

ЗАКОНОДАВЧІ НЕВІДПОВІДНОСТІ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ У ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННИЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Талалай Д. В.

Ефективна діяльність із забезпечення державної безпеки є ключовим фактором для реалізації національних інтересів в усіх сферах суспільного життя.

Вітчизняна система протидії організованій злочинній діяльності є достатньо важливою складовою частиною цього, законодавство з реалізації державної політики в цій сфері змінюється у зв'язку з реформуванням організаційно-правової структури Служби безпеки України. Саме тому питання законодавчих невідповідностей щодо залучення вітчизняної спецслужби до протидії організованій злочинній діяльності як загрози державній та національній безпеці є актуальним.

Метою статті є аналіз змін у нормативно-правовому забезпеченні протидії Службою безпеки України організованій злочинній діяльності та надання обґрунтованих рекомендацій для усунення прогалин у законодавстві.

Наукова новизна дослідження пов'язана з подальшим розвитком наукової думки про закономірності в підходах до реформування організаційно-правової структури Служби безпеки України. На підставі аналізу чинного та перспективного до прийняття законодавства визначено головні невідповідності, а також акцентовано увагу на головних детермінантах, необхідних для формування узгодженого підходу до імплементації концептуального бачення з визначення кола уповноважених суб'єктів на протидію організованій злочинній діяльності саме як загрози державній та національній безпеці.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, зазначаємо, що розвиток вітчизняної спецслужби має відбуватися в межах загального процесу адаптації наявних механізмів забезпечення державної та національної безпеки до адекватної протидії сучасним загрозам. Сучасні підходи до реформування Служби безпеки України ще не набули завершального характеру, однак окремі ініціативи вже реалізовані, як це відбулося з набуттям чинності перехідних положень Закону України «Про Бюро економічної безпеки». Зазначене зумовило потребу узгодити на законодав-

чому рівні вектор розвитку Служби безпеки України у співвідношенні з підходами до формування Системи державних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю. Визначення статусу Служби безпеки України в переліку уповноважених суб'єктів протидіяти зазначеному негативному явищу чітко відповідатиме нормам чинних Стратегії національної безпеки України та Стратегії боротьби з організованою злочинністю. Більш того, це не суперечитиме духу перспективного до прийняття законопроекту № 3196-д. Коли організовані форми злочинної діяльності використовуються для дестабілізації ситуації в Україні та завдання шкоди національній безпеці, неприпустимим є розбалансування механізмів протидії цим загрозам, а також послаблення можливостей використання потенціалу Служби безпеки України для адекватного та упереджувального впливу на них.

Ключові слова: загроза, організована злочинна діяльність, система, безпека.

Talalai D. V. Legislative incompatibilities regarding involvement Ukrainian Security Services against organized criminal activities

Effective activities to ensure state security are a key factor in the realization of national interests in all spheres of public life.

The domestic system of combating organized crime is a very important component of this, the legislation on the implementation of state policy in this area is changing in connection with the reform of the organizational and legal structure of the Security Service of Ukraine. That is why the issue of legislative inconsistencies regarding the involvement of the domestic special services in combating organized crime as a threat to state and national security.

The purpose of the article is to analyze the changes in the regulatory and legal support of the Security Service of Ukraine's counteraction to organized criminal activity and provide sound recommendations to address gaps in legislation.

The scientific novelty of the study is related to the further development of scientific opinion on the patterns of approaches to reforming the organizational and legal structure of the Security Service of Ukraine. Based on the analysis of current and future legislation,

the main inconsistencies have been identified, as well as the main determinants needed to form a coherent approach to implementing a conceptual vision for defining the range of authorized entities to combat organized crime as a threat to state and national security.

Conclusions. Summing up the results of the study, it can be noted that the development of the domestic special services should take place within the general process of adapting existing mechanisms for state and national security to adequately counter modern threats. Modern approaches to reforming the Security Service of Ukraine have not yet been finalized, but some initiatives have already been implemented, as has happened with the entry into force of the transitional provisions of the Law of Ukraine "On the Bureau of Economic Security". This necessitated the harmonization at the legislative level of the vector of development of the Security Service of Ukraine in relation to the approaches to the formation of the System of state bodies in the field of combating organized crime. Determining the status of the Security Service of Ukraine in the list of authorized entities to counteract this negative phenomenon will clearly comply with the current National Security Strategy of Ukraine and the Strategy for Combating Organized Crime. Given that organized forms of criminal activity are used to destabilize the situation in Ukraine and harm national security, it is unacceptable to unbalance mechanisms to counter these threats, as well as weaken the capacity of the Security Service of Ukraine to adequately and proactively influence them.

Key words: *threat, organized criminal activity, system, security.*

Постановка проблеми. Виклики та загрози завжди були чинниками, які визначали вектор розвитку суб'єктів сектору безпеки і оборони України у напрямі адаптації їх діяльності, організаційно чи інституціонально, саме до наявної повістки дня, закладаючи відповідні підвалини законодавчого забезпечення на довгострокову перспективу. Реалії сьогодення продукують цілком логічний запит не лише на підвищення обороноздатності держави, але й на відновлення територіальної цілісності України.

З 2014 року вітчизняною системою органів державної влади ведеться достатньо активна робота з напрацювання відповідних законодавчих змін саме для вирішення зазначених комплексних завдань, зокрема щодо уточнення компетенції окремих суб'єктів сектору безпеки і оборони України, наділення їх достатніми повноваженнями, утворення нових державних і правоохоронних органів (структур) та реформування наявних, а також адаптації організаційно-правових основ діяльності для належного функціонування в умовах особливого періоду й надзвичайних правових

станів тощо. На жаль, ці процеси не завжди мали чи мають послідовний характер, що може деструктивно вплинути на здатність держави реалізувати політику саме із забезпечення державного суверенітету, конструкційного ладу й незалежності України в середньостроковій чи довгостроковій перспективі.

Доводиться констатувати, що наявні протиріччя щодо векторів розвитку саме силового блоку, тобто Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до вітчизняного законодавства, створюють суттєві труднощі для мінімізації загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Загальновідомо, що як і інші суб'єкти сектору безпеки і оборони України, вітчизняна спецслужба в контексті свого функціонального призначення має велике значення для забезпечення не лише державної, але й національної безпеки. Водночас уже досить тривалий час дискутуються як у науковій спільноті, так і у фаховому осередку різноманітні ініціативи щодо реформування Служби безпеки України, а також реалізуються окремі законодавчі напрацювання щодо впровадження, як задекларовано, кращих практик спеціальних служб країн ЄС та НАТО. Зазначені процеси мають враховувати комплексний підхід до реформування Сектору безпеки і оборони України задля недопущення розбалансування її складових частин, а також ефективного використання сил та засобів Служби безпеки України для адекватного реагування на сучасні загрози національній безпеці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику правових засад функціонування складових частин системи забезпечення національної безпеки у своїх наукових працях розглядали такі вчені, як В.Ю. Богданович, В.О. Вдовиченко, В.О. Косевцов, М.І. Костюченко, С.С. Кудінов, С.О. Кузніченко, Н.Р. Нижник, В.Г. Новицький, В.В. Пахомов, В.Г. Пилипчук, І.М. Рижов, Я.Я. Романовський, Г.П. Ситник, О.П. Снігерьев, М.П. Стрельбицький, Я.Я. Толкаченко, В.І. Шишкін, О.Н. Ярмиш. Слід зазначити, що наявний науковий доробок утворює достатнє підґрунтя для провадження наукових пошуків у визначеній сфері, втім, незважаючи на наявність низки досліджень, зокрема тих, що мають міждисци-

плінарний характер, відносно вирішеними залишаються питання щодо перспективних моделей розбудови й розвитку вітчизняної спецслужби як дієвої компоненти в секторі безпеки і оборони України, а також відповідного законодавчого забезпечення.

Метою статті є аналіз імplementованих законодавчих положень щодо внесення змін до організаційно-правових основ діяльності Служби безпеки України за напрямом протидії організованій злочинній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення державної безпеки України є однією із засадничих умов реалізації національних інтересів, гарантування її сталого розвитку на підставі найвищих цінностей демократії, верховенства права, свободи, гідності, безпеки і процвітання громадян.

Нині в державі продовжуються процеси оптимізації та реформування складових частин сектору безпеки і оборони, зокрема Служби безпеки України, у напрямі створення сучасної вітчизняної спецслужби.

Здійснюючи наукову розвідку цього проблемного питання, маємо зазначити, що у своїх дослідженнях М.І. Костюченко розглянув систему функцій Служби безпеки України як складне явище задля визначення підходів до оптимізації її структури та цілком слушно визначив, що наявні детермінанти її цілей, функцій та структури є взаємопов'язаними категоріями й саме на їх основі має базуватись нормативно-правове забезпечення діяльності вітчизняної спецслужби [1]. На думку автора, якість сформованої зазначеної системи є підставою для підвищення ефективності оперативно-службової діяльності за рахунок оптимізації міжфункціональних зав'язків, з чим ми погоджуємося.

Водночас достатньо велика кількість як вітчизняних, так й іноземних фахівців у контексті загальної дискусії про напрями реформування Служби безпеки України наполягали на необхідності позбавлення її невласливих функцій з посиланням на кращі практики та політико-правові моделі спецслужб держав - членів ЄС і НАТО.

З огляду на те, що зазначені групи країн мають насправді свій унікальний історичний досвід формування та розвитку спецслужб, виконують надважливе завдання для кожної з них, а саме постійне підтримання стану захищеності національних інтересів від внутрішніх та зовнішніх загроз, аналогічне функціональне призначення інституціонально покладено на Службу безпеки України, котре визначає її роль та місце в системі

сектору безпеки та оборони України. Абстрагуючись від окремих дискусійних моментів щодо зазначеного вектору наближення організаційно-правових засад діяльності вітчизняної спецслужби до «світових стандартів», вважаємо, що реформа Служби безпеки України справді є назрілою та затребуваною з точки зору її інституціональної адаптації саме до сучасних потреб забезпечення державної безпеки, захисту прав людини й громадянина, а також суспільства й держави від зовнішніх та внутрішніх загроз державній безпеці.

У цьому контексті видається достатньо обґрунтованою позиція керівництва Служби безпеки України, згідно з якою вжиття комплексу заходів з реформування, оптимізації структури, функцій та численності має забезпечити створення оновленої, професійної, високоефективної та водночас оптимальної за кількістю спецслужби європейського зразка.

Хоча вжиття зазначених заходів ще не набула завершального характеру, організаційна структура Служби безпеки України вже зазнала змін у зв'язку з підписанням Президентом України Закону України «Про Бюро економічної безпеки» [2]. Зазначений законодавчий акт справді має комплексний та інтегрований характер, водночас він прямо вплинув на можливості Служби безпеки вживати заходів за напрямом боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Мається на увазі те, що набули чинності закріплені у перехідних положеннях Закону норми щодо виключення спецпідрозділів БКОЗ СБ України з переліку функціональних підрозділів Центрального управління та загальної структури Служби.

Вважаємо, що зазначені норми є достатньо дискусійними, оскільки Закон, як це зазначено у преамбулі, визначає виключно правові засади організації та діяльності новоствореного органу БЕБ. З іншого боку, зазначені прийняті норми законодавства суперечать духу Закону України «Про Бюро економічної безпеки» та жодним чином не впливають на основні завдання, котрі сьогодні стоять перед Службою безпеки України. Більш того, розвиток обстановки як всередині держави, так і за її межами дає всі підстави говорити про достатньо гостру потребу задіяння сил та засобів саме Служби безпеки України до протидії організованій злочинній діяльності як одного з деструктивних чинників, які використовуються іншими країнами для підривної діяльності проти України.

Як відомо, вхідні положення з питань державної політики закріплюються перш за все у стратегічних документах загальнодержавного значення.

Так, чинною редакцією Стратегії національної безпеки України [3] як документом довгострокового планування, що визначає актуальні загрози національній безпеці держави та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України, а також є основою для планування й реалізації державної політики в цій сфері, в пункті 19 Розділу II «Поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов» прямо закріплено, що спеціальні служби іноземних держав, насамперед Російської Федерації, продовжують розвідувально-підривну діяльність проти України, намагаються підживлювати сепаратистські настрої, використовують організовані злочинні угруповання і корумпованих посадових осіб, прагнуть зміцнити інфраструктуру впливу.

Стратегія боротьби з організованою злочинністю [4] чітко визначила, що саме організована злочинність становить пряму загрозу для національної безпеки в умовах збройної агресії проти України та намагання створити терористичні організації в державі. Більш того, констатовано, що організована злочинність є інструментом, що використовується спецслужбами іноземних держав для дестабілізації ситуації в Україні та завдання шкоди національній безпеці.

Задля формування ефективної системи інституційного забезпечення боротьби з організованою злочинністю положеннями зазначеної Стратегії оперативні підрозділи СБ України визначені невід'ємною складовою частиною її підсистеми, що об'єднує державні органи, основною функцією яких є боротьба з цим негативним явищем загальнодержавного рівня суспільної небезпеки.

Нормативно-правову основу для законодавчого забезпечення зазначених стратегічних положень утворюють насамперед Закони України «Про Службу безпеки України» [5] від 25 березня 1992 року № 2229-XII, «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року № 3341-XII [6]. Не вдаючись до загального аналізу цих актів, зазначимо лише те, що ними закріплено організаційно-правові основи діяльності Служби, тому вони мають розглядитися щодо необхідності внесення до них змін у ході вжиття заходів з реформування.

Слід зазначити, що Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки вже напрацьований проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення

організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України» від 26 жовтня 2020 № 3196-д [7]. У пояснювальній записці до нього задекларовано, що законопроєкт спрямовано на підвищення інституційної спроможності Служби безпеки України із забезпечення державної безпеки та зміну законодавства України, що регулює її діяльність, відповідно до сучасних викликів і загроз державній безпеці України, яким повинна протидіяти СБУ, а також стратегічних та концептуальних документів з питань розвитку сектору безпеки і оборони, реформування системи правоохоронних органів і відповідних рекомендацій міжнародних та європейських партнерів України. Також зроблено посилання на те, що він має замінити Закони України «Про Службу безпеки України» і «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України», якими нині регулюється діяльність Служби.

На нашу думку, сьогодні можна ствердно зазначити, що саме цим законопроєктом закладено головні тенденції реформування Служби безпеки України та розвитку організаційно-правових засад її діяльності, адже він уже рекомендований Комітетом парламенту до прийняття у другому читанні, а тому, на нашу думку, його можна розглядати як такий, що може бути прийнятий найближчим часом.

Це дає підстави констатувати, що провідною думкою законодавця є впровадження принципово нової моделі спецслужби з посиленням контррозвідки як основної складової частини її діяльності.

Принциповим також є те, що простежується достатньо чітка тенденція до створення нової Системи державних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю, до складу якої Службу безпеки України прямо не віднесено. Відзначимо, що в попередніх редакціях законопроєкту містилось чітке посилання на Службу безпеки як контррозвідувальний орган у переліку суб'єктів зазначеної Системи, однак у ході доопрацювання фінальної редакції законопроєкту 3196-д ця норма зникла. Вважаємо такий підхід помилковим, адже це може призвести до неоднозначності в підходах до визначення правого регулювання компетенції вітчизняної спецслужби з протидії загрозам державній і національній безпеці.

Сьогодні у задекларованій редакції законопроєкту міститься лише посилання на те, що участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах своєї компетенції беруть органи спеціального призначення з правоохоронними функціями та інші державні органи, що сприяють державним органам, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, у виконанні визначених цим

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Законом завдань. Зазначене положення, на нашу думку, навряд чи може розглядатись як належне законодавче підґрунтя для забезпечення реалізації Службою безпеки України своєї компетенції щодо протидії організованій злочинній діяльності.

Протидія використанню іноземними спецслужбами організованих злочинних угруповань, на нашу думку, проводить у сфері компетенцій Служби безпеки України, сили та засоби якої мають необхідний потенціал до адекватного реагування на такі загрози національній безпеці. З огляду на це, а також з урахуванням рівня зазначених загроз державній безпеці та стратегічних аспектів реалізації державної політики з протидії цим негативним явищам застосування сил та засобів Служби безпеки для ефективного та адекватного реагування на них продовжуватиме залишатися затребуваним.

З урахуванням достатньо гострої потреби адаптації наявних сил та засобів вітчизняної спецслужби до протидії сучасним загрозам набувають особливого значення питання законодавчого закріплення повноважень Служби безпеки України саме щодо протидії організованій злочинності.

На нашу думку, в межах повноважень Служби безпеки саме як контррозвідального органу на законодавчому рівні мають бути реалізовані завдання, покладені чинними стратегічними документами держави на оперативні підрозділи СБ України щодо протидії використанню організованих злочинних угруповань і корумпованих посадових осіб для розвідально-підривної діяльності проти України спеціальними службами іноземних держав, насамперед Російської Федерації. Вважаємо, що законодавчим підґрунтям для цього має стати чітке посилання в нормі закону на визначення Служби безпеки України серед переліку державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.

З огляду на зазначені положення стратегічних документів редакція перспективного до прийняття законодавства з удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України, на нашу думку, має все ж таки врахувати достатньо чітке посилання на Службу як одного із суб'єктів боротьби з організованою злочинною діяльністю в межах своєї компетенції.

Реалізація зазначеного, на нашу думку, позитивно вплине на функціонування системи забезпечення державної безпеки, адже саме за рахунок належного стану правового регулювання може бути досягнуто ефективність реалізації функцій та повноважень вітчизняної спецслужби. Водночас

це сприятиме належній реалізації державної політики щодо протидії загрозам державній безпеці.

Щодо застосованого в перехідних положеннях Закону України «Про Бюро економічної безпеки» прийому юридичної техніки щодо припинення діяльності спеціально створених у системі Служби безпеки України підрозділів для боротьби з організованою злочинністю та корупцією, то він не враховує компетенцію Служби та її завдання протидіяти загрозам державній безпеці, пов'язаним саме з такими негативними явищами.

Вважаємо, що застосований підхід у цьому Законі фактично призводить до правової невизначеності щодо реалізації державної політики з протидії організованій злочинній діяльності, якщо відповідне коло уповноважених суб'єктів залишається недостатньо узгодженим на законодавчому рівні.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, можемо зазначити, що розвиток вітчизняної спецслужби має відбуватися в контексті загальної оптимізації державного механізму забезпечення національної безпеки і оборони. Сучасні підходи до її реформування потребують врахування не лише іноземного, але й національного досвіду формування та розвитку спецслужби. Водночас впровадження тієї чи іншої моделі механізму протидії загрозам національній безпеці, пов'язаним з організованою злочинною діяльністю, потребує напрацювання та імплементації в чинне законодавство комплексних норм щодо визначення кола уповноважених суб'єктів та чіткого розмежування їх компетенції.

Законодавчі ж зміни, котрі набули чинності з прийняттям Закону України «Про Бюро економічної безпеки», по-перше, вплинули на організаційно-штатну структуру Служби безпеки України, по-друге, суттєво вплинули на можливості застосування її сил і засобів саме як контррозвідального органу для протидії загрозам розвідально-підривної діяльності проти України, які передбачають зміцнення інфраструктури впливу за допомогою використання організованих злочинних угруповань і корумпованих посадових осіб, по-третє, зумовили певні протиріччя зазначених законодавчих норм стосовно визначення кола суб'єктів у сфері боротьби з організованою злочинністю відповідним положенням стратегічних документів у цій сфері.

Загалом вважаємо, що застосована юридична техніка внесення змін до організаційно-штатної структури Служби безпеки України має достатньо дискусійний характер, а поточний стан законодавчого забезпечення протидії зазначеним загрозам

національній безпеці потребує напрацювання відповідних змін відповідно до чинних стратегічних документів держави для усунення конкретних недоліків.

Вважаємо, що такі законодавчі зміни мають забезпечити можливості для належного використання сил та засобів Служби безпеки України у функціонуванні механізмів протидії таким загрозам державній і національній безпеці як у мирний час, так і в особливий період.

Література

1. Костюченко М.І. Система функцій Служби безпеки України: теоретичні та правові основи : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 21.07.01 «Забезпечення державної безпеки». Київ, 2014. 36 с.
2. Про Бюро економічної безпеки : Закон України № 1150-IX (2021). *Електронна база «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.
3. Про Стратегію національної безпеки України : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року. *Електронна база «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-20#Text>.

4. Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 року № 1126-р. *Електронна база «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2020-%D1%80#Text>.

5. Про Службу безпеки України : Закон України № 2229-XII (1992). *Електронна база «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.

6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України № 3341-XII (1993). *Електронна база «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text>.

7. Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України : Проект Закону України від 26 жовтня 2020 року № 3196-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243.

Талалай Д. В.,
доктор юридичних наук, професор
<https://orcid.org/0000-0001-5703-6555>