

ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

EXPERIENCE IN THE SPHERE OF REFORMING LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF SPECIAL PURPOSE IN THE STATES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Карпенко М.М.,

*здобувач кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій*

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті обґрунтовано доцільність реформування Служби безпеки України. Досліджено досвід реформування та особливості правового регулювання діяльності правоохоронних органів спеціального призначення в постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи. Виділено низку спільних тенденцій у регулюванні діяльності правоохоронних органів спеціального призначення в розглянутих державах.

Ключові слова: реформи сектору безпеки, правоохоронний орган спеціального призначення, парламентський контроль, реформування, досвід.

В статье обоснована целесообразность реформирования Службы безопасности Украины. Исследован опыт реформирования и особенности правового регулирования деятельности правоохранительных органов специального назначения в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы. Выделены общие тенденции в регулировании деятельности правоохранительных органов специального назначения в рассмотренных странах.

Ключевые слова: реформы сектора безопасности, правоохранительный орган специального назначения, парламентский контроль, реформирование, опыт.

The article examines experience of the reforms and special features of the legal framework of the special-purpose law-enforcement agencies' activity in post-Socialist Central and Eastern European countries. Identify common trends in the regulation of the activities of law enforcement agencies, special purpose in the countries reviewed.

Key words: security sector reforms, special-purpose law-enforcement agency, parliamentary control.

Постановка проблеми. Реформування Служби безпеки України сьогодні залишається актуальним питанням, що передусім пов'язано з необхідністю дотримання світових та європейських стандартів діяльності правоохоронних органів спеціального призначення. Під час проведення реформи Служби безпеки України доцільно враховувати досвід держав Центральної та Східної Європи, що пов'язано із цілою низкою факторів. По-перше, так само як і Україна, ці держави зіткнулися з необхідністю перетворення державних органів, діяльність яких була спрямована передусім на підтримання політичного режиму й носила переважно каральний характер, на державні органи, завданням яких є насамперед захист прав і свобод людини. По-друге, становлення правоохоронних органів спеціального призначення в країнах Центральної та Східної Європи проводилось в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції цих держав, що обумовило впровадження стандартів відповідних організацій під час реформування сектору безпеки. Нарешті, на сьогодні у вітчизняних дослідженнях, присвячених діяльності та реформуванню Служби безпеки України, досвід реформ сектору безпеки центрально- та східноєвропейських держав майже не розглядався. Таким чином, із метою дослідження досвіду правового регулювання діяльності правоохоронних органів спеціального призначення Центральної та Східної Європи вважаємо за необхідне розглянути відповідне законодавство Польщі, Румунії, Болгарії, Чехії та Словаччини.

Метою дослідження є вивчення особливостей правового регулювання діяльності правоохоронних органів спеціального призначення в державах Центральної та Східної Європи та аналіз можливостей використання досвіду їх реформування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Початок реформування правоохоронних органів спеціального призначення в країнах Центральної та Східної Європи пов'язаний з їх переходом до демократії, з якою старі спеціальні служби, переважно карального характеру, були несумісними. Слід зауважити, що підходи до реформування правоохоронних органів спеціального призначення, визначення їхнього місця в системі державного апарату сильно відрізнялись.

В окремих державах відбулося значне обмеження повноважень правоохоронних органів спеціального призначення. Це характерно для Румунії, де Департамент державної безпеки був розформований практично відразу після зміни режиму, а його повноваження Законом України «Про національну безпеку Румунії» від 29 липня 1991 р. [1] були розділені між декількома органами. Відповідно до ст. 6 цього закону державними органами у сфері забезпечення національної безпеки є Служба розвідки Румунії, Служба зовнішньої розвідки, Служба захисту та охорони (на яку покладена передусім охорона вищих посадових осіб держави), а також Міністерство національної оборони, Міністерство внутрішніх справ та Міністерство юстиції через спеціально створені ними органи. Діяльність цих служб координується Вищою радою національної оборони, до якої вхо-

дять президент Румунії, прем'єр-міністр, міністри національної оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, юстиції, промисловості та ресурсів, публічних фінансів, директори Служби розвідки Румунії, Служби зовнішньої розвідки, шеф Генерального штабу та радник президента з питань національної безпеки [2].

Основним органом, на який покладені завдання щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави, захисту її конституційного ладу, є Служба розвідки Румунії. До числа основних напрямів її діяльності відносяться такі: попередження та протидія тероризму, кіберрозвідка, захист конституційних цінностей, контррозвідка, забезпечення економічної безпеки, захист інформації з обмеженим доступом. Важливою особливістю Служби розвідки Румунії є те, що власне розкриття та розслідування злочинів не відносяться до її компетенції, але відповідно до ст. 12 Закону Румунії «Про організацію та функціонування Служби розвідки Румунії» в разі виявлення фактів грубого порушення режиму національної безпеки, за які передбачена кримінальна відповідальність, Служба розвідки Румунії має право затримати осіб, що підозрюються в їх вчиненні з метою передання до судових органів разом із матеріалами, що свідчать про протиправну діяльність [3].

Служба розвідки Румунії є цивільним органом (повноваження у сфері військової розвідки здійснює Генеральний директорат військової розвідки в складі Міністерства оборони Румунії). Водночас відповідно до ст. 27 Закону Румунії «Про організацію та функціонування Служби розвідки Румунії» від 24 лютого 1992 р. [3] персонал Служби розвідки Румунії складається як із постійних військових кадрів, так і із цивільних службовців, що виконують оперативні та адміністративні завдання.

Очолює службу директор, який призначається парламентом за поданням президента. Парламентський контроль за діяльністю служби здійснюється передусім шляхом представлення директором звіту про діяльність служби, що надається не рідше, ніж раз на рік, а також за вимогою парламенту. Повноваження щодо здійснення поточного парламентського контролю покладено на постійну спільну комісію обох палат парламенту зі здійснення парламентського контролю за діяльністю Служби розвідки Румунії.

Шляхом обмеження повноважень правоохоронних органів спеціального призначення здійснювалось й реформування їхньої діяльності в колишній Чехословаччині. Служба державної безпеки, що підпорядковувалась Міністерству внутрішніх справ, була розформована в лютому 1990 р.; замість неї в структурі міністерства було створене Управління захисту конституції та демократії. Нова структура проіснувала недовго й вже в грудні 1990 р. була перетворена на Федеральну інформаційну службу Міністерства внутрішніх справ. Перетворення супроводжувалось переданням низки повноважень (зокрема, щодо ведення спостереження) органам поліції. Нарешті, 29 травня 1991 р. був прийнятий закон № 244/1991, відповідно до якого створювалась

Федеральна служба безпеки та інформації як незалежний орган державної влади. Її директор був підзвітний парламенту, однак призначався президентом за поданням уряду, що суттєво знижувало ефективність парламентського контролю [4].

Після розпаду Чехословаччини в Чехії та Словаччині були створені власні спеціальні органи: Служба безпеки й інформації та Словацька інформаційна служба, відповідно.

У Законі України «Про розвідувальні служби Чеської республіки» на Службу безпеки та розвідки покладено обов'язок щодо забезпечення збору інформації: про дії та замах на дії, що спрямовані проти демократичних засад, суверенітету та територіальної цілісності Чеської республіки; про розвідувальні служби інших держав; про діяльність, що створюють загрозу державній або службовій таємниці; про діяльність, наслідки якої можуть загрожувати економічним основам Чеської республіки; про організовану злочинність та тероризм [5].

Службу безпеки та інформації очолює директор. Він призначається урядом після обговорення кандидатури в комітеті в справах безпеки нижньої палати парламенту; у своїй діяльності директор відповідальний перед урядом [6]. Контроль за діяльністю Служби безпеки та інформації здійснює також нижня палата парламенту, яка для цих цілей створює окремий контрольний орган [5].

До завдань Словацької інформаційної служби відносяться збір, накопичення та аналіз інформації щодо діяльності, яка створює загрозу конституційному ладу, територіальній цілісності та суверенітету Словацької республіки; діяльності, направленої проти безпеки Словацької республіки; діяльності закордонних розвідувальних служб; організованої злочинної діяльності та тероризму; обставин, що можуть серйозно зашкодити господарським основам Словацької республіки; витоку інформації, зникнення речей, доступ до яких обмежено законодавством або міжнародними договорами [7].

Директора Словацької інформаційної служби призначає та знімає з посади президент Словаччини за поданням уряду. За свою діяльність він відповідає перед Радою національної оборони. Формою парламентського контролю є подання щорічних звітів до Народної ради Словацької республіки. Окрім цього, директор Словацької інформаційної служби зобов'язаний надавати інформацію за запитом президента, прем'єр-міністра та голови Народної ради [7]. Законодавством окремо передбачено створення Народною радою спеціально уповноваженого органу з контролю за діяльністю Словацької інформаційної служби [7].

Інший підхід був використаний у Польщі та Болгарії, де правоохоронним органам спеціального призначення були залишені достатньо широкі повноваження, а організація спеціальних служб на початковому етапі розвитку була залишена практично без змін [8, с. 16].

Так, у Польщі стара Служба безпеки, що підпорядковувалась Міністерству внутрішніх справ,

була перетворена на Управління охорони держави, яке з 1996 р. було виділено зі складу Міністерства внутрішніх справ у самостійний орган, що підпорядковувався прем'єр-міністру. Реорганізація, що передбачала розмежування повноважень із забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави, відбулася відносно пізно, а саме в 2002 р. Управління охорони держави було розформовано, а його повноваження були передані двом новоствореним державним структурам: сфера охорони держави від внутрішніх загроз була передана до компетенції Агентства внутрішньої безпеки, а завдання щодо здійснення цивільної зовнішньої розвідки покладені на Агентство розвідки. Голови обох агентств призначаються прем'єр-міністром Польщі й підпорядковуються йому; при цьому польському парламенту надані повноваження щодо здійснення контролю за їхньою діяльністю. Повноваження обох агентств закріплені законом від 24 травня 2002 р. «Про Агентство внутрішньої безпеки та Агентство розвідки».

До завдань Агентства внутрішньої безпеки належать такі:

1) виявлення, запобігання й протидії загрозам внутрішній безпеці держави, її конституційному порядку, а особливо загрозам її суверенітету та міжнародним інтересам, незалежності, недоторканності території, а також обороноздатності;

2) виявлення, запобігання та викриття таких злочинів:

а) шпигунства, тероризму, незаконного розголошення або використання інформації з обмеженим доступом та інших злочинів проти державної безпеки;

б) злочинів проти економічних основ держави;

в) корупції осіб, які виконують публічні функції, якщо вона може створювати загрозу державній безпеці;

г) злочинів у сфері виготовлення та обігу товарів, технологій та послуг, що мають стратегічне значення для державної безпеки;

д) нелегального виробництва, володіння та обігу зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, зброї масового знищення, а також одурманюючих засобів та психотропних речовин у міжнародних масштабах, а також переслідування осіб, що вчинили зазначені злочини;

3) реалізація в межах своїх повноважень завдань, пов'язаних з охороною інформації з обмеженим доступом, а також функцій державного органу влади у сфері охорони інформації з обмеженим доступом у міжнародних відносинах;

4) збір, аналіз, обробка та передача відповідним органам інформації, що може мати суттєве значення для охорони внутрішньої безпеки держави та її конституційного порядку;

5) виконання інших завдань, передбачених законодавством та міжнародними договорами [9].

У Болгарії Комітет державної безпеки в 1990 р. був розформований, а замість нього були створені Національна служба захисту конституції (у 1991 р. перейменована на Національну службу «Безпека»), на яку були покладені повноваження щодо здійснен-

ня заходів у сфері внутрішньої безпеки; Національна розвідувальна служба, якій були передані обов'язки у сфері зовнішньої розвідки; Національна служба охорони, що забезпечує охорону керівників держави.

Водночас, на відміну від інших постсоціалістичних держав, Болгарія пішла шляхом розширення повноважень свого правоохоронного органу спеціального призначення. У 2008 р. було створене Державне агентство «Національна безпека» шляхом злиття Національної служби «Безпека», управління «Захист засобів зв'язку» Міністерства внутрішніх справ, Агентства фінансової розвідки та військової контррозвідки Міністерства оборони. Таким чином, його створення показало відмінну від сусідніх держав тенденцію, де наголос робився на створенні декількох спеціалізованих служб, кожна з яких відповідає за власний напрям роботи.

Відповідно, Державне агентство «Національна безпека» наділено достатньо широкими повноваженнями. Воно виконує завдання із захисту національної безпеки від посягань, направлених проти незалежності та суверенітету Болгарії, її територіальної цілісності, національних інтересів, встановленого в державі конституційного ладу та основних прав і свобод громадян, що пов'язані з розвідувальною діяльністю на користь іноземних держав; небезпекою для суверенітету, територіальної цілісності держави та єдності нації; антиконституційною діяльністю; корупційними діями осіб, які обіймають вищі державні, громадські та інші посади в публічному та приватному секторі; застосуванням сили або використанням суспільно-небезпечних засобів із політичними цілями; загрозою економічній та фінансовій безпеці держави; загрозою екологічній безпеці держави; порушенням функціонування Національної системи захисту інформації з обмеженим доступом; загрозою стратегічним для держави об'єктам; деструктивним впливом на комунікаційні та інформаційні системи; міжнародним тероризмом, екстремізмом, а також їхнім фінансуванням; міжнародною торгівлею зброєю та виробами або технологіями подвійного призначення; виробництвом, зберіганням та поширенням суспільно небезпечних засобів, виробів або технологій подвійного призначення, наркотичних засобів та їхніх прекурсорів, якщо це створює небезпеку для нормального функціонування державних органів; організованою злочинною діяльністю місцевих та транснаціональних злочинних структур; загрозами функціонуванню митного режиму, грошової, податкової та страхової системи; торгівлею людьми; комп'ютерними злочинами або злочинами, вчиненими за допомогою комп'ютерних мереж та систем; порушенням права інтелектуальної власності; підбрюхою грошових знаків, платіжних інструментів та офіційних документів; торгівлею культурними цінностями та азартними іграми; діяльністю груп та осіб, що сприяють іноземним розвідувальним службам, терористичним або екстремістським організаціям; міграційними процесами; укладенням незаконних угод, легалізацією коштів, отриманих злочинним шляхом, та розтратою фондів

Європейського Союзу. З метою здійснення покладених на нього завдань агентство, крім контррозвідвальної діяльності, також здійснює й розслідування злочинів, вчинених у перерахованих сферах [10]. Очолює агентство голова, який обирається парламентом за пропозицією прем'єр-міністра.

Контроль за діяльністю Національного агентства «Національна безпека» здійснюється президентом, парламентом та прем'єр-міністром. Зокрема, передбачено обов'язок голови агентства подавати однаково за змістом та обсягом інформацію про діяльність відомства одночасно президенту, голові парламенту та прем'єр-міністру. Також обов'язковим є подання головою агентства щорічного звіту Раді міністрів, який у свою чергу вносить його на розгляд парламенту. З метою здійснення парламентського контролю ст. 32 закону «Про Національне агентство "Національна безпека"» передбачено функціонування спеціалізованої парламентської комісії [10].

Таким чином, підхід до діяльності правоохоронних органів спеціального призначення в країнах Центральної та Східної Європи суттєво відрізняється. Так, якщо в Румунії, Чехії, Словаччині діяльність такого органу носить передусім контррозвідвальну спрямованість, то в Польщі та Болгарії на відповідні служби додатково покладені достатньо широкі повноваження у сфері розкриття та розслідування й інших злочинів, пов'язаних із загрозами національній безпеці.

Водночас можна виділити низку спільних тенденцій у регулюванні діяльності правоохоронних органів спеціального призначення в розглянутих державах.

По-перше, існує чітке розмежування військових та цивільних спеціальних служб; окрім цього, для цивільних спеціальних служб характерним є розподіл повноважень між органами, що забезпечують внутрішню та зовнішню безпеку держави [11, с. 155]. Частково цей підхід використовується й в Україні (розмежування повноважень Служби безпеки України та Головного управління розвідки Міністерства оборони України, з одного боку, і Служби безпеки України та Служби зовнішньої розвідки України – з іншого). Разом із цим діюче законодавство зберігає низку особливостей Служби безпеки України, що не дозволяють повністю віднести її до цивільної служби, – це передусім наявність у підпорядкуванні Служби безпеки України підрозділів військової контррозвідки та військових формувань. Натомість, хоча в розглянутих державах правоохоронні органи спеціального призначення мають у своєму складі військовий персонал (наприклад, у Румунії), єдиним воєнізованим формуванням у їх підпорядкуванні є антитерористичні підрозділи.

По-друге, однією з ключових засад реформ сектору безпеки в постсоціалістичних країнах стало забезпечення ефективного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів спеціального призначення. Так, поширеним є виділення постійно діючого органу з метою забезпечення контролю за діяльністю спеціальних служб на законодавчому рівні. Хоча в Україні парламентський контроль також забезпечується Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки й оборони, законодавство про Службу безпеки України подібного механізму не передбачає.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Lege nr.51 din 29 iulie 1991 privind siguranța națională a României [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=8237.
2. Lege nr. 415 din 27 iunie 2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=36672.
3. Lege nr.14 din 24 februarie 1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=8564.
4. Zákon o Federální bezpečnostní informační službě a o používání zpravodajských prostředků [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.epravo.cz/_dataPublic/sbirky/archiv/sb048-91.pdf.
5. Zákon o zpravodajských službách České republiky [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-153>.
6. Zákon o bezpečnostní informační službě [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-154>.
7. Zákon Národnej Rady Slovenskej Republiky z 21. januára 1993 o Slovenskej informačnej službe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sis.gov.sk/o-nas/zakon-o-sis.html>.
8. Watts L. Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies, Conflicting Paradigms, Dissimilar Approaches / L. Watts // *Studies in Intelligence*. – 2004. – № 1. – Vol. 48. – P. 11–25.
9. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20020740676&type=3>.
10. Закон за Държавна агенция «Национална сигурност» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.bg/laws/ldoc/2135574489>.
11. Babos T. Regulating the Intelligence System and Oversight in the Hungarian Constitutional Democracy / T. Babos, L. Royer // *The Evolution of Civil-Military Relations in South East Europe. Continuing Democratic Reform and Adapting to the Needs of Fighting Terrorism* / P. Fluri, G. Gustenau, P. Pantev (Editors). – Heidelberg ; New York : Physica Verlag, 2005. – P. 149–167.