

Гладь В.

*студент I курсу юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету
Науковий керівник: к.ю.н., доцент кафедри теорії
та історії держави і права ТНЕУ Григорук Н.Г*

СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

На сьогоднішній день проблема гарантування безпеки є визначальною в контексті існування і розвитку України як суверенної держави. У процесі державотворення України виникає безліч загроз, які створювали небезпеку для неї. Для їх подолання потрібно вжити певні заходи, а саме створення відповідних установ з ліквідації цих загроз.

Надійний захист держави, базових національних цінностей та інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз з початку державотворення незалежної України повинен був гарантуватися також ефективністю діяльності спеціальних служб – розвідки і контррозвідки. Саме тому, у вересні 1991 року Верховна Рада України ухвалила Постанову „Про створення Служби національної безпеки України” (СНБУ). Основні зміни полягали в наповненні новоствореної інституції тими основними завданнями, які ставило демократичне суспільство в той історичний період [2, с. 15].

У березні 1992 року, згідно Закону, ухваленого Верховною Радою України, СНБУ отримала нову назву – Служба безпеки України. Цей Закон пізніше змінювався і доповнювався, але призначення Служби та її головні завдання залишалися незмінними. СБУ – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [3, с. 1]. Правову основу діяльності Служби безпеки України становлять Конституція України, Закон України “Про Службу безпеки України” та інші акти законодавства України, відповідні міжнародні правові акти, визнані Україною [2, с. 15].

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Систему Служби безпеки України складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України. Організаційна структура Служби безпеки України визначається Президентом України. Для організації і проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при Службі безпеки України функціонує Антитерористичний центр.

Керівництво всією діяльністю Служби безпеки України, її Центральним управлінням здійснює Голова Служби безпеки, який і несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на СБУ. Він призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України [3].

Цей орган займає окреме місце в системі правоохоронних органів внаслідок специфічного кола питань, що належать до його юрисдикції, та широких можливостей, які можуть бути використані як для утвердження права і забезпечення державної безпеки, так і для неправомірного захисту інтересів окремих політичних акторів. Враховуючи таку специфіку діяльності, СБУ, за логікою речей, має виділятися з-поміж інших правоохоронних органів. Однак, у цьому питанні можна спостерігати ряд проблем.

Саме поняття «правоохоронний орган» за роки незалежності України так і не було чітко визначене законодавчо. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» передбачає невичерпний перелік правоохоронних органів, серед яких зазначені органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Але, слід визнати, що у даних нормах подається надто загальне визначення правоохоронних органів: «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій». При цьому, традиційно до правоохоронних функцій відносять оперативно-розшукову діяльність та здійснення досудового слідства.

В цьому аспекті СБУ зараз дійсно є правоохоронним органом. Однак, завдання, що покладені на Службу безпеки України, значно відрізняють її від інших органів, які опікуються питаннями правоохоронної діяльності, забезпечення безпеки та правопорядку. Законодавчо визначений статус СБУ - «правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України».

Отже, можна розділити власне правоохоронні органи, до яких належить, приміром, поліція, і спецслужби. Діяльність спецслужб зазвичай полягає у контррозвідувальній протидії розвідувальній діяльності, а також боротьбі з організованими з-за кордону антидержавними проявами, а також різного роду рухами, що мають антиконституційну спрямованість. Все це - специфічні функції, які значно відрізняються від функцій поліції. З цього випливає, що повноваження спецслужб також мають бути специфічними. Зокрема, їм не повинні надаватися такі поліцейські функції, як здійснення оперативно-розшукових заходів, можливість проводити затримання, допити та інші (котрі мають каральний характер), інакше це може призвести до надмірної концентрації повноважень в одному потужному органі, подібному до радянського КДБ.

Серед функціональних недоліків організації діяльності СБУ одним з головних можна назвати виконання нею таких завдань та обіймання нею таких повноважень, які вважаються невластивими для спецслужб (боротьба з організованою злочинністю, контрабандою і т. п.).

Саме питання статусу СБУ сповнене суперечностей і потребує окремого законодавчого регулювання. Питання реформування правоохоронних органів зараз є надзвичайно актуальним для України. Це визнано на найвищому рівні і вказано в ЗУ «Про основи національної безпеки України» [10].

СБУ має позбутися від дублюючих функцій – таких як антикорупційна діяльність, боротьба з контрабандою та з організованою злочинністю. За рахунок цього СБУ мала б посилити свої специфічні напрямки: контррозвідка, боротьба з тероризмом і захист державної таємниці. Це - основні функції для всіх сучасних північноатлантичних служб безпеки.

Так, одним з її суто поліцейських повноважень є проведення оперативно - розшукової діяльності. Також СБУ включена до системи органів досудового слідства та, відповідно, має право на затримання підозрюваних, ізоляцію їх у місцях тимчасового утримання (фактично - аналогах СІЗО), проведення обшуків, допитів і т. п. Це, варто відзначити, суперечить Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи №1402 (1999) “Контроль над внутрішніми службами безпеки в країнах – членах Ради Європи” зокрема, відзначено, що єдиним завданням служб безпеки є захист національної безпеки [4]. СБУ в багатьох рисах не відповідає вимогам цієї Рекомендації. У своїх резолюціях щодо України ПАРЄ постійно звертає увагу на необхідність реформування СБУ і приведення її у відповідність із цією Рекомендацією, зокрема позбавлення повноваження щодо затримання осіб і проведення досудового розслідування.

Звернемо трохи більшу увагу на те, що в процесі реформування СБУ неодноразово розглядалося питання позбавлення її функції досудового слідства. При цьому, з одного боку, можна почути про ідею повного вилучення повноважень з проведення досудового слідства з компетенції як СБУ, так і інших силових структур, залишивши його лише в компетенції прокуратури. З іншого ж боку, висловлюються думки про те, що розосередження слідчих підрозділів у структурі кількох правоохоронних органів відповідає вітчизняним процесуальним традиціям і перевірене часом, а встановлення їх спеціалізації відповідно до профілю правоохоронного органу, в якому вони діють, підвищує ефективність їх роботи. Подібні протиріччя характерні для всієї дискусії щодо реформування досудового слідства в Україні. Зазначимо, що виведення досудового слідства з переліку функцій і повноважень СБУ відповідає європейським стандартам.

На державному рівні спроби вилучити досудове слідство з кола функцій СБУ здійснювалися при спробах створення Національного бюро розслідувань у 1997 та 2005 роках, однак не досягли успіху, оскільки зазначений орган так і не почав свою діяльність. НБР відповідно до п. 1 і п. 15 ст. 106 Конституції України мало виконувати такі функції: проведення відповідно до законодавства України досудового слідства та оперативно-розшукових заходів у особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять підвищену суспільну небезпеку; проведення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення і усунення причин та умов, що сприяють корупції та вчиненню інших небезпечних злочинів, прогнозування динаміки злочинності в суспільстві.

Ще одним суперечливим питанням щодо СБУ є її воєнізований статус. В ході процесу європейської та євроатлантичної інтеграції повинна бути проведена девоснізація СБУ. Вважається, що військова структура, якою є зараз Служба безпеки України, не відповідає вимогам сучасності, ускладнює процедуру контролю над нею і фактично є не обов'язковою для виконання нею своїх завдань.

Окрім цього, в процесі реформування СБУ, незалежно від того, яких функцій вона може бути позбавлена, та які завдання можуть бути вилучені з кола її компетенції, має бути забезпечене підвищення ефективності її діяльності та можливість адекватно реагувати на ті загрози, для боротьби з якими вона створена. Розглядаючи реформування СБУ з точки зору моделі проблемно-орієнтованого аналізу політики, відзначають, що перед українською владою зараз постали зовнішня та внутрішня проблеми [8, ст. 122].

Зовнішню проблему можна позначити як «виклик інтеграції». В Україні, як у країні - члена Ради Європи та у державі, що взяла курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію, має бути забезпечена трансформація системи правоохоронних органів відповідно до європейських стандартів та виконані зобов'язання з реформування правоохоронних органів, які закріплені в документах, що визначають напрями співробітництва України з Європейським Союзом, Радою Європи та НАТО.

Внутрішню проблему можна назвати «викликом ефективності». Вкрай важливим є забезпечення успішного та ефективного функціонування правоохоронних органів України, аби гарантувати захист правопорядку, підтримку стабільності в державі, усунення будь - яких загроз державній безпеці. Однак існує ризик, що під час перехідного періоду правоохоронні органи, що реформуються, можуть і не забезпечити таку ефективність, або що реформування взагалі може відбутися без урахування українських реалій і специфіки функціонування правоохоронної системи України в цілому. Можна висловити занепокоєння і тим, що через відсутність нині комплексної концепції реформування всієї системи правоохоронних органів України, позбавлення СБУ повноважень призведе до загального зниження ефективності правоохоронної системи України.

У цьому контексті доцільно скористатися здобутками теорії інституційного ізоморфізму Пола ді Маджіо та Уолтера Пауела, яка стверджує, що інститути та організації схильні наслідувати структуру інших, більш ефективних, однак на практиці збільшення схожості між організаціями, тобто ізоморфізм, не призводить до підвищення ефективності тих, що наслідують [5, с. 155]. У випадку реформування правоохоронної системи України можна застосувати модель «примусового ізоморфізму», яка формується, коли «на організації (держави) здійснюється формальний і неформальний тиск з боку інших організацій (держав), від яких вони залежать, або коли це відповідає очікуванням суспільства». При цьому держава проводить реформи і відтворює політику інших держав, яка є більш ефективною, але це не означає, що для даної держави така політика дійсно є кращою. В ході такого процесу відбувається запозичення таких організаційних елементів, які швидше є широко визнаними, аніж реально збільшують ефективність роботи організацій, тоді як оцінка успішності такої політики здійснюється за формальними критеріями.

Отже, Україні під час реформування своєї правоохоронної системи слід уникати інституційного ізоморфізму. Реформа Служби безпеки повинна була початися з утвердження концепції цієї реформи. Роботу над цим документом українська влада почала разом з міжнародними партнерами ще в 2016 році. Концепція вже давно написана, але до цих пір не затверджена. Понад півтора

року вона пролежала в РНБО в очікуванні підпису президента. Причину затягування реформування вбачають у відсутності волі гаранта зменшити вплив підконтрольної йому служби. Власне, Президент України Петро Порошенко у своїй промові 25 березня 2015 року говорив: «Метою реформування СБУ є створення ефективної служби, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними і технічними засобами. Реформування СБУ має відбуватися відповідно до стандартів і критеріїв НАТО і Євросоюзу»[11]. Тим не менше, формальна позиція ніяк не корелюється із дієвими кроками з приводу реформування СБУ.

Позиція команди нещодавно обраного Президента України Володимира Зеленського полягає у тому, що СБУ повинна займатися тільки питаннями контррозвідки [9]. Проте, наразі неможливо прогнозувати, наскільки політична воля нового Президента України відповідатиме державотворчим викликам сьогодення.

У даному сенсі слід погодитися із думкою Лоуренса Додда [6, с.340], що «трансформаційна перспектива ставить ... історію і сучасну політику в інший ракурс. Для цього потрібно подолати стремління до передбачуваної визначеності. Необхідно уловлювати перспективу, що знаходиться за межами історичної напруги і циклічних катастроф, передбачених науковими теоріями [7]». Безумовно, це слід враховувати усім очільникам держав, особливо тих, що знаходяться у перехідному стані.

Ще один важливий напрямок реформування - впровадження цивільно-демократичного контролю. Створення додаткового органу в парламенті, який контролює органи спецслужб, зокрема СБУ.

Отже, є потреба у реформуванні законодавства, що регулює діяльність служби безпеки України та деякі із функцій, повноважень, форм і методів діяльності названої служби. Серед найбільш важливих напрямів удосконалення діяльності СБУ є питання реорганізації досудового слідства та кримінально-процесуальної реформи законодавства. Слід створювати умови удосконалення повноважень СБУ таким чином, щоб максимально забезпечити деполітизацію діяльності названого правоохоронного органу. Усі дії СБУ мають будуватися виключно на принципах верховенства права і правового закону. Слід пам'ятати, що реформування важливо не тільки для внутрішньої політики України, а й на міжнародній арені.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР. Дата оновлення: 30.09.2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 27.09.2018).
2. Луньков А. В. Гарантування державної безпеки України: історичний досвід провідних держав та сучасність: автореф. дис. ... канд. іст. наук: 20.02.22. Львів, 2007. 15 с.
3. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03. 1992. №2229-XII Дата оновлення: 02.08.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/ed20180802> (дата звернення: 26.09.2018).
4. "Контроль над внутрішніми службами безпеки в країнах – членах Ради Європи": Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи №1402 (1999): Парламентська асамблея Ради Європи. URL: <http://assembly.coe.int/nw/Home-FR.asp> (дата звернення 26.09.2018)

5. Димаджіо П.Дж., Пауэлл У.В. Ещё раз о «железной клетке»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях. Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. С. 155-185.
6. Додд Лоуренс. Конгресс, президент и американський опыт: перспективы развития. Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом: монография / под общ. ред. проф. Дж.Тарбера. Москва: Прогресс, Универс, 1994. С. 336-370.
7. Huntington. American Politics; Mancur Olsen, The Rise and Decline of Nations. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1982.
8. Ткач О., Сорокін В. Національна безпека: До проблеми реформування СБУ в контексті євроінтеграції. Український науковий журнал "ОСВІТА РЕГІОНУ". 2016. №4. С. 122.
9. Реформа ГПУ, СБУ і ДФС: у команді Зеленського пообіцяли "викоринити" старі кадри. URL: https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/reforma-gpu-sbu-i-dfs-u-komandi-zelenskogo-poobicyali-vikoriniti-stari-kadri-50014423.html?prefer_lang=ukr (дата звернення 06.05.2019)
10. Про Національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018. №2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення 26.09.2018).
11. Реформування СБУ відповідно до критеріїв НАТО: Порошенко про СБУ. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-privitav-sbu-spivvitchizniki-mayut-vas-povazhati-v-35005> (дата звернення 28.09.2018).

Гурзель Ю.

*студентка I курсу юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету
Науковий керівник: к.ю.н., доцент, доктор права
Українського Вільного Університету,
завідувач кафедри теорії
та історії держави і права ТНЕУ Кравчук М.В.*

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ У ВІЙСЬКОВІЙ СФЕРІ В ПЕРІОД ГЕТЬМАНУВАННЯ П. СКОРОПАДСЬКОГО

Події, пов'язані із добою Української революції 1917-1921 рр., відродженням Української держави, процесами її утвердження на початку ХХ ст. знову привертають увагу до проблеми українського військового будівництва. Особливе місце в історичному досвіді у цьому сенсі посідає період правління Павла Скоропадського, який з метою недопущення можливості проголошення України німцями генерал-губернаторством, відновив гетьманство, утвердив повну суверенність Української держави та розпочав процес формування регулярних Збройних Сил для її захисту. Саме це є актуальним сьогодні, коли знову існує загроза втрати державності та територіальної цілісності України. За твердженням М. В. Кравчука: "Історичний досвід розвитку державності в Україні засвідчив, що будь-яке державне утворення лише тоді мало шанс на існування, коли опиралося на міцні Збройні Сили" [8, с.5].