

О. Г. НАПАДИСТИЙ . ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Аналізується стан законодавчих актів, які регулюють правовий статус Служби безпеки України, та запропоновано шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: правовий статус, служба безпеки України, функції, завдання, закон.

Анализируется состояние законодательных актов, регулирующих правовой статус Службы безопасности Украины, и предложены пути его совершенствования.

Ключевые слова: правовой статус, служба безопасности Украины, функции, задачи, закон.

The article analyzes the state statutes regulating the legal status of the Ukrainian Security Service, and suggest ways to improve it.

Key words: legal status, Ukraine's Security Service, the functions, tasks, law.

У сучасних умовах сфера національної та державної безпеки в Україні, відіграє важливу роль у житті суспільства. Від стану системи забезпечення національної безпеки залежить успішний розвиток України як суверенної, демократичної держави. Безпека досягається проведенням єдиної політики в галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, адекватно загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства й держави¹. Проблеми, які притаманні системі безпеки потребують управлінського й наукового вирішення. Це перш за все проблеми конкретизації ролі і місця державної безпеки, як складової в системі національної безпеки України, вдосконалення правової бази, що її регулює, визначення оптимальної моделі державних органів управління, які її забезпечують, та необхідність вдосконалення їх правового положення та повноважень.

Держава є основним суб'єктом забезпечення безпеки. Від рівня її безпеки залежить ступінь захищеності особи і суспільства². Тому пошук рівноваги між дотриманням демократичних принципів, що стосуються максимального захисту інтересів громадян та суспільства і необхідністю обмеження цих прав в інтересах національної та державної безпеки України є теж важливою теоретичною і практичною проблемою.

Існування в сучасному світі чинника загрози з боку міжнародного тероризму свідчить про те, що багато країн на даний час активно вдосконалюють концептуальні підходи щодо забезпечення своєї національної безпеки. Зусилля правоохоронних органів та спецслужб цих країн спрямовані на захист внутрішніх устоїв держави від загрози тероризму. Вони наділяються додатковими повноваженнями, посилюється їх правовий статус. В США, створене Міністерство внутрішньої безпеки³, в Польщі – Агенство внутрішньої безпеки⁴, у Литві - Департамент державної безпеки⁵, які наділені широкими повноваженнями в сфері захисту конституційного ладу, боротьби з тероризмом, здійснення міграційного контролю. Статус цих державних органів врегульований відповідними законами.

Зважаючи на наявність загроз з боку міжнародного тероризму, організованої злочинності, сепаратизму сьогодні в Україні теж назріла потреба перегляду чин-

ної системи загальнодержавних заходів забезпечення державної та національної безпеки. В цих умовах, поза всяким сумнівом, є необхідність у підвищенні правового статусу суб'єктів, які забезпечують безпеку держави.

Актуальність даної теми полягає в тому, що на сьогодні, від проблеми належного регулювання правового статусу Служби безпеки України залежить ефективність діяльності органів Служби безпеки по забезпеченню державної і національної безпеки України.

Серед науковців, які займалися вказаною проблемою, варто назвати В. Гарашука, Ю. Битяка, Р. Калужного, А. Комзюка, М. Павліченка, М. Стрельбицького та ін. Водночас залишаються недослідженими закріплення в законодавчих актах окремих елементів правового статусу Служби безпеки.

Вказані завдання вимагають глибокого наукового дослідження й теоретичного обґрунтування. Вони повинні вирішуватися, на нашу думку, в контексті вимог адміністративної реформи України та реформи правоохоронних органів.

Сьогодні в Україні забезпечують державну безпеку в межах своєї компетенції низка органів виконавчої влади. На думку О.І. Остапенка, особлива роль у сфері забезпечення безпеки відводиться воєнній організації держави⁶. Проте лише на Службу безпеки України, яка є суб'єктом цієї організації, відповідно до чинного законодавства покладено завдання здійснювати її безпосередньо⁷. Формування нової державності в сучасних умовах зумовлює підвищення ролі і значення Служби безпеки України, як державного органу покликаного здійснювати реалізацію завдань і функцій по забезпеченню безпеки держави. Тому вдосконалення законодавчого регулювання правового положення (статусу) Служби безпеки є важливим напрямом підвищення рівня забезпечення державної безпеки України.

Слід звернути увагу на те, що вдосконалення правового положення Служби безпеки повинно йти в руслі вирішення важливої проблеми демократичних перетворень Служби, а саме необхідність її реформування в державний орган, спроможний стати ефективним інструментом демократії, посилення відкритості і звітності перед громадянським суспільством, посилення цивільного контролю за її діяльністю. З іншої сторони, з врахуванням сучасних загроз, необхідно на законодавчому рівні вдосконалити правове (положення) статус Служби безпеки і наділити її новими повноваженнями, які необхідні для вирішення покладених на неї завдань по забезпеченню державної безпеки.

На даний час нормативно не визначено всі обов'язкові складові правового статусу органів виконавчої влади. Проте на практиці в процесі державно-правового регулювання їх діяльності достатньо стабільно визначилися його основні елементи. Це насамперед призначення органу, його місце і роль в системі інших державних органів; цілі і сфера діяльності органу; задачі і його функції; характеристика його повноважень; порядок прийняття рішень, формування структури органу; його фінансування; положення і призначення колегіального органу в його структурі; повноваження Голови Служби, ознаки юридичної особи.

Вказані елементи по-різному закріплюються у відповідних положеннях про державні органи чи інших нормативно-правових актах. Правовий статус Служби безпеки України в основному регулюється статуарним Законом України «Про Службу безпеки України». Окремі повноваження Служби безпеки закріплені в законах «Про контррозвідувальну діяльність», «Про боротьбу з корупцією», «Про боротьбу з тероризмом», «Про охорону державної таємниці», «Про оперативно-розшукову діяльність», тощо. Вказані закони значно розширюють компетенцію

Служби безпеки України. Однак незважаючи на це, слід врахувати, що з часу прийняття Закону України «Про Службу безпеки України» та інших нормативно-правових актів відбулися значні зміни в політичному та економічному житті суспільства, появилися нові загрози державній та національній безпеці. В зв'язку з цим на Службу безпеки покладено вирішення додаткових завдань, закріплено нові функції, значно розширено її повноваження. Нині відбулася суттєва реорганізація органів Служби безпеки України. Створені нові підрозділи Служби безпеки України. Всі зазначені зміни потребують закріплення в Законі України «Про Службу безпеки України» та інших законодавчих актах.

На думку автора, вдосконалення законодавчого регулювання правового положення Служби безпеки України доцільно спрямувати у таких напрямках: перш за все прийняття в новій редакції Закону України «Про Службу безпеки України» чи вдосконалення окремих його норм шляхом внесення необхідних змін та доповнень, з метою закріплення завдань, функцій, прав та обов'язків, які регулюються іншими нормативно-правовими актами, а також законодавчого закріплення повноважень, що необхідні для виконання завдань по забезпеченні державної безпеки, і які не врегульовані на даний час правовими нормами. По-друге, проблема неврегульованості правом значної частини важливих питань національної безпеки у сфері державної безпеки: закріплення поняття і змісту державної безпеки, її місця в системі національної безпеки, визначення об'єктів і суб'єктів забезпечення державної безпеки, загроз державній безпеці, системи загальнодержавних заходів по її забезпеченню, визначення місця і ролі кожного із органів виконавчої влади які забезпечують державну безпеку в тому числі і Служби безпеки України, ставить на порядок денний розробку і прийняття Закону України «Про державну безпеку України», або на початковому етапі прийняття Концепції державної безпеки в якій необхідно врегулювати вказані питання.

На думку автора, належна регламентація правового статусу Служби Безпеки України на законодавчому рівні є першочерговим завданням у сфері правового регулювання забезпечення державної безпеки. Тому слід ретельно проаналізувати всі відповідні чинні норми і вивчити зарубіжний досвід з цього питання.

Вважаємо, що необхідно закріпити в Законі України «Про Службу безпеки України» нові завдання Служби безпеки: охорони конфіденційної інформації, яка є власністю держави; боротьби з міжнародним тероризмом і екстремізмом; виявлення міжнародних каналів торгівлі зброєю і боеприпасами, зброєю масового знищення та її компонентами, наркотичними засобами і психотропними речовинами, товарами і технологіями, які мають стратегічне значення для безпеки держави.

В законі слід теж врегулювати основні функції - контррозвідки, військової контррозвідки, захисту конституційного ладу та суверенітету, контррозвідувального захисту економіки держави, боротьби з корупцією і організованою злочинністю, тероризмом, здійснення дідзнаання та слідства, профілактичної діяльності, радіоконтррозвідувальних заходів, інформаційно-аналітичного забезпечення вищих органів влади, захисту державної таємниці, тощо, які є по суті цілими напрямками діяльності Служби безпеки України.

В нормах закону, на нашу думку, необхідно закріпити статус Центрального управління Служби безпеки, як центрального органу виконавчої влади, На вказану необхідність вказує і міжнародний досвід щодо визначення центрального апарату в системі органів спеціальних служб. Наприклад в Литовській Республіці Закон «Про Департамент державної безпеки»⁸ закріплює в структурі департамен-

ту безпеки центральний апарат. Також, на нашу думку, доцільно закріпити статус окремих департаментів, які наділені повноваженнями органу виконавчої влади та статус регіональних органів. Це дасть змогу вибудувати цілісну і ефективну систему органів СБ України.

Сьогодні назріла потреба децентралізації діяльності Служби безпеки України та делегування частини управлінських функцій від Центрального управління до регіональних управлінь СБ України, особливо тих, здійснення яких залежить від змін в оперативній обстановці на місцях. Це вказує на необхідність на законодавчому рівні підняття статусу регіональних органів СБ України та розширення повноважень їх керівників, що дасть можливість більш ефективно маневрувати наявними силами та засобами при виконанні покладених на них завдань.

Важливо закріпити в Законі України «Про Службу безпеки України» чинну систему державного і цивільного контролю за діяльністю Служби.

Також необхідно якісно оновити і доповнити систему соціальних гарантій для співробітників Служби безпеки України. Зробити орієнтиром європейські стандарти соціального захисту службовців спецслужб. Так, наприклад, у польському законодавстві, яке регулює правове положення спецслужб, детально врегульовані права їх співробітників на забезпечення житлом, на соціальні пільги, на відпочинок та грошові виплати⁹.

Процес вдосконалення правового положення (статусу) Служби безпеки України потребує законодавчого закріплення можливості заміщення у допоміжних підрозділах посад військовослужбовців посадами державних службовців, що відповідає політичній стратегії керівництва держави, щодо часткової роз атестації військових формувань та правоохоронних органів.

На нашу думку, крім цього, в законі доцільно визначити порядок взаємовідносин СБ України з Кабінетом Міністрів України, а також з Радою національної безпеки і оборони України, яка відповідно до ст. 107 Конституції України є координуючим та контролюючим органом діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Ще однією важливою проблемою вдосконалення правового статусу Служби безпеки України є необхідність закріплення в Законі України «Про Службу безпеки України» та у Кодексі України про адміністративні правопорушення у повному обсязі повноважень по застосуванню засобів забезпечення адміністративних проваджень у справах про адміністративні правопорушення які відносяться до компетенції органів Служби безпеки України та їх посадових осіб. Наприклад, у п.5 ст. 262 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹⁰ право на адміністративне затримання правопорушника Службою безпеки передбачено лише при провадженні адміністративних справ про порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212-2) та здійснення незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах (ст. 212-6) .

Доцільним у цьому відношенні було б також законодавче закріплення повноважень посадових осіб органів Служби безпеки України щодо складення протоколу про адміністративні правопорушення, що пов'язані з невиконанням громадянами законних вимог з боку цих посадових осіб, при виконання ними своїх службових обов'язків. Слід зауважити, що аналогічні права є практично у всіх правоохоронних органів та близько у 18 контролюючих державних органів України.

Також, у свою чергу, потребує безпосереднього визначення і регламентації в

законі права на застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї співробітниками Служби безпеки України. Існуюча практика нормативно-правового регулювання цього питання з відсиланням до норм Закону України «Про міліцію» є суттєвим недоліком.

Отже, для вдосконалення законодавчого регулювання правового статусу Служби безпеки України потрібно вирішити цілий ряд важливих правових проблем, які пов'язані із законодавчим забезпеченням всіх необхідних прав та обов'язків органів Служби безпеки України та їх посадових осіб, визначення завдань та функцій які вони виконують та закріплення ефективної системи органів та підрозділів Служби. Вдосконалення законодавчого регулювання правового статусу Служби безпеки України – проблема комплексна, вирішення якої вимагає як глибокого вивчення й узагальнення національного та зарубіжного досвіду з цього питання, так і всебічної розробки відповідних теоретико-методологічних підходів щодо вдосконалення управлінської діяльності у сфері державної безпеки.

1. *Адміністративне право України: Підручник* / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 480.
2. *Адміністративне право України: Підручник* / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. — К.: Юрінком Інтер, 2003. – С.385-386.
3. *Homeland Security Act of 2002. Bill Text1 07th Congress (2001-2002) H.R.5005.ENR* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://thomas.loc.gov>
4. *Про Агентство внутрішньої безпеки і розвідки* / Закон Польської республіки від 24 травня 2002 року. Законодавчий вісник, 2002 р. №74, пункт 676 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// isap. seym. gov.pl](http://isap.seym.gov.pl) / 5. *Про Статут Департаменту державної безпеки* / Закон Литовської республіки від 5 липня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www3 / usd/ / lt/](http://www3.usd.lt/)
6. *Адміністративне право: Навчальний посібник* / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Правова Єдність Всеукраїнська асоціація видавців, 2008. – С. 226.
7. *Закон України «Про Службу безпеки України»* // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
8. *Про Департамент державної безпеки* / Закон Литовської республіки від 20 січня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www3 / usd/ / lt/](http://www3.usd.lt/)
9. *Про Агентство внутрішньої безпеки і розвідки* / Закон Польської республіки від 24 травня 2002 року // Законодавчий вісник. – 2002. – № 74. – Пункт 676 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: / [http:// isap. seym. gov.pl](http://isap.seym.gov.pl) / 10. *Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар*. / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К.: Правова єдність, 2008. – С. 781.