

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК ТА СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ФУРМАН Ігор Григорович - кандидат юридичних наук

УДК 351.746.1(477)

В статті обобщаються історико-правові аспекти становлення та розвитку органів Служби безпеки України, проводиться класифікація етапів становлення та розвитку органів Служби безпеки України, в частині виділено п'ять історических періодів. Предложено розділення на етапи сучасного періода розвитку Служби безпеки України.

Ключові слова: Служба безпеки України, історичний розвиток та становлення Служби безпеки України, правове регулювання.

Постановка проблеми

Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України була створена на матеріально-технічній базі Комітету державної безпеки УРСР і фактично є його спадкоємицею.

Враховуючи демократичний розвиток суспільства, відкритість та прозорість дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наближення до міжнародних стандартів діяльності державних інститутів (а саме до таких підрозділів віднесені діяльність Служби безпеки України), не можемо залишити без уваги те, що вказана діяльність стала більш відкритою.

Свідченням цього є численні публікації з проблематики повноважень Служби безпеки України. Значний інтерес викликає і питання становлення та розвитку відповідних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У багатьох працях провідних вітчизняних та зарубіжних науковців досліджено етапи історичного розвитку Служби безпеки України, серед них: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, А. О. Білоус, І. М. Варзар, В. М. Князєв, В.Г. Кремень, В. М. Литвин, В. І. Луговий, О. А. Машков, І. Ф. Надольний, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, М. І. Пірен, А. М. Пойченко, М. О. Пухтинський, В. А. Ребкало, П. К. Ситник, В. А. Скуратівський, С. О. Телешун, В. П. Тронь, Л. Є. Шкляр, В. В. Цветков, В. Г. Яцуба та ін.

Мета статті

Метою статті є дослідження питань становлення та розвитку органів Служби безпеки України.

Служба безпеки України пройшла п'ять періодів у своєму історичному розвитку та становленні. Зокрема перший: зародження охоронних підрозділів у сфері захисту національних інтересів; другий: розвиток підрозділів Служби безпеки в імперські часи (з XVII в. – до початку XX століття), третій: розвиток підрозділів безпеки під час відродження української державності (1917-1920 рр.), четвертий: радянський період (1920-1991 рр.); п'ятий: сучасний період розвитку української держави.

Як і будь-яка інша, періодизація розвитку підрозділів Служби безпеки України має досить умовний характер. Розвиток за-

значених підрозділів тісно пов'язаний з розвитком держави та правоохоронними органами. На нашу думку, в її рамках вдається найбільш детально простежити основні етапи у розвитку цього інституту.

Також відзначимо, що розвиток підрозділів Служби безпеки України якийсь час залежав від російського впливу, хоча мав і свої особливості. Тому не варто, навіть у тимчасових параметрах, переносити зарубіжний досвід на український ґрунт.

Історія органів державної безпеки має глибокі історичні корені і нерозривно пов'язана з розвитком державності. Втім назвати конкретну дату або конкретний період створення органів державної безпеки дуже важко. При цьому слід погодитися, що встановлення особистості по слідах до часів первіснообщинного ладу, коли слов'яни активно використовували для отримання, як пише С. Воронцов у роботі «Правоохоронні органи. Спецслужби, історія і сучасність», допомогу агентів, «путніх людей», купців, таємних вивідувачів та ін [5, с. 63]. Влада завжди намагалася закріпити діяльність органів безпеки на законодавчому рівні. Перші пам'ятки ми знаходимо ще в редакції Руської Правди, де наведені такі форми розшуку, як «звід», «гоніння сліду».

На території України за доби Гетьманщини (1648-1764 рр.) функції забезпечення державної безпеки взагалі були покладені на осіб, які мали державну владу і виконували адміністративні, судові, військові та поліцейські функції. Полковники на території полків, сотники на території сотень особисто відповідали за дотримання громадського порядку та безпеки [2, с. 55].

Після політичних подій 20-х років XIX ст. указом Миколи I політичну поліцію було реорганізовано і створено Третє відділення канцелярії – орган політичної поліції, безпосередньо підпорядкований царю. Одним із завдань цього підрозділу буда охорона державної безпеки. На думку Е.С. Дубносова, у зв'язку із зростанням політичної злочинності на це відділення покладалося завдання недопущення поширення антидержавних органів і таємних організацій [6, с. 9]. Починаючи з 1827 р., начальнику Третього відділення був підпорядкований

особливий Корпус жандармів. Як відзначає А.Н. Ярмиш [10], визначеними наглядовими повноваженнями у відношенні всіх державних установ, які розташовувалися в губернії, був наділений губернатор. Крім наглядових повноважень, губернатор також був наділений і каральними повноваженнями, що, в свою чергу, залежало від особистих і ділових якостей, рівня загальної культури, політичних поглядів, симпатій і антипатій тих, хто займав губернаторські крісла. Отже, повноваженнями у сфері захисту інтересів на території губернії у кінці XIX – XX ст. був наділений губернатор.

На розвиток держави істотний вплив зробила діяльність досліджуваних органів у перші роки після революції 1917 р. На додаток до складної соціально-політичної ситуації в державі у цей період також відбувається боротьба, перше політична. Методи боротьби за владу були різноманітні, не становили виняток і прояви екстремізму та терору. У таких умовах органи державної безпеки були покликані захищати громадян і від кримінальних проявів. Враховуючи те, що деякий час у державі відчувалася слабкість державних органів, а попередні подібні структури вже не працювали, 20 грудня 1917 р. була організована Всеросійська надзвичайна комісія, яка входила до складу Ради народних комісарів. До першочергових завдань цієї комісії була віднесена боротьба з контрреволюцією і саботажем [3, с. 10]. Наступним організаційним кроком стало прийняття 11 червня 1918 на засіданні Всеросійської Надзвичайної Комісії положення про надзвичайні комісії на місцях. Такі повноваження були отримані з прийняттям декрету РНК «Соціалістична Вітчизна в небезпеці». На місцях при кожній обласній, губернській, повітовій раді створювалися Надзвичайні Комісії, до складу яких входили активні учасники революційних подій. Головними повноваженнями була боротьба з політичним екстремізмом, саботажем, злочинами, і зокрема в економічній сфері. Слід зазначити, що ці завдання поширювалися і на територію, яка тимчасово не перебувала під владою більшовиків.

Діяльність деяких надзвичайних комісій була і таємницею. В особливих умовах

діяльності із завданнями тодішніх підрозділів служби безпеки відносили: виявлення агентурних мереж загарбницьких частин, провокаторів, прийняття інших профілактичних заходів, спрямованих на захист громадян держави.

Після завершення громадянської війни та переходу до мирного етапу розвитку у грудні 1921 року на підставі рішення IX Всеросійського з'їзду та постанови ВЦВК від 6 лютого 1922 Всеукраїнську Надзвичайну Комісію було реалізовано в Головне політичне управління. Головними завданнями цих органів були визначені: боротьба з контрреволюцією і бандитизмом, боротьба зі шпигунством, охорона залізничних і водних шляхів, охорона державного кордону, боротьба з контрабандою.

Але поступово, по мірі встановлення тоталітарного сталінського режиму, повноваження досліджуваних підрозділів розширювалися. Зокрема, було прийнято Положення про повноваження ОДПУ від 28 березня 1924 р., на підставі якого органи отримали можливість за допомогою адміністративної висилки виселяти людей, яким інкримінується контрреволюційна діяльність, шпигунство, контрабанда, спекуляція. Для здійснення таких заходів не потрібно було навіть рішення суду.

З набранням обертів репресій і збільшенням кількості засуджених осіб, що перебували у таборах, у 30-роках ХХ в. при ОДПУ було створено Головне управління таборів (ГУЛАГ). До повноважень даного управління було віднесено виявлення державних закатів у місцях відбування покарань, виховання і перевиховання осіб, які перебували в таборах та ін.

У 1934 р. з ініціативи партійних керівників СРСР на базі об'єднаного Державного політичного управління був створений Народний комісаріат внутрішніх справ. Головною метою створення державного підрозділу було об'єднання органів державної безпеки з правоохоронними органами, які з ними співпрацювали, а також з міліцією, прикордонною службою та ін. Таке об'єднання було сформовано на основі політичної волі сталінської верхівки і згідно з ситуацією, яка склалася в державі. Жодного

нормативного документу з цього приводу не було прийнято. За своїм призначенням це були каральні частини партійно-державного механізму. Так, у звіті за 1937 р. було зазначено, що протягом першого кварталу органами НКВС було ліквідовано 112 злочинних груп загальною чисельністю 587 учасників. Цей показник є свідченням беззастережного виконання завдань тогочасного керівництва ВКП (б).

Після смерті Й.В.Сталіна у 1953 р. постало питання про необхідність реформування органів карального апарату. У результаті у 1954 р. був створений Комітет Державної безпеки СРСР (5 липня 1978 КДБ СРСР). У листопаді 1991 р. КДБ СРСР перетворений у міжреспубліканських службу безпеки (МСБ), Центральну службу розвідки СРСР і Комітет з охорони державних кордонів СРСР.

Органи Служби безпеки України були створені в результаті складних трансформаційних процесів на території колишнього Радянського Союзу наприкінці 80-х – початку 90-х років ХХ ст. і ліквідації радянської системи органів державної безпеки. Система органів державної безпеки включала Комітет державної безпеки СРСР і була досить розгалуженою. До цієї системи входили: комітети державної безпеки союзних і автономних республік, управління КДБ у краях і областях, особливі відділи (управління) КДБ СРСР по військових округах, групах військ за кордоном, флотах і ракетних арміях, прикордонні війська та війська спеціального призначення, навчальні, наукові та інші установи. Така система вимагала залучення значної кількості фахівців і службовців у масштабах країни.

Безумовно, найбільшого розвитку діяльність підрозділів Служби безпеки набула в період проголошення незалежності Української держави. Цьому передували складні політичні, соціально-економічні та ряд інших передумов, які призвели до нагальних змін у колишній єдиній радянській державі. На думку В.Г. Пилипчука, у результаті реалізації проголошеного в середині 1980-х років керівництвом СРСР курсу на перебудову в суб'єктах федерації виникло двовладдя, яке спричинило загальне

ослаблення центральної влади і посилення національних рухів у союзних республіках [8, с. 9]. Подальший розвиток української держави був аналогічним перебігу розвитку республік колишнього СРСР з можливими часовими термінами і ходом політичних подій.

Першими відповідні декларації про державний суверенітет прийняли прибалтійські республіки (листопад 1988 р. – Естонська РСР, Литовська та Латвійська РСР). Прийнятої Декларацією про державний суверенітет Російської Федерації закріплювалося верховенство на території Росії законів РРФСР над законами СРСР, що, на думку Ф.Д. Бобкова, стало однією з причин розпаду Радянського Союзу [4, с. 363]. Сепаратистські настрої, які спостерігалися в Російській Федерації, не могли не позначитися на подальшій долі держави та окремих радянських республік у її складі. Суб'єкти федерації почали проголошувати свою незалежність і соборність.

Після прийняття Декларації «Про державний суверенітет України» 16 липня 1990 року, якою визначався принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, почалося створення законодавчої бази функціонування органів Служби безпеки України. Так, група дослідників указує на кардинальні зміни, які відбулися в житті держави після проголошення Декларації [9, с.5]. Декларація стала базисом для прийняття Конституції України, законів та визначала позиції української держави на міжнародній арені. Прийнятою Декларацією були закладені основи правової, соціальної, демократичної держави. Принципи, закріплені в ній, мають стати ключовими у справі побудови на нових засадах не тільки державних інститутів, а й відносин у колишньому СРСР.

Наступним кроком у справі реалізації положень Декларації про державний суверенітет України став ухвалений Верховною Радою України Закон «Про міністерства і державні комітети Української РСР» від 3 серпня 1990 р. Цим законом було визначено систему органів державної влади республіки, складовою якої був Комітет державної безпеки УРСР.

В умовах непростої політичної боротьби 24 жовтня 1990 Верховна Рада УРСР прийняла Закон «Про зміни і доповнення до Конституції Української РСР», якою було скасовано ст. 6 Конституції СРСР про керівну роль комуністичної партії, закріплене основи діяльності різних політичних партій в Україні, заборонено створення угруповань, що ставлять за мету зміну територіальної цілісності держави, розпалювання релігійної і національної ворожнечі (стаття 7). Закладалися й нові основи побудови правоохоронних органів [1, с. 70].

Одночасно було вжито заходів по реалізації положень Декларації про державний суверенітет України у сфері правоохоронної діяльності та проходження військової служби громадянами України. Так, 10 жовтня 1990 р. Верховна Рада УРСР прийняла постанову щодо складу делегації народних депутатів та представників уряду для ведення переговорів із союзними органами з питань строкової військової служби та використання працівників правоохоронних органів республіки за її межами. 29 листопада 1990 р. прийнято постанову «Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці», де зазначалося, що криміногенна ситуація в Україні набула загрозливого характеру і все погіршується, зростає протидія силам правопорядку і незаконне втручання в їх діяльність. З метою забезпечення належного правопорядку і законності УРСР, місцевим органам влади та правоохоронним органам доручено вжити відповідних заходів.

Поряд з внесенням змін до Конституції Української РСР, законодавчим забезпеченням економічної самостійності та розвитком міжнародних зв'язків заходи щодо реорганізації системи МВС, підтримання законності і правопорядку в республіці стали черговим кроком держави та наповнення Декларації про державний суверенітет України реальним змістом.

Аналіз цих та інших законодавчих актів дає підстави стверджувати, що після прийняття Декларації про державний суверенітет України в період з липня 1990 р. по липень 1991 р. були сформовані основні правові засади для проголошення незалеж-

ності України і забезпечення її національної безпеки.

Саме з проголошення незалежності української держави починається створення нормативно-правової бази на принципах демократизму і патріотизму і започатковано новітню історію української спеціальної служби.

Після проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України одразу постало питання про ліквідацію в республіці радянської системи органів державної безпеки і створення нових державних інституцій, покликаних захистити її суверенітет та вирішувати інші завдання у сфері забезпечення національної безпеки.

Одним із перших кроків на цьому шляху стало створення комісії з розроблення Концепції органів державної безпеки України. Враховуючи її напрацювання, а також роботу Комісії Верховної Ради по реорганізації органів державної безпеки, 20 вересня 1991 року парламент ухвалив постанову «Про створення Служби національної безпеки України» (СНБ України). Цією ж постановою ліквідовано Комітет державної безпеки УРСР.

На початковому етапі побудови цього органу було призначено керівництво Служби та її основних структурних підрозділів. Протягом вересня 1991 року – лютого 1992 року розроблено і затверджено штати підрозділів центрального апарату Служби, СНБ Кримської АРСР, регіональних органів, органів військової контррозвідки та Інституту підготовки кадрів СНБ України. Далі розпочалося комплектування їх особового складу, який прийняв присягу на вірність Українському народу.

Діяльність особового складу СНБ України спрямовувалась на вирішення найважливіших питань державної безпеки й інформаційно-аналітичного забезпечення керівництва країни.

Водночас швидкими темпами розв'язувалися організаційно-штатні завдання, створювалася нормативно-правова база для розгортання повноцінної оперативно-службової діяльності. Поряд з правовим забезпеченням складався й такий важливий напрям діяльності, як робота з

особовим складом, комплектування спецслужби.

У період з листопада 1991 по лютий 1992 року, завдяки спільній із профільним комітетом парламенту копіткій роботі, у складі Служби були створені Головне управління розвідки, Головне управління контррозвідки, Управління «К» (боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю), низка інших основних та допоміжних підрозділів (інформаційно-аналітичний, слідчий, оперативно-технічний, урядового зв'язку, військово-медичний, мобілізаційний, оперативного документування, міжнародних зв'язків, роботи з особовим складом, громадських зв'язків, інспекторських тощо), Інститут підготовки кадрів СНБ України, а також управління СНБ України в областях і Служба національної безпеки Кримської АРСР (нині – Головне управління СБУ в АР Крим)[7].

У грудні 1991 року відповідно до Указу Президента України розпочалося створення системи органів і підрозділів військової контррозвідки СНБ-СБ України. Таким чином розв'язувалася проблема забезпечення державної безпеки у Збройних Силах, Національній гвардії, Прикордонних військах та інших військових формуваннях України.

25 березня 1992 р. був прийнятий Закон України «Про Службу безпеки України» [14], яким було визначено організаційні та правові засади діяльності Служби безпеки України; закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (1993 р.), «Про оперативно-розшукову діяльність» (1992 р.), «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), «Про державну таємницю» (1994 р.), яким регульовано суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України. У 2003 р. Верховна Рада України прийняла закон «Про боротьбу з тероризмом» [11], норми якого закріплюють повноваження державних органів, зокрема Служби безпеки України, у боротьбі з терористичними проявами. Закон «Про контррозвідувальну діяльність» (2003 р.) визначає

поняття, правові основи організації та здійснення контррозвідувальної діяльності.

Загальну чисельність, структуру Служби безпеки України, її організаційні та правові засади визначено прийнятим 2006 року Законом України «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України». Президентом України згодом були внесені доповнення до нормативно-правового документа. Окремо 25 грудня 2005 р. Президентом України було підписано Указ «Питання Служби безпеки України», яким і сьогодні регулюються деякі питання організаційно-штатної діяльності СБУ.

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», прийнятий 11 червня 2009 р., покладає відповідні завдання і на підрозділи Служби безпеки України [13].

Зараз Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України.

Служба безпеки України підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України. Правову основу діяльності Служби безпеки України становлять Конституція України, цей Закон та інші акти законодавства України, відповідні міжнародні правові акти, визнані Україною.

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

У завдання Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Виступаючи державною установою, при цьому закономірно здійснюючи виконавчо-

розпорядчу діяльність, органи Служби безпеки України реалізують свої повноваження від імені держави, забезпечуючи її захист як всередині держави, так і за межами країни. Разом з тим діяльність Служби безпеки України не є досконалою, а значить, вимагає вживання заходів по виробленню оптимальної моделі діяльності відповідних підрозділів, має відповідати Конституції України та потребам суспільства. Корисність такої діяльності для суспільства буде залежати від обрання стратегії розвитку.

Висновки

Отже, інститут Служби безпеки України існує стільки ж, скільки й Українська держава. У сучасний період юридична практика іде шляхом формування в Україні законодавчо встановлених підрозділів національної безпеки, які здійснюють свої повноваження щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цінності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

Провідна роль у справі забезпечення національної безпеки як складової громадської безпеки належить Службі безпеки України. Функції інституту різноманітні і спрямовані на забезпечення національної безпеки України.

Закон України «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України» встановлює систему органів Служби безпеки України [12].

Згідно із вказаним Законом до системи органів Служби безпеки України належать: Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, навчальні, наукові, науково-дослідні та інші заклади, установи, організації і підприємства, Національна академія Служби безпеки України, український науково-дослідний інститут спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України, галузевий

АНОТАЦІЯ

У статті узагальнюються історико-правові аспекти становлення та розвитку органів Служби безпеки України, проводиться класифікація етапів становлення та розвитку органів Служби безпеки України, зокрема виділено п'ять історичних періодів. Запропонований поділ на етапи сучасного періоду розвитку Служби безпеки України.

SUMMARY

The article summarizes the historical and legal aspects of the formation and development of the Security Service of Ukraine, conducted classification stages of formation and development of the Security Service of Ukraine, in particular, highlighted five historical periods. The proposed division into stages of the modern period of the Security Service of Ukraine.

державний архів Служби безпеки України [12].

Література:

1. Алексеев Ю.М. Україна на зламі історичних епох (Державотворчий процес 1985-1999 рр.): Навч. посіб. – К., 2000. – С. 70.
2. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення/ О.М. Бандурка. – Х.: «Основа», 1999. – 440 с.
3. Безопасность государства – безопасность народа: УСБ Украины в Донецкой области / Н.И. Любимова. – Донецк, 2004. – С. 10
4. Бобков Ф.Д. КГБ и власть/ Ф.Д. Бобков. – М., 1995. – 384 с.
5. Воронцов С. А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность /С.А. Воронцов / Серия «Учебники и учебные пособия». – Ростов н/Д: изд-во «Феникс», 1999. – 704 с.
6. Дубоносов Е.С. Основы оперативно-розыскной деятельности: курс лекций / Под ред. Г.К. Сенилова. – М., 2002. – С. 9.
7. Заснування Служби безпеки України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=83208&cat_id=39739
8. Пилипчук В. Г. Формування теоре-

тико-правових основ забезпечення державної безпеки України (кінець ХХ – початок ХХІ ст.): монографія / В. Г.Пилипчук ; Служба безпеки України. Ін-т операт. діяльн. та держ. безпеки. – К., 2008. – 256 с.

9. Пилипчук В.Г. З історії органів державної безпеки України (липень 1990 – березень 1992 р.): Зб. документів [спец видання] / В.Г. Пилипчук. – К., 2002. – С. 5.

10. Поліція в Україні: історико-правове дослідження (початок ХVIII ст. – 1917 р.) : [монографія] / О. М. Бандурка, В. В. Греченко, О. Н. Ярмиш. – Х. : Золотая миля, 2012. – 616 с.

11. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

12. Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України [Текст]: із змінами та доповненнями: Закон України від 20.10.2005 р. №4157-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 4. – Ст. 53.

13. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 49. – Ст. 404.

14. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.