримання інформації, як пише С. Воронцов у праці «Правоохоронні органи. Спецслужби, історія та сучасність», допомогу агентів, «путніх людей», купців, тайних лазутчиків та ін.<sup>1</sup> Влада повсякчас намагалася закріпити діяльність органів безпеки на законодавчому рівні. Перші пам'ятки ми знаходимо ще в редакції Руської Правди, де наведено такі форми розшуку, як «свод», «гонение следа».

Після політичних подій 20-х років XIX ст. указом Миколи I політичну поліцію було реорганізовано і створено Третє відділення канцелярії – орган політичної поліції, безпосередньо підпорядкований царю. Одним із завдань цього підрозділу буда охорона державної безпеки. На думку Е.С. Дубоносова, у зв'язку зі зростанням політичної злочинності на новостворене відділення покладалося завдання недопущення поширення антидержавних органів і таємних організацій<sup>2</sup>. Починаючи з 1827 р. начальнику Третього відділення був підпорядкований особливий Корпус жандармів. Як відзначає О.Н. Яриш, певними наглядовими повноваженнями щодо всіх державних установ, які розташовувалися в губернії був наділений губернатор<sup>3</sup>. Окрім наглядових повноважень, губернатор також був наділений і каральними повноваженнями, що, в свою чергу, залежало від особистих та ділових якостей, рівня загальної культури, політичних поглядів, симпатій та антипатій тих хто займав губернаторські крісла<sup>4</sup>. Отже, повноваженнями в сфері захисту інтересів на території губернії був наділений губернатор наприкінці XIX – у XX ст.

На розвиток держави вагомий вплив справила діяльність досліджуваних органів у перші роки після революції 1917 р. На додаток до складної соціально-політичної ситуації у державі в цей період також відбувається жорстка боротьба, передусім політична. Методи боротьби за владу були різноманітні, не становили виняток і прояви екстремізму й терору. В таких умовах органи державної безпеки були покликані захищати громадян і від кримінальних проявів. Ураховуючи те, що певний час у державі відчувалася слабкість державних органів, а попередні подібні структури вже не працювали, 20 грудня 1917 р. було організовано Всеросійську Надзвичайну Комісію, що входила до складу Ради народних комісарів. До першочергових завдань цієї комісії було віднесено боротьбу з контрреволюцією та саботажем<sup>5</sup>. Наступним організаційним кроком стало прийняття 11 червня 1918 р. на засіданні Всеросійської Надзвичайної Комісії положення про надзвичайні комісії на місцях. Такі повноваження були отримані з прийняттям декрету РНК «Соціалістична Батьківщина в небезпеці». На місцях при кожній об-

ласній, губернській, повітовій раді створювалися Надзвичайні Комісії до складу яких входили активні учасники революційних подій. Головними повноваженнями були боротьба з політичним екстремізмом, саботажем, злочинами, і зокрема в економічній сфері. Слід також зазначити, що ці завдання поширювалися й на територію, яка тимчасово не перебувала під владою більшовиків.

Діяльність деяких надзвичайних комісій була і таємною. В особливих умовах діяльності до завдань тодішніх підрозділів служби безпеки відносили: виявлення агентурних мереж загарбницьких частин, провокаторів, ужиття інших профілактичних заходів, спрямованих на захист громадян держави. Проаналізувавши історичні дані, доходимо висновку, що діяльність надзвичайних комісій надавала відчутну допомогу діючим частинам армії.

У грудні 1921 року на підставі рішення IX Всеросійського з'їзду та постанови ВЦИК від 6 лютого 1922 року Всеукраїнську Надзвичайну Комісію було реалізовано в Головне політичне управління. Головними завданнями цих органів були: боротьба з контрреволюцією та бандитизмом; боротьба зі шпигунством; охорона залізничних та водних шляхів; охорона державного кордону; боротьба з контрабандою.

Повноваження досліджуваних підрозділів розширювало Положення про повноваження ОГПУ від 28 березня 1924 р., на підставі якого органи отримали можливість у вигляді адміністративної висилки виселяти людей, яким інкриміновано контрреволюційну діяльність, шпигунство, контрабанду, спекуляцію. Для здійснення таких заходів не потрібно було навіть рішення суду.

В 30-роках XX ст. при ОГПУ було створено Головне управління таборів (ГУЛАГ). До повноважень даного управління було віднесено виявлення державних закладів у місцях відбування покарань, виховання та перевиховання осіб, які перебували в таборах та ін.

У 1934 р. за ініціативою керівників держави на базі об'єднаного Державного політичного управління був створений Народний комісаріат внутрішніх справ. Головною метою створення державного підрозділу було об'єднання органів державної безпеки з правоохоронними органами, які з ними співпрацювали, а також із міліцією, прикордонною службою та ін. Таке об'єднання було сформоване на основі політичної волі та згідно із ситуацією, яка склалася в державі. Жодних нормативних документів із цього приводу не було ухвалено. За своїм призначенням це були каральні частини партійно-державного механізму. Так, у звіті за 1937 р. було зазначено, що впродовж першого кварталу органами НКВС було ліквідовано 112 злочинних груп загальною кількістю 587 учасників<sup>6</sup>. Цей показник є свідченням беззаперечного виконання завдань керівництва КПРС.

У 1954 р. був створений Комітет Державної безпеки СРСР (з 5 липня 1978 року КДБ СРСР). У листопаді 1991 р. КДБ СРСР перетворено на Міжреспубліканську службу безпеки (МСБ), Центральну службу розвідки СРСР і Комітет з охорони державних кордонів СРСР.

Органи Служби безпеки України були створені внаслідок складних трансформаційних процесів на території колишнього Радянського Союзу наприкінці 80-х – напочатку 90-х років XX ст. та ліквідації радянської системи органів державної безпеки. Система органів державної безпеки включала Комітет державної безпеки СРСР і була досить розгалуженою, сюди належали: комітети державної безпеки союзних і автономних республік, управління КДБ у краях і областях, особливі відділи (управління) КДБ СРСР по військових округах, групах військ за кордо-

ном, флотах і ракетних арміях, прикордонні війська та війська спеціального призначення, навчальні, наукові та інші заклади. Така система потребувала залучення значної кількості спеціалістів та службовців.

Найбільшого розквіту діяльності підрозділів Служби безпеки набула в період проголошення незалежності Української держави. Цьому передували складні політичні, соціально-економічні та низка інших передумов, які привели до невідкладних трансформаційних змін у колишній державі. На думку В.Г. Пилипчука, внаслідок реалізації проголошеного в середині 1980-х років керівництвом СРСР курсу на перебудову в суб'єктах федерації фактично виникло двовладдя, яке спричинило загальне ослаблення центральної влади й посилення національних рухів у союзних республіках<sup>7</sup>. Подальший розвиток української держави був аналогічним до розвитку республік колишнього ССРСР з імовірними часовими термінами та перебігом політичних подій.

Першими відповідні декларації про державний суверенітет ухвалили прибалтійські республіки (листопад 1988 р. – Естонська РСР, Литовська та Латвійська РСР). Ухваленою Декларацією про державний суверенітет Російської Федерації закріплювалося верховенство на території Росії законів РРФСР над законами СРСР, що, на думку Ф.Д. Бобкова, стало однією з причин розпаду Радянського Союзу<sup>8</sup>. Сепаратистські настрої, які спостерігалися в Російській Федерації, не могли не позначитися на подальшій долі держави. Суб'єкти федерації почали проголошувати свою незалежність та соборність.

Після прийняття Декларації «Про державний суверенітет України» у 1990 році<sup>9</sup>, якою визначався принцип поділу державної виконавчої влади на законодавчу, виконавчу і судову, почалося створення законодавчої бази функціонування органів Служби безпеки України. Так, група дослідників вказує на кардинальні зміни, які відбулися в житті держави після проголошення Декларації<sup>10</sup>. Декларація стала базисом для прийняття Конституції України, законів і визначала позиції Української держави на міжнародній арені. Прийнятою Декларацією було закладено підвалини правової, соціальної, демократичної держави. Принципи, закріплені в ній, мали стати ключовими у справі побудови на нових засадах не тільки державних інституцій, а й відносин у колишньому СРСР.

Наступним кроком у справі реалізації положень Декларації про державний суверенітет України став прийнятий Верховною Радою України Закон «Про міністерства і державні комітети Української РСР» від 3 серпня 1990 р.<sup>11</sup> Цим законом було визначено систему органів державної влади республіки, складовою якої був Комітет державної безпеки УРСР.

В умовах непростоті політичної боротьби 24 жовтня 1990 р. Верховна Рада УРСР схвалила Закон «Про зміни і доповнення до Конституції Української РСР», яким було скасовано ст. 6 Конституції СРСР про керівну роль комуністичної партії, закріплено основи діяльності різних політичних партій в Україні, заборонено створення угруповань, що ставлять за мету зміну територіальної цілісності держави, розпалювання релігійної та національної ворожнечі (стаття 7). Закладалися і нові основи побудови правоохоронних органів<sup>12</sup>.

Одночасно було вжито заходів щодо реалізації положень Декларації про державний суверенітет України у сфері правоохоронної діяльності та проходження військової служби громадянами України. Так, 10 жовтня 1990 р. Верховна Рада УРСР ухвалила склад делегації народних депутатів і представників уряду для ведення переговорів із союзними органами з питань строкової військової служби та

використання працівників правоохоронних органів республіки поза її межами. 29 листопада 1990 р. ухвалено Постанову «Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці»<sup>13</sup>, де зазначалося, що криміногенна ситуація в Україні набула загрозливого характеру й дедалі погіршується. Зростає протидія силам правопорядку та незаконне втручання в їхню діяльність. Із метою забезпечення належного правопорядку і законності Раді Міністрів УРСР, місцевим органам влади і правоохоронним органам доручалося вжити відповідних заходів.

Поряд із внесенням змін до Конституції Української РСР, законодавчим забезпеченням економічної самостійності та розвитком міжнародних зв'язків заходи щодо реорганізації системи МВС, підтримання законності й правопорядку в республіці стали черговим кроком державотворення і наповнення Декларації про державний суверенітет України реальним змістом.

Аналіз цих та інших законодавчих актів дає підстави стверджувати, що після ухвалення Декларації про державний суверенітет України в період з липня 1990 р. до липня 1991 р. були сформовані основні правові засади для проголошення незалежності України й забезпечення її національної безпеки.

Розгляду цього періоду були присвячені численні наукові розробки як істориків, соціологів, так і юристів. Саме з проголошення незалежності Української держави розпочинається створення нормативно-правової бази на принципах демократизму і патріотизму. 1992 р. був прийнятий Закон України «Про службу безпеки України», яким було визначено організаційні та правові засади діяльності Служби безпеки України; закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (1993 р.); «Про оперативно-розшукову діяльність» (1992 р.); «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.); «Про державну таємницю» (1994 р.), яким регульовано суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України. У 2003 р. Верховна Рада України ухвалила закон України «Про боротьбу з тероризмом», норми якого закріплюють повноваження державних органів, у зокрема Служби безпеки України, в боротьбі з терористичними проявами. Закон «Про контрозвідувальну діяльність» (2003 р.) визначає поняття, правові основи організації та здійснення контрозвідувальної діяльності.

Загальну чисельність, структуру Служби безпеки України, її організаційні та правові засади визначено прийнятим 2006 р. Законом України «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України». Президентом України згодом були внесені доповнення до цього нормативно-правового документа. Так, 25 грудня 2005 р. Президентом України був підписаний Указ «Питання Служби безпеки України», яким і сьогодні регулюються певні питання організаційно-штатної діяльності СБУ.

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», прийнятий 11 червня 2009 р., покладає відповідні завдання на підрозділи Служби безпеки України.

Законотворча діяльність триває: до секретаріату Верховної Ради України подано проекти Законів України «Про Службу безпеки України», «Про моніторинг телекомунікацій», «Про державні секрети».

1. *Воронцов С.А.* Правоохранительные органы. Спецслужбы, история и современность С.А. Воронцов. – Серия: Учебники и учеб. пос. – Ростов н/Д., 1998. – С. 63. 2. Ду-

*бонос* *Е.С.* Основы оперативно-розыскной деятельности: курс лекций / Под ред. Г.К. Синилова. – М., 2002. – С. 9. **3.** *Ярмыш А.Н.* Наблюдать неотступно ... – К., 1992. – С. 7. **4.** Там же. – С. 13. **5.** *Безопасность* государства – безопасность народа: УСБ Украины в Донецкой области / Н.И. Любимова. – Донецк, 2004. – С. 10. **6.** Там же. – С. 22. **7.** *Пилипчук В.Г.* Формування та розвиток правових засад діяльності органів державної безпеки України (1991–2003): Навч. посіб. – К., 2005. – С. 6. **8.** *Бобков Ф.Д.* КГБ и власть. – М., 1995. – С. 362–373. **9.** *Декларація* про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429. **10.** *Пилипчук В.Г.* З історії органів державної безпеки України (липень 1990 – березень 1992 р.): Зб. документів [спец видання]. – К., 2002. – С. 5. **11.** *Про міністерства і державні комітети* Української РСР: Закон Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 33. – Ст. 482. **12.** *Алексєєв Ю.М.* Україна на зламі історичних епох (Державотворчий процес 1985–1999 рр.): Навч. посіб. – К., 2000. – С. 70. **13.** *Про невідкладні заходи* по зміцненню законності і правопорядку в республіці: Постанова Верховної Ради УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 51. – Ст. 647.