

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ СБУ: АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

ПАВЛЕНКО Віктор Степанович - провідний науковий співробітник,
Український науково-дослідний інститут спеціальної техніки та судових експертиз
Служби безпеки України

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8860-7696>

КАГЛИНСЬКИЙ Олег Євгенович - провідний науковий співробітник,
Український науково-дослідний інститут спеціальної техніки та судових експертиз
Служби безпеки України

УДК 342.951(477)
DOI 10.32782/EP.2021.3

Статтю присвячено теоретичному аналізу вдосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України та узагальненню тих законодавчих змін, що пропонуються вітчизняними суб'єктами нормотворчості. Реформування Служби безпеки України (далі – Служба) було зумовлено необхідністю: по-перше, посилення ефективності протидії сучасним наявним і потенційним внутрішнім та зовнішнім загрозам національній безпеці, подальшого розвитку секторів безпеки держави, зокрема його складника – Служби безпеки України; по-друге, більш цілеспрямованої діяльності із забезпечення національної безпеки України шляхом уточнення компетенції суб'єктів сектору безпеки, уникнення дублювання низки функцій і стратегічних завдань Служби іншими органами. В основу методології цього дослідження було покладено принципи та інструментарій загальнонаукового діалектичного методу пізнання. До того ж для більш детального розкриття теми статті використано формально-логічний, порівняльно-правовий та формально-юридичний методи. Обґрунтовано, що найбільш важливими питаннями вдосконалення організаційно-правових засад діяльності СБУ є, по-перше, фінансове забезпечення контрольно-розвідувальної діяльності, яке на сьогодні є неконкурентоспроможним порівняно з багатьма державами світу; по-друге, закріплення економічних стимулів щодо підготовки співробітників Служби, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення

співробітників; по-третє, забезпечення інформаційної безпеки її діяльності тощо. Аргументується, що трансформація Служби безпеки здійснюється на фоні гібридної війни, що триває, з одночасним процесом реформування оборонної галузі, правоохоронної системи держави та з необхідністю безперервного виконання низки функцій цим органом, які наразі не може перебрати на себе жоден інший компетентний державний орган. Запропоновано внесення змін і доповнень до чинного законодавства в розрізі досліджуваної проблематики. Робиться висновок, що подальше реформування організаційної діяльності Служби сприятиме вдосконаленню роботи цього органу та інших гілок влади, але потребує подальшого доопрацювання та аналізу порівняно з законодавством європейських держав.

Ключові слова: Служба безпеки України, національна безпека, правоохоронна система, інформаційна безпека, права людини.

Актуальність дослідження

Реформування Служби безпеки України (далі – Служба) було зумовлено необхідністю: по-перше, посилення ефективності протидії сучасним наявним і потенційним внутрішнім та зовнішнім загрозам національній безпеці, подальшого розвитку секторів безпеки держави, зокрема його складника – Служби безпеки України; по-друге, більш цілеспрямованої діяльності із забезпечення національної безпеки України шляхом уточнення компетенції суб'єктів сектору безпеки, уникнення ду-

блювання низки функцій і стратегічних завдань Служби іншими органами; по-третє, реформування організаційно-правових засад функціонування цього органу з урахуванням демократичних перетворень у суспільстві, інтеграції України в європейський і євроатлантичний економічний, політичний та безпековий простір тощо [1]. Ці завдання мають бути покладені в основу реформаційних законодавчих змін.

Постановка проблеми

Сучасний етап реформування Служби безпеки України має розпочатися з прийняття нового законопроекту, спрямованого на вдосконалення правового становища цього органу [2]. Найбільш важливими з питань, що потребують регулювання на законодавчому рівні, є, по-перше, фінансове забезпечення контрольно-розвідувальної діяльності, яке на сьогодні є неконкурентоспроможним порівняно з багатьма державами світу; по-друге, закріплення економічних стимулів щодо підготовки співробітників Служби, їхнього матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення тощо; по-третє, забезпечення інформаційної безпеки діяльності Служби. Це далеко не вичерпний перелік питань, що стоять на порядку денному перед Парламентом України й потребують оперативного вирішення. Отже, виникає потреба аналізу законодавчих змін, що мають стати не лише домінантою подальшого розвитку вітчизняної Служби безпеки, але й сприятимуть посиленню іміджу держави, яка в повному обсязі здатна виконувати функції щодо охорони державного суверенітету, цілісності, обороноздатності та захисту прав людини і громадянина.

Метою цього дослідження є з'ясування організаційно-правових засад діяльності СБУ, реформування Служби, а також формулювання на цій підставі висновків і практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правових засад її діяльності.

Огляд останніх досліджень і публікацій

Проблематика реформування діяльності Служби безпеки України в науковій юридичній літературі розглядалася переважно крізь призму окремих напрямів діяльності Служби. Так, дослідженнями в цій сфері займалися такі вчені: О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, К. К. Єрмаков, О. С. Зеленецький, В. В. Коровін, А. В. Носач, О. М. Полковніченко та ін. Однак питання реформування Служби у світлі майбутніх новел у законодавстві про Службу не були предметом дослідження.

Виклад основного матеріалу

Діяльність Служби безпеки України, як і будь-яка державно-владна діяльність, потребує належного правового регулювання, що забезпечується системою відповідних нормативно-правових приписів. Враховуючи динамічні зміни в суспільному житті та виклики останнього часу, спричинені пандемією, державно-політичними процесами, оперативною обстановкою, законодавство, що регулює таку діяльність, повинно постійно оновлюватися та вдосконалюватися в напрямі його адаптації до суспільних процесів та міжнародних стандартів.

У зв'язку з цим надзвичайно важливим для забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності, захисту державного суверенітету є вдосконалення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність Служби безпеки, зокрема правових норм, що визначають організаційно-правові засади такої діяльності. Верховна Рада України відправила на доопрацювання для повторного першого читання законопроект № 3196 від 20 травня 2020 р., який стосується вдосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби, а тому потребує окремого аналізу та уваги.

На сьогодні Служба безпеки діє згідно із законом [3], який було прийнято в 1992 р., однак, на жаль, у сучасних умовах розвитку держави він уже давно не відповідає вимогам часу. З метою наближення відповідності чинного законодавства до західноєвропейського досвіду й постало питання щодо реформування СБУ.

У 2016 р. було досягнуто домовленість щодо створення Міжнародної дорадчої групи, основним завданням якої і стало реформування Служби із залученням таких міжнародних інституцій, як Консультативна місія Європейського Союзу в Україні щодо реформування сектору цивільної безпеки України, Офіс зв'язку НАТО в Україні, Посольство США в Україні, провідних експертів. До основних аспектів реформування СБУ належали: а) обмеження ролі СБУ як органу правопорядку; б) розмежування функцій Служби з іншими органами безпекового сектору із передачею розслідування корупційних та інших економічних злочинів до відповідних органів правопорядку; в) зосередження функцій СБУ насамперед на здійсненні контррозвідувальної діяльності та протидії тероризму; г) демілітаризація цієї спецслужби; д) запровадження ефективного демократичного контролю за її діяльністю; е) скорочення кількості співробітників СБУ згідно з новими завданнями.

У 2019 р. Колегія СБУ запропонувала нову редакцію Закону про Службу, а основні положення законопроекту були презентовані Комітету парламенту з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Розроблений документ було подано до Офісу Президента, де його було доопрацьовано та винесено до парламенту Президентом України. У пояснювальній записці до законопроекту [4] зазначається, що реалізація норм цього закону сприятиме створенню динамічної, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними та технічними засобами спеціальної служби, здатної своєчасно виявляти й нейтралізувати загрозу національній державній безпеці, здійснювати ефективний захист державного суверенітету, конституційного ладу й територіальної цілісності України з неухильним дотриманням основоположних прав та свобод людини і громадянина.

Законопроектом запропоновано зміни, що стосуються правової регламентації діяльності Служби, зокрема, передбачено: 1) закріплення змісту понять, які характеризують царину державної безпеки та

її забезпечення; 2) визначення мети діяльності СБУ, а також функцій та повноважень, які відповідають реальним та потенційним загрозам державній безпеці України; 3) впровадження заходів протидії загрозам національній безпеці, а також розширення інформаційно-аналітичного напрямку роботи спецслужби; 4) оптимізацію структури Служби з метою посилення своєчасного реагування на актуальні загрози державній безпеці; 5) впровадження повного поетапного припинення комплектування СБУ. Оновлення положень Закону України «Про національну безпеку України» орієнтовано на вдосконалення завдань СБУ, а саме:

1. Протидію протиправній діяльності спецслужб іноземних держав, окремих організацій, груп і осіб, які створюють загрози національній безпеці України.

2. Реалізацію комплексу адміністративно-правових, організаційних, оперативно-розшукових і оперативно-технічних заходів щодо протидії терористичній діяльності, зокрема міжнародній, та фінансуванню тероризму, протидії спеціальним інформопераціям та зовнішнім впливам спеціальних служб іноземних держав, організацій, груп і окремих осіб.

3. Попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру й безпеки людства, що вчиняються в кіберпросторі; проведення контррозвідувальних і оперативно-розшукових заходів, які спрямовані на боротьбу з кібертероризмом й кібершпигунством.

4. Забезпечення реагування на комп'ютерні інциденти у сфері державної безпеки.

5. Протидію транснаціональним і міжрегіональним організованим злочинним угрупованням, боротьбу з проявами організованої злочинності в різних сферах суспільного життя тощо [5]. Також серед основних новацій законопроекту розмежовуються компетенції СБУ з іншими структурами сектору безпеки, визначаються нові пріоритети в її роботі.

Для чіткого розуміння того, як новий закон може змінити правову та організаційну діяльність СБУ, слід проаналізувати

можливі зміни положень чинного законодавства України з прийняттям законопроекту. До прикладу, у п. 30 ст. 1 Повітряного кодексу України в чинній редакції зазначається: державна авіація – «...авіація, що використовує повітряні судна з метою виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони держави та захисту населення, що покладаються на Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи Національної поліції, спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань цивільного захисту, органи охорони державного кордону України, органи доходів та зборів» [6]. Законодавець пропонує деталізувати цей пункт, а також п. 30 цієї статті Повітряного кодексу шляхом внесення Служби безпеки України до переліку органів, що виконують функції із забезпечення національної безпеки та оборони держави й захисту населення. Такі самі зміни будуть внесені й до статті 4 цього Кодексу, яка відокремлює державну авіацію від цивільної.

На окрему увагу заслуговує нововведення, яке стосується діяльності СБУ у виборчому процесі (ст. 216 Виборчого кодексу України [7]). Так, пропонується залучити СБУ до порядку висунування кандидатів, зокрема зазначається, що не може виступати суб'єктом виборчого процесу організація партії, з приводу якої Службою безпеки України винесено Центральній виборчій комісії подання щодо здійснення нею або партією загалом терористичної, диверсійної, сепаратистської чи розвідувально-підривної діяльності або ж інших дій, які спрямовані на порушення недоторканності державного кордону, основ національної безпеки, безпеки людства й міжнародного правопорядку. Зазначається, що не пізніше ніж за 45 діб до дня проведення чергових або позачергових виборів подання може бути винесено Службою безпеки України, однак може бути оскаржено в судовому порядку.

Також у редакції нової статті зазначатиметься, що Центральна виборча комісія невідкладно оприлюднює на своєму офі-

ційному вебсайті інформацію про внесення її Службою безпеки України подання з приводу здійснення організацією партії або партією загалом терористичної, сепаратистської, диверсійної чи розвідувально-підривної діяльності або інших дій, спрямованих на порушення недоторканності державного кордону України, проти миру, основ національної безпеки, безпеки людства і міжнародного правопорядку. Такі зміни будуть стосуватися статті 230 Виборчого кодексу України, яка стосується відмови в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати, кандидатів на посаду міського, сільського, селищного голови, а також ст. 231, що закріплює порядок скасування реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду міського, сільського, селищного голови. Редакція статей чинного кодексу, на жаль, не закріплює такого порядку.

У подальшому Закон про Службу [8] також зазнає змін. Передусім це стосується визначення категорії «оперативно-розшукова діяльність», яка набуває більш вузького значення. Так, у чинній редакції Закону оперативно-розшукова діяльність визначається як система гласних та негласних пошукових, розвідувальних і контррозвідувальних заходів, які здійснюються із застосуванням оперативних і оперативно-технічних засобів. Пропонується в новому варіанті поняття оперативно-розшукової діяльності виділити тільки пошукові заходи. Отже, за законопроектом оперативно-розшукова діяльність – це система гласних та негласних пошукових заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Особливі терміни та поняття будуть внесені до Закону України «Про контррозвідувальну діяльність». По-перше, це стосується визначення контррозвідувальної діяльності. За законопроектом контррозвідувальна діяльність – це «система контррозвідувальних, пошукових, режимних, адміністративно-правових, інформаційно-аналітичних заходів, що здійснюються спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері контррозвідувальної

діяльності, спрямованих на попередження, своєчасне виявлення та запобігання загрозам державній безпеці України, нейтралізацію або мінімізацію ризиків державної безпеки, протидію розвідувально-підривній діяльності, терористичним й іншим протиправним посяганням іноземних держав та їх структур, а також організацій, окремих груп та осіб на державну безпеку України» [9]. Слід звернути увагу, що зазначена діяльність набуває більш широкого значення. За чинним законодавством контррозвідувальна діяльність – це спеціальний вид діяльності у сфері забезпечення державної безпеки, а за новою редакцією пропонується визначати цю діяльність як систему чітко визначених заходів, що також забезпечують безпеку держави.

Пропонується також розширити ст. 1 цього Закону та додати визначення інших термінів, як-от: засоби контррозвідки; контррозвідувальне забезпечення; контррозвідувальний захід; контррозвідувальна операція; контррозвідувальне опитування; контррозвідувальний режим; пошуковий захід; ризик державної безпеки; сили контррозвідки; розвідувально-підривна діяльність; спеціальна інформаційна операція; управління ризиками державної безпеки. Інші терміни в цьому Законі будуть уживатися у значенні, наведеному в інших законах України.

Пропонується змінити назву ст. 5 «Право на здійснення контррозвідувальної діяльності» в редакції «Суб'єкти контррозвідувальної діяльності» та закріпити групи суб'єктів контррозвідувальної діяльності в такій редакції: 1) підрозділи Центрального управління, регіональних органів (органів військової контррозвідки) Служби безпеки України уповноважені здійснювати пошукові та контррозвідувальні заходи, порядок проведення яких визначається цим Законом і нормативно-правовими актами Служби; 2) управління державної охорони України може проводити окремі контррозвідувальні заходи виключно в інтересах забезпечення безпеки своїх сил і засобів, інформаційних систем та оперативних обліків; 3) підрозділи забезпечення внутрішньої та власної безпеки

Державної прикордонної служби України й розвідувальні органи України можуть проводити окремі контррозвідувальні заходи виключно в інтересах забезпечення безпеки своїх сил та засобів, інформаційних систем і оперативних обліків. А також необхідно додати до змісту Закону ст. 5¹, яка буде встановлювати вичерпний перелік осіб, що мають право на контррозвідувальну діяльність.

Зміни стосуватимуться й Закону України «Про державну таємницю» [10], зокрема, буде додано п. 6 до ст. 23, у якій буде зазначено, що допуск до державної таємниці не надається в разі відмови громадянина пройти контррозвідувальне опитування в Службі безпеки України.

Стосовно того, що Служба безпеки має виняткове право вести справи щодо національної безпеки, то в дійсності право такої ініціативи законопроект надає тільки вищим посадовим особам СБУ та Офісу Генерального прокурора, тож кількість таких справ буде доволі обмеженою [11]. Також передбачено створення органу, який захищатиме економічну безпеку держави в умовах гібридної війни, що триває, особливо зважаючи на те, що такі функції належать до завдань контррозвідки та в державах-членах НАТО.

Зокрема, трьома з п'яти стратегічних цілей контррозвідки, визначених у Національній контррозвідувальній стратегії США на 2020 – 2022 рр., передбачено відповідні заходи в економічній сфері. Тож необхідно розуміти, що трансформація Служби безпеки в нашій країні здійснюється на фоні гібридної війни, що триває, з одночасним процесом реформування оборонної галузі, правоохоронної системи держави та з необхідністю безперервного виконання низки функцій цього органу, які наразі не може перебрати на себе жоден інший компетентний державний орган.

Слід підтримати позицію науковців [12, с. 575], які наголошують на необхідності посилення парламентського контролю та повноважень щодо призначення керівного складу Служби. Крім того, важливим завданням держави стає реалізація

Стратегії національної безпеки України від 14 вересня 2020 р. [13], яка визначає основні напрями державної політики України у сфері національної безпеки, а саме: а) пріоритети національних інтересів України щодо забезпечення державної безпеки, цілі й основні напрями державної політики у сфері національної безпеки; б) поточні та прогнозовані загрози національній безпеці й національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних і внутрішніх умов; в) основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки; г) напрями та завдання реформування й розвитку сектора безпеки й оборони; д) ресурси, необхідні для її реалізації.

Висновки

Проаналізувавши організаційно-правові засади Служби безпеки України, які є чинними та запропоновані законодавцями та правниками-вченими, можна зробити висновок, що реформування цієї Служби сприятиме вдосконаленню роботи цього органу та інших гілок влади, але потребує подальшого аналізу порівняно з європейським законодавством.

Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України»: указ Президента України від 20.03.2008 р. № 249/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 27.- Ст. 836.
2. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України № 3196-д від 26.10.2020 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243 (дата звернення: 24.12.2020).
3. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992.- № 27. Ст. 382.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки Укра-

їни» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68347 (дата звернення: 21.12.2020).

5. Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
6. Повітряний кодекс України: Кодекс України від 19.05.2011 р. № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011.- № 48-49. Ст. 536.
7. Виборчий кодекс України: Кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7, № 8, № 9. Ст. 48.
8. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р.- № 2135-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.
9. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26.12.2002 р. № 374-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 12. Ст. 89.
10. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
11. Хилько М. Реформа Служби безпеки України: в пошуках балансу між бажаним та можливим. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 11 (196). С. 14–20.
12. Полковніченко О. М. Шляхи удосконалення практичної діяльності Служби безпеки України щодо реалізації правоохоронної функції держави. *Форму права*. 2011. № 4. С. 571–576. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/4901/Shliakhy%20udосkonalennia%20praktychnoi%20diialnosti%20Sluzhby%20bezpeky%20Ukrainy%20shchodo%20realizatsii%20pravookhoronnoi%20funksii%20derzhavy_Polkovnichenko%20_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 21.12.2020).
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: указ Президента України. *Офіційний вісник України*. 2020. № 75. Ст. 2377.

**IMPROVEMENT OF
ORGANIZATIONAL AND LEGAL
FRAMEWORK OF THE SECURITY
SERVICE OF UKRAINE: ANALYTICAL
STUDY OF BILLS**

The article deals with the theoretical analysis of improvement of organizational and legal framework of the Security Service of Ukraine and generalization of legislative changes offered by domestic rule-makers. The reform of the Security Service of Ukraine was due to the need to: first, increase the effectiveness of countering current and potential internal and external threats to national security, further development of the security sector, including its component — the Security Service of Ukraine; second, more targeted activities to ensure the national security of Ukraine by clarifying the competence of the security sector, avoiding duplication of a number of functions and strategic objectives of the Service by other authorities. The methodology of this study was based on the principles and tools of general scientific dialectical method of cognition. Besides, formal-logical, comparative-legal and formal-legal methods were used for a more detailed elaboration of the topic. It is substantiated that the most important issues of improving

the organizational and legal framework of the Security Service of Ukraine are, first, the financial support of control and intelligence activities, which is currently uncompetitive compared to many countries around the world; second, enshrinement of economic incentives for training of employees of the Service, logistical and social support of employees; third, ensuring information security of its activities, etc. It is argued that the Security Service is being transformed against the background of the ongoing hybrid war, with a simultaneous process of reforming the defence industry, the state's law enforcement system and the need for uninterrupted performance of a number of functions that no other competent state body can take over. It is proposed to make changes and additions to the current legislation in the context of the studied issues. It is concluded that further reform of the organizational activities of the Service will help to improve the work of this body and other branches of government, but needs further refinement and analysis in comparison with the legislation of European countries.

Key words: Security Service of Ukraine, national security, law enforcement system, information security, human rights.