

УДК 342.95

**Федоров Віктор Дмитрович –**

курсант 1 курсу магістратури Інституту  
підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

**Viktor D. Fedorov –**

1<sup>st</sup> year Master's student of  
Juridical Personnel Training Institute for the Security Service of Ukraine  
Yaroslav Mudryi National Law University  
(77 Pushkinska St., Kharkiv, 61024, Ukraine)

## **Реформування Служби безпеки України у відповідності до Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402**

*У статті розглянутий статус та повноваження Служби безпеки України, проведений аналіз відповідності національного законодавства, що регулює діяльність Служби безпеки України Рекомендаціям Парламентської асамблеї Ради Європи. Визначено ключові елементи можливої реформи: позбавлення правоохоронних функцій, скорочення компетенції щодо боротьби з корупцією та організованою злочинністю, демілітаризація.*

**Ключові слова:** Служба безпеки України, реформування, контррозвідувальна діяльність, розвідувальна діяльність, спецслужба, боротьба з корупцією та організованою злочинністю.

*В статье рассмотрен статус и полномочия Службы безопасности Украины, проведен анализ соответствия национального законодательства, регулирующего деятельность Службы безопасности Украины рекомендациям Парламентской ассамблеи Совета Европы. Определены ключевые элементы возможной реформы: лишение правоохранительных функций, сокращение компетенции по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, демилитаризация.*

**Ключевые слова:** Служба безопасности Украины, реформирование, контрразведывательная деятельность, разведывательная деятельность, спецслужба, борьба с коррупцией и организованной преступностью.

### **V.D. Fedorov Reform of the Security Service of Ukraine in Accordance with Recommendation Parliamentary Assembly of the Council of Europe No. 1402**

*The article deals with the status and functions of the Security Service of Ukraine. A systematic analysis of the Ukrainian legislation has been carried out and its conformity with the Recommendation PACE 1402 (1999) Control of internal security services in the Council of Europe member states has been determined. The purpose of reforming the Security Service of Ukraine is to transform it into a special service capable of effectively protecting state sovereignty, constitutional order and territorial integrity of Ukraine. Usually there are three basic - "classic" powers of the intelligence services: information gathering, analysis of collected information and counterintelligence. But current Ukrainian legislation, along with "classic" counterintelligence functions, entrusts the Security Service of Ukraine with the functions of fight against corruption and organized crime, as well as economic crimes. The author considers that the presence of such powers by the Security Service of Ukraine does not contradict Recommendation PACE 1402. Firstly, the jurisdiction of the Security Service of Ukraine is rather limited. Secondly, the risk of abuse of authority and therefore the risk of human rights violations are directly related to the form of organization and the presence of certain powers in the special services, the PACE Recommendation suggests that domestic security services do not allow criminal investigations, arrests or detentions of persons, and that they do not participate in the fight against organized crime, except in very specific cases where organized crime is a clear danger to a free democratic state. The second issue is the demilitarization of the special service. Most of the staff of the Security Service of Ukraine are military personnel. According to*

*the author, this is not in direct contradiction with the Recommendation PACE 1402, because the Recommendation PACE 1402 states that they internal security services should preferably not be organized within a military structure. Nor should civilian security services be organized in a military or semi-military way. At the same time, the Security Service of Ukraine is a state-level special-purpose body with law enforcement functions - this provision is not in line with the PACE Recommendation, since clause 3 of paragraph B states that internal security services should not be authorized to perform law enforcement tasks. According to the author, the only sure way to improve the situation is to comprehensively reform the legislation of Ukraine, taking into account the Recommendations PACE 1402.*

**Keywords:** *the Security Service of Ukraine, reform, counterintelligence, intelligence, special service, fight against corruption and organized crime.*

**Постановка проблеми.** Євроінтеграція є головним і незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України, а подальша розбудова та поглиблення взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом здійснюється на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції. Незворотність європейського та євроатлантичного курсу України закріплена у Конституції України [1]. Існування ефективної спеціальної служби безпеки є запорукою стабільного економічного та політичного розвитку держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню реформування Служби безпеки України свої роботи присвячували такі відомі науковці як В.Ю. Кобринський, В.А. Ліпкан, О. В. Литвиненко, В.Я. Настюк, Г.О. Пономаренко, Матюхіна Н.П., та Полковніченко О.М. та інші.

**Невирішені раніше проблеми.** Разом з тим, у літературі недостатньо дослідженим залишається питання відповідності наявних у Служби безпеки України функцій і повноважень європейським стандартам. Так само дискусійним залишається питання, щодо визначення форми організації та статусу Служби безпеки України.

**Мета.** Метою даної статті є аналіз відповідності законодавства України, що регулює діяльність Служби безпеки України Рекомендаціям Парламентської асамблеї Ради Європи №1402, виокремлення аспектів які потребують реформування, та висловлення пропозицій щодо реформування Служби безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування Служби безпеки України є складовою удосконалення практичної діяльності всієї системи правоохоронних органів та одним з важливих елементів євроінтеграції. Розпочатий на конституційних засадах процес

державотворення в Україні потребує насамперед чіткого визначення місця правоохоронної діяльності в системі державної влади, а від так місця та ролі правоохоронних органів у системі органів державної влади та місцевого самоврядування [2].

Відповідно до п. 3.9 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» затвердженої Указом Президента № 92/2016 від 14 березня 2016 року реформування Служби безпеки України спрямовуватиметься на посилення її спроможностей протидіяти сучасним зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці та здійснюватиметься у напрямі оновлення доктринальних і концептуальних підходів до організації діяльності Служби безпеки України, функціональної оптимізації її організаційної структури та вдосконалення матеріально-технічного забезпечення.

Метою реформування Служби безпеки України є її трансформація на спеціальну службу, здатну ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України [3].

Коли мова йде про реформування багато хто бачить необхідність приведення служби у відповідність до європейських та міжнародних стандартів. Одразу необхідно зазначити, що кожна держава має свої історичні, соціально-економічні та політичні чинники які впливали і впливають на створення та функціонування спецслужб, про це свідчить, зокрема, те, що в державах-членах Європейського Союзу кожна спецслужба має свої характерні особливості, неоднакові функціональні обов'язки та на них покладені різні завдання. Не дивлячись на це Парламентська асамблея Ради Європи у 1999

році розробила і прийняла Рекомендації щодо Контролю служб внутрішньої безпеки в державах-членах Ради Європи №1402 (далі- Рекомендація ПАРЕ). Також, ще у 2005 році Парламентська асамблея Ради Європи відповідно до пункту 13.5 Резолюції № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» закликала реформувати Службу безпеки України відповідно до стандартів Ради Європи, зокрема Рекомендацій Парламентської Асамблеї № 1402 (1999) та 1713 (2005) [4].

З моменту цього заклику вже минуло 14 років, та чи вдалося виконати ті рекомендації та провести реформу на необхідності якої наголошувала Парламентська асамблея Ради Європи?

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 [5].

Відповідно до ст.1 Закону України «Про Службу безпеки України» ( далі- Закон) Служба безпеки України - державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України [6].

Відповідно до цього ж Закону на спецслужбу покладаються завдання пов'язані з контррозвідувальним захистом державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності.

Зазвичай виділяють три основні - «класичні» повноваження спецслужб: збір інформації, аналіз зібраної інформації та контррозвідка.

Збір інформації це процес отримання даних із різних джерел про людей, дії і події, явища, тощо які можуть мати значення для забезпечення безпеки держави.

Аналіз- термін, що використовується для позначення процесу зіставлення, дослідження і оцінки первинних даних і всіх джерел інформації. В результаті застосування цього процесу, зібрані дані перетворюються в контррозвідувальну інформацію: в попередження і звіти, дослідження, оцінки та інструкції [7].

Першочерговим завданням контррозвідувальних служб є запобігання проникнення іноземних розвідувальних служб, підтримуваних ними політичних рухів і груп в державні установи та організації, збройні сили і цивільні відомства, що знаходяться як всередині країни, так і за її межами з метою залучення в шпигунство, політичні перевороти і диверсії.

Але чинний Закон поряд з «класичними» контррозвідувальними функціями покладає на Службу безпеки України функції досудового розслідування злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки. Відповідно до Закону України «Про структуру і чисельність Служби безпеки України» в структурі Служби безпеки України функціонують слідчі підрозділи [8], тобто працівники спецслужби здійснюють досудове розслідування в рамках кримінального провадження. Кримінальний процесуальний кодекс України наділяє слідчих Служби безпеки України повноваженнями щодо, наприклад, затримання, викликів, допиту інших обмежень прав і свобод осіб.

Необхідно зауважити, що наявність таких повноважень не суперечить положенням які містяться у Рекомендації ПАРЕ. Дійсно, ПАРЕ у своїх рекомендаціях висловлює стурбованість тим, що внутрішні служби безпеки досить часто недостатньо контролюються, що в свою чергу, викликає високий рівень ризику зловживання владою з боку спецслужб. Виникнення ризику зловживання повноваженнями, а отже й виникнення ризику порушення прав людини на пряму пов'язано з формою організації та наявністю певних повноважень у спецслужби. У п.6 Рекомендації ПАРЕ пропонує внутрішнім службам безпеки не дозволяти вести кримінальне розслідування, заарештовувати чи затримувати людей, а також не брати участь у боротьбі з організованою злочинністю, за винятком дуже специфічних випадків, коли організована злочинність становить явну небезпеку для вільного порядку демократичної держави [9].

В той же час, як вже було зазначено, відповідно до законодавства України Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями- таке положення не відповідає

Рекомендації ПАРЕ, оскільки пп.3 п.В встановлює, що служби внутрішньої безпеки не повинні бути уповноважені виконувати правоохоронні завдання. Наявність таких функцій додатково, окрім виникнення вищезгаданих ризиків, може створювати проблему дублювання повноважень, оскільки традиційно такі функції закріплюються за поліцією. На державному рівні спроби вилучити досудове слідство з кола функцій СБ України здійснювалися при створенні Національного бюро розслідувань у 1997 та 2005 роках, однак не досягли успіху, оскільки зазначений орган ніколи так і не розпочав свою діяльність, але з початком повноцінної роботи Державного бюро розслідувань такий розвиток подій вбачається цілком реальним.

Також, необхідно звернути увагу на те, що окрім здійснення Службою безпеки України досудового розслідування законодавець відніс до компетенції спецслужби протидію корупції та організований злочинній діяльності у сфері управління і економіки, а також інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. В літературі Служба безпеки України небезпідставно відноситься до суб'єктів запобігання корупції [10, с.257]. Саме існування підрозділів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю і підрозділів контррозвідального захисту економіки держави, нібито, суперечить європейським стандартам. Проте, якщо ми звернемося до Рекомендації ПАРЕ, то пп.2 п.А зазначено, що єдиним завданням служб внутрішньої безпеки має бути захист національної безпеки. Захист національної безпеки визначається як боротьба з чіткими та нинішніми небезпеками для демократичного порядку держави та її суспільства. Економічні цілі або боротьба з організованою злочинністю самі по собі не повинні поширюватися на внутрішні служби безпеки. Вони повинні мати справу з економічними цілями чи організованою злочинністю лише тоді, коли вони

представляють явну та нинішню небезпеку для національної безпеки.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України» кадри Служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби, а ст. 12 регламентує функціонування органів військової контррозвідки в системі спецслужби. Фактично більшість оперативних співробітників та слідчих є військовослужбовцями. В свою чергу Рекомендація ПАРЕ не містить імперативної вказівки на те, якою має бути служба мілітаризованою чи ні. У Рекомендації ПАРЕ лише вказано, що служби внутрішньої безпеки не бажано організовувати у військовій структурі. Також цивільні служби безпеки не повинні організовуватися у військовому чи напіввійськовому порядку.

**Висновок.** Проводячи порівняння національного законодавства на відповідність Рекомендації ПАРЕ можна дійти висновку, що Служба безпеки України, як орган забезпечення внутрішньої державної безпеки відповідає більшості вимог, які рекомендовані для таких органів. Звичайно, для повної відповідності необхідно вирішити ще декілька питань, зокрема питання щодо залишення у Служби безпеки України функції досудового розслідування. Єдиним вірним шляхом для покращення стану є комплексне реформування законодавства України з урахуванням Рекомендацій ПАРЕ. Звичайно, таке реформування є складним і довготривалим процесом, але поетапне внесення змін до нормативно-правових актів врешті-решт має призвести до бажаного результату-створення потужної та ефективної спецслужби.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
2. Картавцев В.С. Закон Про службу безпеки України – у відповідність з вимогами часу. *Наук. вісн. Нац. акад. Служби безпеки України*. 1995. № 1. С. 7-15.



3. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України: Указ Президента України № 92/2016 від 14.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 17.12.2019).
4. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1466 від 5.10.2005 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611) (дата звернення: 17.12.2019).
5. Полковніченко О. М. Шляхи удосконалення практичної діяльності Служби безпеки України щодо реалізації правоохоронної функції держави. *Форум права*. 2011. №4. с.571-576.
6. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 17.12.2019).
7. Про структуру і чисельність Служби безпеки України: Закон України від 20.10.2005 № 3014-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3014-15> (дата звернення: 17.12.2019).
8. Recommendation 1402 (1999) Control of internal security services in council of Europe member states URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en> (дата звернення: 17.12.2019).
9. Головкін Б. М. Механізм запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 254-260.

#### References:

1. Konstytutsiia Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. st. 141. [in Ukrainian].
2. Kartavtsev V.S. Zakon Pro sluzhbu bezpeky Ukrainy – u vidpovidnist z vymohamy chasu. *Nauk. visn. Nats. akad. Sluzhby bezpeky Ukrainy*. 1995. № 1. S. 7-15. [in Ukrainian].
3. Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 92/2016 vid 14.03.2016 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> [in Ukrainian].
4. Pro vykonannia oboviazkiv ta zoboviazan Ukrainoiu: Rezoliutsiia Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy № 1466 vid 5.10.2005 r. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611) [in Ukrainian].
5. Polkovnichenko O. M. Shliakhy udoskonalennia praktychnoi diialnosti Sluzhby bezpeky Ukrainy shchodo realizatsii pravookhoronnoi funktsii derzhavy. *Forum prava*. 2011. №4. s.571-576. [in Ukrainian].
6. Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.03.1992 r. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
7. Pro strukturu i chyselnist Sluzhby bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 20.10.2005 № 3014-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3014-15> [in Ukrainian].
8. Recommendation 1402 (1999) Control of internal security services in council of Europe member states URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>.
9. Holovkin B. M. Mekhanizm zapobihannia koruptsii. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2018. № 4. S. 254-260. [in Ukrainian].