

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

В. Крутов, доктор юридичних наук, професор;

Г. Новицький, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Щодо правового статусу структур недержавного сектору національної безпеки України

Однією з важливих рис трансформацій у сучасному світі є перео-смислення ролі держави в суспільному житті. Ця роль має тенденцію до зменшення. Водночас зростає роль громадянського суспільства, яке намагається обмежити гіпертрофовані в минулому функції держави та встановити дієвий контроль за їх реалізацією.

Виходячи з цього, вважаємо за необхідне ініціювати питання щодо формування нової архітектури системи національної безпеки на основі цивілізованого співвідношення її державної та недержавної складових. На нашу думку, саме на таких засадах створюватимуться передумови для безпечного, гармонійного розвитку і реалізації інтересів особи, суспільства та держави без жорстких протистоянь і корпоративних переваг.

На жаль, цього не враховує чинний Закон України «Про основи національної безпеки України». Він ніби законодавчо «консервує» ситуацію фактичного домінування суб'єктів державної складової у забезпеченні національної безпеки. Ситуацію, за умов якої надаються переваги адміністративно-силовому інструментарію вирішення проблем.

І як би не посилалися опоненти на особливості поточного періоду, котрий начебто вимагає «твердої руки», ми переконані, що наше молоді суспільство вже дозріло для того, щоб бути рівноправним партнером владних структур у створенні ефективних механізмів захисту власності, прав і життя людини, подолання чиновницького свавілля та протистояння криміналітету. Ми виходимо з того, що на тлі економічного розширення суспільства ці та інші перепони на шляху демократичних перетворень за певних умов набувають суспільно небезпечного характеру.

Пояснимо цю думку. Сьогодні в Україні діють чисельні служби безпеки підприємств, фірм і банків, а також організації, що спеціалізуються у сфері охоронної діяльності, фізичного та юридичного захисту громадян. Значна кількість приватних структур займається питаннями інформаційної, комерційної, фінансової та екологічної безпеки.

На жаль, цей специфічний ринок послуг в Україні формується і розвивається хаотично через відсутність необхідного організаційно-правового забезпечення. Фактично вся сукупність недержавного сектору, який включає об'єднання, асоціації та громадські організації, залишається поза процесом єдиної політики у сфері забезпечення національної безпеки. Йдеться про великий, але нереалізований поки що суспільний потенціал, який на практиці, зокрема через дослідження та мінімізацію комерційних ризиків, довів свою спроможність захищати економічні інтереси України, її національне багатство.

На нашу думку, яку повністю поділяє Український союз промисловців та підприємців, конструктивне задіяння таких потужних ресурсів у форматі недержавної системи безпеки підприємництва сприяло б, зокрема, започаткуванню передумов для якісних зрушень у розвиткові цивілізованого ринкового простору і, у цілому, мало б продуктивні соціально-економічні та політичні наслідки в контексті зміцнення національної безпеки.

Яку ж ситуацію ми спостерігаємо сьогодні. Законом України «Про основи національної безпеки України» серед суб'єктів національної безпеки (державних установ та відомств) визначено об'єднання громадян, до яких ми відносимо структури недержавного сектору безпеки. Однак, чи достатньо цього для визнання останніх повноцінними суб'єктами національної безпеки України? Для відповіді на це питання достатньо з'ясувати зміст правосуб'єктності у сфері забезпечення національної безпеки.

У кожній галузі законодавства існують спеціальні норми права, призначення яких — встановлення кола суб'єктів, які підпадають під дію норм цієї галузі законодавства. Здійснюється це шляхом перерахування ознак та якостей, якими суб'єкт повинен володіти, щоб виступати в ролі адресата норм галузі. Сукупність встановлених нормами права якостей, які надають суб'єкту можливість бути носієм юридичних прав і обов'язків у тій чи іншій сфері суспільних відносин, називається правосуб'єктністю.

Правосуб'єктність є сукупністю суспільно-юридичних якостей суб'єкта. Вона має дві сторони — суспільну і юридичну. Суспільна

сторона правосуб'єктності полягає в тому, що ознаки суб'єкта права законодавець не може визначати довільно — вони випливають з певних суспільних відносин, потреб і закономірностей суспільного розвитку. Юридична ж сторона правосуб'єктності полягає в тому, що ознаки суб'єктів права обов'язково повинні бути закріплені в юридичних нормах.

Важливо, що правосуб'єктність може бути загальною (здатністю бути суб'єктом права взагалі), галузевою і спеціальною. Галузева і спеціальна правосуб'єктність є характерною ознакою суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Правова характеристика суб'єкта охоплюється поняттям «правовий статус».

Більшість учених-юристів розглядають правовий статус як складне явище, яке об'єднує не тільки права, обов'язки, відповідальність, а й інші елементи — принципи діяльності, правоздатність, гарантії законності тощо¹.

Причому, пропонуючи різні підходи до кількості елементів, висловлюються точки зору, нерідко багато в чому протилежні. Не вступаючи в дискусію щодо пропонованих елементів правового статусу, відзначимо одну загальну закономірність, яка простежується майже в усіх авторів, незалежно від використовуваних ними підходів. Вона полягає в тому, що основу правового статусу будь-якого суб'єкта, його головний зміст становлять права і обов'язки, гарантії законності діяльності і юридична відповідальність. Згадані елементи, на нашу думку, є досить незаперечними складовими правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Це, крім іншого, дозволяє виділити функціональну спрямованість і структуру правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки. Викладена позиція ґрунтується на системному підході до розгляду змісту правового статусу суб'єкта забезпечення національної безпеки. Однак, якщо ми прагнемо мати цілісне уявлення про його зміст, то повинні проаналізувати не тільки основні права, обов'язки,

¹ Див.: *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. — М., 1979. — С. 61; *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России: Учеб. пособие. — М., 1997. — С. 123; *Ямпольская Ц. А.* Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты. — М., 1972. — 216 с.; *Новоселов В. И.* Теоретические проблемы развития административно-правового положения граждан СССР в современных условиях: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. — Саратов, 1979. — 376 с.; *Козлова Е.* Вступая в ряды... // Человек и закон. — 1995. — № 9–10. — С. 85.

гарантії законності діяльності та юридичну відповідальність, а й правоздатність, дієздатність суб'єктів забезпечення національної безпеки. І, що важливо, пропонуване рішення дозволяє глибше зрозуміти їхню специфіку як суб'єктів права.

У цілому ж можна зробити висновок, що суб'єкти забезпечення національної безпеки — це учасники відповідних правовідносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки по забезпеченню національної безпеки.

У державних і громадських організаціях правосуб'єктність знаходить свій вияв у компетенції їхніх органів, тобто в сукупності прав та обов'язків, що надаються їм для виконання функцій із забезпечення національної безпеки. Саме визначенню правосуб'єктності окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки присвячено частину чинного законодавства України.

До нього належать такі нормативно-правові акти, як закони України «Про Збройні Сили України»¹, «Про Службу безпеки України»², «Про Державну прикордонну службу України»³, «Про Раду національної безпеки і оборони України»⁴, «Про аварійно-рятувальні служби»⁵, «Про Державну спеціальну службу транспорту»⁶, низка інших законів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актів. Тільки для врегулювання правового статусу Головного управління розвідки Міністерства оборони України як одного з розвідувальних органів держави, органами законодавчої та виконавчої влади України прийнято (видано): 32 закони України (внесено зміни до законів України), 44 укази та розпорядження Президента України, 17 постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, 37 наказів і директив Міністра оборони України, 5 наказів начальника Генерального штабу Збройних Сил України, інші нормативно-правові акти.

¹ Про Збройні Сили України: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

² Про Службу безпеки України: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

³ Про Державну прикордонну службу України: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

⁴ Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

⁵ Про аварійно-рятувальні служби: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 4. – Ст. 25.

⁶ Про Державну спеціальну службу транспорту: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 19. – Ст. 269.

Така увага законодавця до державних суб'єктів забезпечення національної безпеки є виправданою. Однак занепокоєння викликає повна неврегульованість правового статусу недержавного сектору безпеки як складової забезпечення національної безпеки України. Досить непослідовною видається нам позиція законодавця. Якщо громадські об'єднання, у тому числі названі вище структури, є суб'єктами забезпечення національної безпеки, то який їхній правовий статус у цій сфері?

Аналіз нормативно-правових актів, які визначають правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки, дозволяє виокремити характерні ознаки суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Так, правосуб'єктні нормативно-правові акти у сфері забезпечення національної безпеки, як правило, містять вказівку на те, що суб'єкти забезпечення національної безпеки:

- формуються безпосередньо державою або населенням і здійснюють свої функції від імені держави;

- виконують чітко визначені, встановлені в законодавчому порядку функції, види і форми діяльності у сфері забезпечення національної безпеки;

- мають юридично закріплену організаційну структуру;

- територіальний масштаб діяльності, спеціальні повноваження, які визначають їх роль і місце в системі забезпечення національної безпеки, а також порядок їх взаємин з іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки, державними установами;

- наділені повноваженнями державно-владного характеру¹.

Як правило, правосуб'єктні нормативно-правові акти передбачають практичне втілення державно-владних повноважень суб'єктів забезпечення національної безпеки через надання останнім права:

- видавати від імені держави юридично обов'язкові нормативні й індивідуальні акти;

- здійснювати нагляд за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених законодавством;

- захищати ці вимоги від порушень шляхом застосування заходів переконання, стимулювання, а в необхідних випадках і заходів державного примусу.

Передбачається також, що до складу суб'єктів забезпечення національної безпеки входять посадові особи, які безпосередньо виконують

¹ Новицький Г. В. Система законодавства у сфері забезпечення національної безпеки України // Наук.-аналіт. бюл. Нац. центру з питань євроатлантичної інтеграції України «Євроатлантикінформ». – 2007. – № 2–3 (14–15). – С. 55.

покладені на них керівні повноваження, визначається порядок їх призначення.

Отже, це ще раз підтверджує, що законодавством на сьогодні встановлено, що суб'єкти забезпечення національної безпеки є частиною лише державного апарату.

Зараз досить чітко виокремлюються:

- законодавство про правовий статус органів державної влади, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки;
- законодавство, яке регулює правовий статус окремих складових Воєнної організації держави;
- законодавство про спецслужби;
- законодавство про правоохоронні органи.

Звідси висновок — віднесенню законом громадян України та їхніх об'єднань до категорії суб'єктів забезпечення національної безпеки нині притаманний дещо умовний, декларативний характер, і це пов'язано більше з виховною функцією права, ніж із забезпеченням національної безпеки у повному розумінні цього поняття.

Разом з тим аналіз законодавства та практики забезпечення національної безпеки свідчить, що в інституціональній структурі суб'єктів забезпечення національної безпеки повинно бути чітко визначене місце недержавного сектору безпеки. Необхідно усвідомлювати, що забезпечення національної безпеки здійснюється не в державі взагалі, не в абстрактному просторі, а в конкретному місці. Воно безпосередньо пов'язане з безпекою конкретних людей.

Своє нормативно врегульоване місце серед суб'єктів забезпечення національної безпеки повинен мати недержавний сектор безпеки. У зв'язку з цим ми обстоюємо позицію, відповідно до якої потрібно переглянути традиційний підхід, де розв'язання завдань забезпечення національної безпеки покладається лише на державний сектор забезпечення національної безпеки.

Вирішенню всіх цих проблем сприяли б розробка і прийняття Верховною Радою України спеціального закону, що визначав би правовий статус, права й обов'язки недержавних структур безпеки. Важливо, щоб зміст цього закону спирався на Стратегію національної безпеки України, чітко визначаючи місце в ній недержавних служб безпеки.

Крім цього, чітке визначення правового статусу структур недержавного сектору безпеки неможливе без прийняття законів України: «Про зброю», «Про охоронну діяльність», «Про детективну діяльність», «Про служби безпеки суб'єктів господарювання та інших юридичних

осіб», «Про комерційну таємницю». Відзначимо, що більшість зі згаданих законопроектів уже розроблено і чекає своєї черги в «коридорах влади».

Вважаємо за доцільне також законодавчо уточнити роль Ради національної безпеки і оборони України у більш широкому аспекті її відповідальності за формування громадянського суспільства. Суспільства, котре народжувало б компетентну владу і контролювало її. На нашу думку, Рада національної безпеки і оборони України має координувати зусилля державних і недержавних інституцій у сферах національної безпеки і оборони, контролювати діяльність органів виконавчої влади та організовувати їх взаємодію з громадськими організаціями і неурядовими установами, які ставлять за мету сприяння національній безпеці України.

Це означає, що РНБО як конституційний координуючий орган з питань національної безпеки мала б проводити лінію на сприяння розвитку інфраструктури недержавної складової системи національної безпеки. Важливою передумовою цього могло б стати укладення відкритої соціальної угоди (з відповідними механізмами взаємодії і конкретними напрямками співробітництва) між РНБО та впливовими громадськими організаціями.

Йдеться, наприклад: про утворення в структурі РНБО суспільно-дорадчої комісії; про патронат РНБО над громадянськими ініціативами у сфері нацбезпеки; про залучення представників неурядових структур як незалежних експертів і консультантів до підготовки питань та напрацювань проектів рішень РНБО; про участь (у тому числі, на чолі комісій) у розслідуваннях фактів, котрі матимуть значний суспільний резонанс; про задіяння системи держзамовлень на альтернативну неурядову експертизу концепцій і програм, спрямованих на захист життєво важливих інтересів України та ін.

Маємо зауважити, що така пропозиція не потребує змін до Конституції України і не суперечить, а розкриває демократичний зміст ст. 107 Конституції України.

Важливим кроком у напрямі задіяння громадського потенціалу може стати також організація і функціонування суспільно-консультативних рад при профільних комітетах Верховної Ради, а також при МВС, СБУ, Міністерстві економіки, Податковій адміністрації та інших структурах державного управління.

Поряд з вирішенням багатьох питань на шляху демократизації консультативні ради могли б відіграти важливу роль у протидії коруп-

ційним факторам. Серед яких ми бачимо проблеми доступності до органів державної влади і адекватного реагування керівників владних структур на звернення громадян і на обґрунтовані виступи засобів масової інформації

Впровадження подібних організаційних утворень громадського контролю над системою національної безпеки сприяло б формуванню і узгодженому функціонуванню її державної та недержавної складових як єдиного організму. Створювалися б реальні передумови для плідного використання інтелектуального ресурсу в інтересах вдосконалення ідеології безпеки, залучення широких верств населення до процесу суспільного життя і забезпечення соціального миру.