

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.4.23>

НАКОНЕЧНА І.В., ЛЯСКОВСЬКИЙ М.М.

ЗАКОНОДАВЧИЙ ГЕНЕЗИС РЕФОРМУВАННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

LEGISLATIVE GENESIS OF REFORM SECURITY SERVICE OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що питання реформування Служби безпеки України постало з рішенням України інтегруватися до Північноатлантичного альянсу та Європейського Союзу, де з підвищеною увагою ставляться до питань розподілу функціоналу спецслужб і демократичного контролю над ними. Робота над концепцією реформування Служби безпеки України тривала довго й непросто, що викликало підозри в затягуванні й критику з боку міжнародної спільноти. Для розвитку правового законодавства у сфері реформування Служби безпеки України визначено одним з пріоритетів комплексного реформування Української держави відповідно до ключових стратегічних і програмних документів. Основна мета дослідження полягає у тому, що реформування вітчизняного сектору безпеки і оборони, зокрема Служби безпеки України, є одним із важливих завдань на шляху євроінтеграції нашої держави, яке має здійснюватися з урахуванням сучасного досвіду діяльності спецслужб держав – членів Європейського Союзу та НАТО, демократичних перетворень в українському суспільстві. Стаття присвячена аналізу та врегулюванню чинного законодавства та організаційно-правових засад діяльності СБУ. Вивчено стан проблеми стосовно реформування правоохоронної системи відповідно до чинного законодавства. Зроблені висновки щодо врегулювання правового механізму правоохоронної системи Служби безпеки України та запропоновано внесення ряду змін до окремих нормативних актів. Зроблено висновок, що реформа Служби безпеки України – це невідворотна подія, сучасна потреба для українського законодавства. Згідно з чинним законопроектом стосовно реформування правоохоронної системи можна виділити ряд позитивних і ряд негативних моментів. Однак ні в науковій доктрині, ні у громадськості немає єдиної думки стосовно того, що запропонований законопроект дійсно може кардинально реформувати Службу безпеки України, сформувавши її як якісно новий інститут, котрий буде виконувати виключно свої функції, не дублюватиме повноваження інших органів і не порушуватиме права та свободи людини і громадянина.

Ключові слова: Служба безпеки України, НАТО, Консультативна місія Європейського Союзу, міжнародні організації.

The urgency of the article is that the issue of reforming the Security Service of Ukraine arose with Ukraine's decision to integrate into the North Atlantic Alliance and the European Union, where special attention is paid to the distribution of intelligence functions and democratic control over them. Work on the concept of reforming the Security Service of Ukraine has been long and difficult, which has aroused suspicion of procrastination and criticism from the international community. For the development of legal legislation in the field of reforming the Security Service of Ukraine, one of the priorities of comprehensive reform of the Ukrainian state in accordance with key strategic and program documents has been identified. The main purpose of taking into account the severity of the problem and the relevance of this study is that the reform of the domestic security and defense sector, and in particular the Security Service of Ukraine, is one of the important tasks of our country's European integration. Experience of the special services of the European Union and NATO member states, democratic

© НАКОНЕЧНА І.В. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри загально-правових дисциплін (Національна академія Служби Безпеки України)

© ЛЯСКОВСЬКИЙ М.М. – курсант IV курсу (Національна академія Служби Безпеки України)

transformations in Ukrainian society. The article is devoted to the analysis and settlement of the current legislation and organizational and legal bases of the SBU activity. The state of the problem regarding the reform of the law enforcement system in accordance with the current legislation has been studied. Conclusions are made on the regulation of the legal mechanism of the law enforcement system of the Security Service of Ukraine and it is proposed to make a number of changes to certain regulations. It is concluded that the reform of the Security Service of Ukraine is an inevitable event, it is a modern need for Ukrainian legislation. According to the current bill on reforming the law enforcement system, a number of positive and a number of negative points can be identified. However, neither the scientific doctrine nor the public agrees that the proposed bill can really radically reform the Security Service of Ukraine, forming it as a qualitatively new institution that will perform its functions exclusively, will not duplicate the powers of other bodies and will not violate the rights and freedom of man and citizen.

Key words: Security Service of Ukraine, NATO, European Union Advisory Mission, international organizations.

Вступ. Створення СБУ відбулося 25 березня 1992 року з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про Службу безпеки України» [1]. Сьогодні українська спецслужба досі функціонує згідно з цим законом, котрий значною мірою перейняв спадок Комітету державної безпеки Української РСР і вже давно не відповідає вимогам часу. СБУ продовжує виконувати правоохоронні функції, залишається милітаризованою системою з обмеженим внутрішнім і зовнішнім контролем, що стає передумовою зловживань та порушень прав людини.

Особливо гостро питання реформування СБУ постало з рішенням України інтегруватися до Північноатлантичного альянсу та Європейського Союзу, де з підвищеною увагою ставляться до питань розподілу функціоналу спецслужб і демократичного контролю над ними. Робота над концепцією реформування Служби безпеки України тривала довго й непросто, що викликало підозри в затягуванні й критику з боку міжнародної спільноти.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження законодавчого генезису реформування служби безпеки України.

Результати дослідження. Імплементация європейського законодавства в частині реформування сектору безпеки і оборони України, зокрема Служби безпеки України, розпочалася із напруження перспективної моделі реформування СБУ. В січні 2016 р. було домовлено про створення Міжнародної дорадчої групи (МДГ) з питань реформування СБУ в складі представників Консультативної місії Європейського Союзу в Україні з реформування сектору цивільної безпеки України (КМЕС), Офісу зв'язку НАТО в Україні, Центру інформації і документації НАТО в Україні, інших міжнародних організацій, Посольства США в Україні, провідних експертів.

Законодавча робота над концепцією реформування Служби безпеки України тривала досить довго й непросто, що з часом викликало логічні підозри в затягуванні з реформуванням й критику з боку іноземних партнерів України.

Вже у вересні 2019 р. Колегія Служби безпеки України підтримала концепт нової редакції Закону України «Про Службу безпеки України», і основні положення законопроекту були презентовані на засіданні комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Розроблений фахівцями Служби безпеки України документ у жовтні 2019 р. подали до Офісу Президента, де він доопрацьовувався у форматі засідань робочої групи, у тому числі щодо врахування пропозицій міжнародних партнерів.

10 березня 2020 р. Президентом України було внесено до Верховної Ради України законопроект № 3196 «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України», що стосувався удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України. Нововведеннями цього законопроекту були: розмежування компетенції Служби безпеки України з іншими структурами сектору безпеки, СБУ повинна відмовитися від невласливих їй функцій, тобто боротьби з економічною злочинністю, проте зосередити увагу на захисті об'єктів критичної інфраструктури; перехід від реактивного підходу в роботі до проактивного та ризик-орієнтованого; демілітаризація і поступове скорочення штату працівників СБУ з 27 000 до 15 000 осіб; посилення громадського та парламентського контролю над діяльністю Служби безпеки України [9]. Однак цей законопроект зазнав жорсткої критики з боку міжнародних організацій та громадських організацій. Зокрема, було зазначено, що по суті законопроект № 3196 фактично не змінив функції і повноваження СБУ. 26 жовтня 2020 року до Верховної Ради було внесено доопрацьо-

ваний законопроект щодо реформи СБУ з реєстраційним номером 3196-Д. Цей законопроект пропонує фактично нову редакцію Закону України «Про Службу безпеки України», і частина запропонованих змін стосується регулювання онлайн-простору [4].

У новому законопроекті ключові вектори реформування СБУ зосереджуються на таких ключових напрямках:

1. контррозвідувальна протидія загрозам державній безпеці;
2. боротьба з тероризмом;
3. забезпечення кібербезпеки;
4. захист державного суверенітету та територіальної цілісності;
5. охорона державної таємниці.

Позитивними аспектами реформування Служби безпеки України згідно з законопроектом 3196-Д є те, що СБУ повинна відмовитися від не властивих спецслужбі функцій, а саме боротися з корупцією та економічними злочинами. Ще одним позитивним кроком у реформуванні Служби безпеки України є закріплення політичної незалежності, що згідно з законопроектом виявляється у тому, що термін перебування на посаді Голови СБУ за роками не співпадатиме з терміном перебування на посаді Президента України. У законопроекті чітко прописані кваліфікаційні вимоги до Голови СБУ, його повноваження і підстави для звільнення. Також досить суттєвою зміною згідно з законопроектом є демілітаризація та оптимізація штату Служби безпеки України, мета якої полягає у скороченні штату працівників СБУ у мирний час, законопроект пропонує зменшити чисельність працівників з 27 000 до 15 000 працівників, особливо наголошується на тому, що таке скорочення повинно відбуватися таким чином, щоб не зменшити обороноздатність під час збройної агресії. Автори законопроекту наголошують на тому, що часткова демілітаризація не означає категоричну і повну відмову від військового складника Служби безпеки України, цей складник буде й далі ефективно захищати країну та зможе залучати до співробітництва цивільних осіб [8]. Також варто зазначити, що згідно з законопроектом 3196-Д оптимальна та гнучка структура СБУ дозволить втримати кращі кадри, а також залучити нові і забезпечити їх достатнє забезпечення та кар'єрний зріст шляхом надання високої заробітної платні.

Новою новелою реформування діяльності СБУ є посилення демократичного цивільного контролю щодо діяльності спецслужби з боку парламенту та суспільства. Законопроект пропонує створення комітету Верховної Ради України з питання контролю за спеціальними та розвідувальними органами, створення спеціальних слідчих комісій. Також пропонується положення, згідно з яким контроль за декларування майнового стану та доходів співробітників СБУ буде організовано разом із Національним агентством з питань запобігання корупції.

Однак, попри позитивні сторони цього законопроекту та його прогресивні положення, не можна не погодитися, що він має і свої недоліки. Доречно зазначити, що як у наукових колах, так і з боку громадських організацій точиться дискусія стосовно можливості зловживань, відсутності запобіжників, абсолютної розмитих процедур прийняття тих чи інших рішень, перейняття Службою безпеки повноважень інших органів та невідповідності міжнародним стандартам.

Головним недоліком цього законопроекту, на думку представників Громадського об'єднання «Інтерньюз-Україна» в рамках проведення дослідження потенційних впливів законопроекту № 3196-Д «Про СБУ» на розвиток онлайн-простору в Україні [3], є обмеження права на свободу слова в мережі Інтернет. Так, зокрема, законопроектом планується уповноважити СБУ блокувати інформаційні ресурси і сервіси у випадках, коли такі дії можуть захистити легітимний інтерес. Необхідно зазначити, що мета, якою керуються автори законопроекту, є цілком легітимною у світлі практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Однак одного факту наявності легітимної мети для запровадження обмежень недостатньо. Представники Громадського об'єднання «Інтерньюз-Україна» наголошують на тому, що у частині регулювання інформаційної сфери законопроект № 3196-Д не створює кардинально нової юридичної термінології та не містить надмірні складні технічні концепції. Однак у цьому разі проблема є дзеркальною: документ не надає пояснення процедури блокування: як це відбуватиметься та з ким комунікуватиме СБУ. І найцікавіше: чи це не призведе до ситуації, подібної до *Ahmet Yildirim v Turkey*, де через порушення на одному вебсайті було заблоковано всі ресурси Google [5].

Також як недолік цього законопроекту виділяють положення, що стосується позбавлення ліцензії на мовлення, негативним фактором в цьому аспекті є те, що законопроект не передбачає ані судового дозволу, ані деталізованої процедури позбавлення мовників ліцензії. Це може створити ризики помилкового та безпідставного позбавлення медіаліцензії та встановлення цензури з боку державних органів. Також варто зазначити, що це повноваження СБУ стосовно анулювання

ліцензій на мовлення дублюватиме повноваження Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, що, як наслідок, порушить її конституційний статус як незалежного регулятора. Також згідно з даним законопроектом СБУ буде дублювати деякі функції Національного антикорупційного бюро та Спеціальної антикорупційної прокуратури шляхом наділення Служби безпеки повноваженнями у сфері нового антикорупційного провадження в результаті виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їхньої необґрунтованості. Аналогічна позиція стосовно дублювання повноважень інших органів досудового розслідування Службою безпеки України у зв'язку з тим, що згідно з законопроектом СБУ наділено фікціями в частині попередження, виявлення та припинення злочинів, які становлять загрозу державній безпеці України. Також не можна не зазначити, що згідно з новим законопроектом норми, що стосуються застосування співробітниками СБУ заходів примусу, фізичного впливу (сили), спеціальних засобів та вогнепальної зброї, не просто дублюють положення закону «Про Національну поліцію», а є ширшими, до того ж СБУ отримує додаткове право застосовувати «пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії», а також «бронемашини та інші спеціальні (спеціалізовані) транспортні засоби» [2]. А ще «дозволяється самостійне виготовлення та використання малогабаритного підривного пристрою для відкриття приміщень співробітником Служби безпеки України» [2]. Науковці і громадськість наголошують на тому, що ці норми суперечать декларації про відмову від досудового розслідування злочинів, оскільки контррозвідці багато які з цих повноважень просто не потрібні.

Висновки. Таким чином, у ході проведеного дослідження ми з'ясували, що реформа Служби безпеки України – це невідворотна подія, це сучасна потреба для українського законодавства. Згідно з чинним законопроектом стосовно реформування правоохоронної системи можна виділити ряд позитивних і ряд негативних моментів. Однак ні в науковій доктрині, ні у громадськості немає єдиної думки стосовно того, що запропонований законопроект дійсно може кардинально реформувати Службу безпеки України, сформувавши її як якісно новий інститут, котрий буде виконувати виключно свої функції, не дублюватиме повноваження інших органів і не порушуватиме права та свободи людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.
2. Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України: Проект Закону № 3196-Д від 26.10.2020 року. URL: <http://surl.li/altbi>
3. Дослідження потенційних впливів законопроекту № 3139-Д «Про службу безпеки України» на розвиток онлайн-простору України. 2021. URL: <http://surl.li/altca>.
4. Шилін М.О. Щодо реформування законодавства про Службу безпеки України: матеріали постійного діючого наукового-практичного семінару Правове забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення, м. Харків, 27 трав. 2016 р. С. 199-202. Харків: Право, 2016. Вип. 7. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10665/1/SB_seminar_27_05_2016.pdf.
5. Ahmet Yıldırım v Turkey: Справа ЄСПЛ. URL: <http://surl.li/altcw>.
6. Хилько М. Реформа Служби безпеки України: в пошуках балансу між бажаним та можливим. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 11 (196). С. 14–20. URL: <http://nbuv.iap.gov.ua/images/dumka/2020/11.pdf>.
7. Реформа СБУ: веб-сайт СБ України. URL: www.ssu.gov.ua.
8. Реформа СБУ: виклики та перспективи. Дослідження / Захаров Є.Ю., Токарев Г.В., Ступак І.І., Попов І.В., Самусь М.М., Загальна редакція : Семьоркіна О.М., К., 2021. 172 с. URL: [file:///C:/Users/%D0%90%D0%BD%D0%BD%D0%B0/Downloads/%D0%A1%D0%91%D0%A3%204%20%D0%A0%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%20%D0%A1%D0%91%D0%A3\(print\).pdf](file:///C:/Users/%D0%90%D0%BD%D0%BD%D0%B0/Downloads/%D0%A1%D0%91%D0%A3%204%20%D0%A0%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%20%D0%A1%D0%91%D0%A3(print).pdf).
9. Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України: Проект Закону № 3196 від 10.03.2020 року. URL: <http://surl.li/altbi>