

УДК 351.74(477)

**О.М. ПОЛКОВНИЧЕНКО**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

*Ключові слова:* реформування, практична діяльність, Служба безпеки України, контррозвідувальна діяльність, розвідувальна діяльність, спецслужба, правоохоронна функція держави

Курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним із головних напрямків державного будівництва. Вирішення цього питання, з одного боку, потребує посилення правоохоронної функції держави, активізації боротьби з різними видами правопорушень, з іншого – перебудови системи Служби безпеки України. Реформування СБУ, розширення процесу її інтеграції у світове співтовариство правоохоронних органів, підготовка до Євро-2012, обумовлює актуальність завдання пошуку та запровадження нових підходів та орієнтирів у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Найбільш важливим напрямком удосконалення реалізації правоохоронної функції держави Служби безпеки України за сучасних умов є зосередження зусиль СБУ на безумовному забезпеченні прав і свобод людини в Україні. В цей непростий період переходу самої правоохоронної системи від заборонних методів діяльності до реального гарантування прав кожного члена суспільства вимагає вирішення багатьох складних теоретичних, практичних, організаційних та інших проблем.

Реформування СБУ насамперед є складовою удосконалення практичної діяльності

всієї системи правоохоронних органів. Розпочатий на конституційних засадах процес державотворення в Україні потребує, насамперед, чіткого визначення місця правоохоронної діяльності в системі державної влади і, відтак, місця та ролі правоохоронних органів у системі органів державної влади та місцевого самоврядування [1].

Попри всі розбіжності щодо бачення різними представниками української політики зовнішньополітичного курсу України, загальний напрям на інтеграцію в європейські та євроатлантичні структури вже є визначеним і законодавчо закріпленим. Відповідно, для успішного просування в цьому напрямі, Україна повинна виконати ряд вимог, узгодити як своє законодавство, так і структурну організацію ряду державних органів з відповідними стандартами, які знайшли своє відображення в рекомендаціях ПАРЄ. Правоохоронні органи в цьому контексті мають особливе значення, оскільки від їхньої роботи багато в чому залежить можливість нормального існування владних інститутів у країні, забезпечення стабільності - в тому числі і політичної.

Служба безпеки України посідає окреме місце в системі правоохоронних органів внаслідок специфічного кола питань, що належать до її юрисдикції, та її широких можливостей, які можуть бути використані як для утвердження права і забезпечення державної безпеки, так і для неправомірного захисту інтересів окремих політичних персоналій.

Як вже зазначалося вище, 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» (ст.1 [2]). У світовій практиці існує концептуальне розділення власне правоохоронних органів, до яких належить, приміром, поліція, і спецслужб, яке впливає, зокрема, з наявності принципових відмінностей – заходів забезпечення безпеки певною спеціальною структу-

рою від форм організації правоохоронної діяльності держави в галузі виявлення, попередження і припинення різного роду протиправної та кримінальної діяльності. Якщо виходити з того, що СБУ все – таки є спецслужбою, а не органом, який дублює функції та повноваження міліції, то відповідний статус повинен бути закріпленій і в законодавстві.

Діяльність спецслужб зазвичай полягає у контррозвідувальній протидії розвідувальній діяльності, а також боротьбі з закордонними антидержавними проявами, а також різного роду рухами, що мають антиконституційну спрямованість. Все це – специфічні функції, які значно відрізняються від функцій міліції. З цього випливає, що повноваження спецслужб також мають бути специфічними. Зокрема, їм не повинні надаватися такі міліцейські 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 [3].

Отже, 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 ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» [4]. Незважаючи на це, українська система правоохоронних органів і досі практично повністю відтворює за назвами, формою та змістом діяльності радянську модель. Численні спроби її реформування дотепер були невдалими, достатньо згадати так і нереалізовану спробу створення Національного бюро розслідувань.

Серед основних проблем, які стосуються реформування Служби безпеки України, можна назвати недоліки в структурно - функціональному аспекті її організації та невідповідність вимогам європейських і євроатлантичних структур, а також значний ризик проведення таких реформ, котрі в підсумку можуть не

підвищити і навіть знизити ефективність її діяльності.

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, контррабандою і т. п.).

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. Натомість діяльність Служби безпеки варто було б сконцентрувати на контррозвідувальній діяльності, у тому числі у сфері економіки, боротьбі з тероризмом, захисті конституційного ладу і територіальної цілісності України та державної таємниці.

Звернемо трохи більшу увагу на те, що в процесі реформування СБУ неодноразово розглядалося питання позбавлення її функції досудового слідства. Це питання часто піднімалося як незалежними експертами, так і суб'єктами політичного процесу. 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. У той же час відомо, 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 створенні Національного бюро розслідувань у 1997 та 2005 роках, однак не досягли успіху, оскільки зазначений орган ніколи так і не почав свою діяльність.

Ще одним суперечливим питанням щодо СБУ є її воєнізований статус. У ході процесу європейської та євроатлантичної інтеграції повинна бути проведена девоєнізація СБУ. Вважається, що військова структура, якою є зараз Служба безпеки України, не відповідає вимогам сучасності, ускладнює процедуру контролю над нею і фактично є неов'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 аналізу політики, можна відзначити, що перед українською владою зараз постали зовнішня та внутрішня проблеми.

Зовнішню проблему можна позначити як «виклик інтеграції». В Україні, як у державі-члену 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 бути занепокоєним і тим фактом, що через відсутність нині комплексної концепції реформування всієї системи правоохоронних органів України, позбавлення СБУ повноважень з проведення оперативно-розшукової діяльності чи функції боротьби з корупцією без відповідного коригування функцій інших правоохоронних органів або лише з механічним перенесенням до їх повноважень колишніх повноважень СБУ призведе до загального зниження ефективності правоохоронної системи України. В цьому контексті доцільно скористатися теорією, що інститути та організації схильні наслідувати структуру інших, більш ефективних, однак на практиці збільшення схожості між організаціями, не призводить до підвищення ефективності тих, що наслідують. 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 в процесі реформування своєї правоохоронної системи відповідно до вимог ЄС слід знайти оптимальний баланс між проведенням європейської інтеграції та забезпеченням ефективного функціонування всіх своїх правоохоронних органів.

Необхідність нових підходів до організації діяльності Служби безпеки України якраз обумовлено, в першу чергу, тими динамічними змінами, які відбувалися за ці роки в нашій державі, її зовнішньо- і внутрішньополітичній сферах, економіці, у процесах політичної структуризації суспільства, а також розвитком і вдосконаленням всієї правоохоронної системи та ліквідацією дублювання в роботі її складових, коригуваннями загроз у сфері націона-

льної безпеки. Ситуація не лише в нашій країні, а й у всьому світі стрімко розвивалася і змінювалася. Зокрема, тільки проблеми у сфері боротьби з міжнародним тероризмом зумовили серйозні структурні, організаційні зміни у спецслужбах багатьох країн.

Реформування практичної діяльності Служби безпеки України під час реалізації правоохоронної функції держави викликане необхідністю приведення її завдань, функцій і повноважень у відповідність з тією реальною роллю, яку вона згідно з Конституцією і законами України має виконувати як правоохоронний орган спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку України.

Удосконалення структури та діяльності Служби безпеки України потребує вирішення як на відомчому, так і на загальнодержавному рівні цілого ряду проблем правового, економічного і організаційного характеру. Найбільш оптимальною на сьогодні вбачається еволюційна модель реформування. Вона передбачає поступову, поетапну перебудову організаційної структури Служби безпеки України, яка б забезпечувала адекватне реагування на зміни оперативної обстановки і ефективну взаємодію всіх її елементів.

Треба зазначити, що вже багато чого зроблено на шляху к успішному реформуванню Служби безпеки України. Саме з урахуванням вищевказаних принципів і поставлених Президентом України конкретних завдань відбулися зміни за минулий час. Вони знаходять своє вираження в суттєвих кадрових ротаціях як у Центральному управлінні, так і в регіональних органах, структурних перегрупуваннях, створенні нових підрозділів. У рамках зазначених заходів на базі Головного управління розвідки створений Департамент розвідки, здійснюється програма з поступового нарощування сил та засобів розвідувальної діяльності. Розвідка працює більш цілеспрямовано, має чітко визначені стратегічні пріоритети, пов'язані з вирішенням завдань у сфері найбільш життєво важливих інтересів для нашої держави. Вперше порушено питання щодо її виділення в самостійний орган. У

той же час, відокремлення розвідувального компонента від Служби безпеки України має відбуватися поступово. Вирішення цього питання пов'язане з необхідністю збереження існуючого потенціалу, нарощування оперативних, технічних та матеріальних можливостей розвідувального органу.

Реформування Служби безпеки України, виділення з її складу окремих складових, тісно пов'язане з реформуванням усієї системи виконавчої влади у рамках конституційної реформи, створенням координаційних органів для забезпечення функціонування розвідувального співтовариства нашої держави на вищому рівні відповідно до Закону «Про розвідувальні органи України».

Триває процес реформування військової контррозвідки. Створено Департамент військової контррозвідки, співробітники якого здійснюють контррозвідувальне забезпечення особового складу українських миротворчих контингентів, що тимчасово перебувають на території іноземних країн, надають допомогу командуванню Збройних Сил України у підтриманні в належному стані боєготовності військових формувань, попередженні надзвичайних подій тощо.

У рамках Головного управління по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю створено окрему ділянку по боротьбі з корупцією у вищих органах влади і управління. Нові ділянки роботи виокремлено в департаментах контррозвідки, контррозвідувального захисту економіки та інших. Вже сьогодні можна констатувати, що ці зміни пішли досягли своєї мети: зросла ефективність роботи, інформативність аналітичних матеріалів.

Водночас, змінено підхід до системи правового забезпечення діяльності СБУ, підготовки відповідних проектів законів та нормативно-правових актів. На новому рівні розгорнуто роботу з розвитку відомчої науки, опрацювання проблем системного характеру у сфері державної безпеки та оперативної діяльності, більш глибокого вивчення власного історичного та зарубіжного досвіду. Почали працю-



вати нові ділянки з координації дій між Службою безпеки України і Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України.

Але, незважаючи на позитивні тенденції в удосконаленні практичної діяльності Служби безпеки України, а саме в пріоритетному їй напрямку – реалізації правоохоронної функції держави, на сьогодні, кількість проблем, на жаль, переважає.

На нашу думку, ефективному функціонуванню СБУ перешкоджає низка кризових явищ, пов'язаних, перш за все, з надто затяжним процесом реорганізації Служби, хронічним недофінансуванням і зниженням рівня соціального захисту її співробітників.

Сьогодні заробітна плата оперуповноваженого СБУ помітно менша ніж для аналогічних посад у МВС, митних і податкових органах. За 2007-2010 рр. Службою надано всього 530 квартир, при цьому черга складає 5500 військовослужбовців, з них 1830 по Центральному управлінню. Саме з питаннями зарплати й житла пов'язані непоодинокі факти звільнення зі служби професійно підготовлених офіцерів, які не досягли пенсійного віку. Це має постійно враховуватись парламентом і Урядом під час формування бюджету Служби.

Пошук стимулів для утримання в Службі кваліфікованих співробітників призвів до непропорційного збільшення (у співвідношенні 4:1) штатних посад старшого офіцерського складу проти посад молодшого офіцерського складу.

Крім того, потребує коригування кадрова політика Служби в питанні підбору та розстановки керівного складу. Існує необхідність посилення уваги до формування якісного кадрового резерву й попередньої перевірки кандидатів на придатність до керівництва колективами за діловими якостями, недопущення суб'єктивних впливів у цій роботі, призначень – виходячи з особистих або політичних інтересів.

Суттєву роль у здійсненні Службою послідовної кадрової політики може зіграти посилення парламентського контролю при призначенні керівних кадрів. Відповідні механізми

для цього передбачено, зокрема, в проекті нової редакції Закону «Про Службу безпеки України», який вже рекомендовано для внесення до розгляду Верховною Радою України.

Зокрема, законопроектом пропонується викласти ст.13 Закону «Про Службу безпеки України» в новій редакції, передбачивши, що подання Голови Служби безпеки про призначення його заступників мають бути погоджені в профільному Комітеті з питань національної безпеки і оборони.

На посади Голови СБУ та його заступників можуть призначатися особи, які мають стаж служби в органах Служби безпеки не менше десяти років у календарному обчисленні, а на посади начальників органів і підрозділів контррозвідки, військової контррозвідки, захисту національної державності, боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичного, оперативного-технічного, оперативного документування, слідчого, по роботі з особовим, – із стажем служби в органах Служби безпеки не менше семи років у календарному обчисленні.

Слід зазначити, що автор вважає передчасною реалізацію поставленого Комплексною цільовою Програмою реформування Служби безпеки України завдання перетворення СБУ на суто контррозвідувальний орган без правоохоронних функцій. Існуючі сьогодні загрози основам національної державності, на думку дисертанта, потребують максимальної концентрації зусиль протидії, ефективність якої буде знижена у випадку руйнування інтегрованої системи оперативних заходів і дізнання, що існує в Службі.

Тому в проекті нової редакції Закону України «Про Службу безпеки України», поряд з демілітаризацією Служби, пропонується зберегти її правоохоронний статус.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Картавцев В. С. Закон «Про службу безпеки України» – у відповідність з вимогами часу / В. С. Картавцев, О. І. Чорноусенко //

Наук. вісн. Нац. акад. Служби безпеки України. – 1995. – № 1. – С. 7–15.

2. Закон України «Про Службу безпеки України» : від 25.03.1992 р., № 2229-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-b>.

3. Коровин В. В. История отечественных

органов безопасности / В. В. Коровин. – М., 1998.

4. Закон України «Про основи національної безпеки» : від 19.06.2003 р., № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-b>.

*Полковніченко О. М. Шляхи удосконалення практичної діяльності Служби безпеки України щодо реалізації правоохоронної функції держави / О. М. Полковніченко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 571–576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11prompfd.pdf>*

Розглянуто шляхи реалізації ефективного реформування практичної діяльності Служби Безпеки України, звертається увага на те, що зовнішньополітичний курс України направлений на інтеграцію у європейські та євроатлантичні структури, підкреслюється, що саме у цьому напрямку і повинно здійснюватися реформування Служби Безпеки України під час реалізації правоохоронної функції держави.

\*\*\*

*Полковніченко А.Н. Пути усовершенствования практической деятельности Службы безопасности Украины по реализации правоохранительной функции государства*

Рассмотрены пути реализации эффективного реформирования практической деятельности Службы безопасности Украины, обращается внимание на то, что внешнеполитический курс Украины направлен на интеграцию в европейские и евроатлантические структуры, именно в этом направлении и должно быть совершено реформирование Службы безопасности Украины при реализации правоохранительной функции государства.

\*\*\*

*Polkovnichenko A.N. Trajectories of Betterment of Practical Activities of the Security Police of Ukraine on Implementation of Law-Enforcement Function of the State*

Trajectories of implementation of effective reforming of practical activities of the Security police of Ukraine are considered, the attention that the foreign policy of Ukraine is routed on integration into the European and Euro Atlantic structures is paid, in this direction and reforming of the Security police of Ukraine at implementation of law-enforcement function of the state should be committed.