

*Глушков В. О.,**доктор юридичних наук, професор, завідувач СК-1
Навчально-наукового інституту контролюючої діяльності
Національної академії Служби безпеки України,**Радовецька Л. В.,**викладач кафедри теорії та історії держави і права
Навчально-наукового інституту контролюючої діяльності
Національної академії Служби безпеки України*

УЧАСТЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ДІЯЛЬНОСТІ СБ УКРАЇНИ

Анотація. В статті розглядається взаємозв'язок громадянського суспільства та його інституційних утворень (інститутів громадянського суспільства) із державним органом – Службою безпеки України шляхом їх взаємної участі у реалізації функції забезпечення державної безпеки.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, Служба безпеки України, функція забезпечення державної безпеки, громадський контроль.

Постановка проблеми. Відомо, що розвинене громадянське суспільство є важливою передумовою побудови і розвитку правової держави, якою, виходячи з декларативного припису ст. 1 Конституції, є Україна. Розбудова правової держави вимагає постійного удосконалення всього її апарату, а тому, за сучасних умов розвитку України у цьому напрямку, повинно відбуватися послідовне становлення та утвердження спеціальної служби у якості транспарентної (відкритої) системи, здатної ефективно реалізовувати свої функції, вчасно та ефективно реагувати на сучасні загрози й виклики, діяльність якої буде спрямована на служіння потребам суспільного життя. Це повністю збігається із сучасними тенденціями громадського розвитку, у яких спостерігається послідовне утвердження концепції служіння інтересам громади, підзвітності роботи останній, а також співпраці з нею. Ця концепція є актуальною також і для діяльності спецслужб як складової державного апарату, що утримується за державний кошт, а також вимогам, що пред'являються для прозорості діяльності всіх державних органів. Україна повинна не тільки позиціонувати себе як демократична держава, а й робити реальні кроки у цьому напрямку, а також зважати на вимоги, що встановлюються для держав, вироблених прогресивною світовою спільнотою. До останніх можна віднести рекомендації ПАРС щодо організації контролю (в тому числі на нормативному рівні) над внутрішніми службами безпеки, зокрема № 1402 (1999) «Контроль за внутрішніми службами безпеки», № 1713 (2005) «Демократичний аналіз сектору безпеки країн-членів». І, нарешті, як свідчить досвід зарубіжних країн, домінуючою все частіше стає модель «служіння суспільству», котра заснована на парадигмі соціального партнерства [1, с. 272], де співробітник органу держбезпеки не буде відігравати репресивну та автократичну роль, а постане у якості (з іміджем) позитивного професіоналу здатного виконувати певною мірою соціальну (підтримуючу) функцію стосовно громадян.

Ступінь розробленості проблеми. У кінці першого десятиріччя XXI у наукових колах, на зміну досліджень про концепцію правової держави, почали активно розвиватися і досліджуватися ідеї громадянського суспільства. Зокрема, дослідженням питань громадянського суспільства присвячені праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як Е. Арато, М. Бойчука, В. Буряка, Т. Дашо,

А. Догерті, А. Карася, А. Колодія, С. Кириченка, Д. Коена, О. Левенця, І. Макарова, І. Пасько, Я. Пасько, Ф. Рудича, та ін., однак переважно всі їх праці лежать у площині філософських, соціологічних та політологічних аспектів наукових пошуків. Дослідження діяльності СБ України є предметом наукових дискусій як теоретиків, так і вчених-практиків, як правило, співробітників органу держбезпеки, зокрема: праці О. Горбуліна, С. Гордієнка, О. Грідіна, В. Картавцева, Лаврика, О. Малиновської, В. Пилипчука, І. Сервещького, Є. Скулиша, В. Яценка та ін. Наше ж дослідження має на меті дослідити взаємозв'язок структурних елементів громадянського суспільства: його інститутів та їх участь у реалізації однієї із найголовніших функцій сучасної Української держави, функції забезпечення державної безпеки. У рамках досягнення поставленої мети, а також виходячи з того, що під участю розуміють виконання разом з кимось якоїсь роботи, здійснення якоїсь справи; спільну дію, завданнями для авторів є: дослідити роль та місце інститутів громадянського суспільства, по-перше, як суб'єктів практичної діяльності щодо реалізації функції забезпечення державної безпеки України, по-друге, як суб'єктів, основоположною ознакою яких є недержавна складова, по-третьє, як суб'єктів реалізації функції, що є безпосередньою, прямою, необхідною та основоположною, а також унікальною для Служби безпеки України як органу держбезпеки, а також, по-четверте, у яких формах і за допомогою яких методів вони здійснюють цю функцію у їх взаємозв'язку у цій діяльності.

Виклад основного матеріалу. Як слушно зауважує Л. Наливайко, участь інститутів громадянського суспільства у державному управлінні та їх взаємодія з органами державної влади можуть бути самими різними: від створення консультативно-організаційних підрозділів в органах державного і муніципального управління по роботі з громадськими організаціями, системи спеціального навчання експертів до служб соціального управління. У демократичному суспільстві громадяни не можуть бути усунені від підготовки і прийняття державно значущих рішень, важливих для забезпечення умов їх життєдіяльності [2, с. 41].

Відомо, що функція забезпечення державної безпеки представляє собою складний процес, який охоплює різні сфери людського життя, а тому процес щодо її реалізації – це складне багатоаспектне явище, яке потребує залучення різних засобів, суб'єктів, форм, методів, механізмів тощо. Окрему нішу у цьому процесі займають недержавні утворення, що охоплюють різноманітні сфери суспільного життя і виступають своєрідним регулятором свободи людини. Це, як відомо, інститути громадянського суспільства – структурні елементи системи недержавних відносин в економічній, соціальній, релігійній, національній, ду-

ховній, культурній сфері. Саме ідея громадянського суспільства, основоположною ознакою якої є існування у суспільстві вільних індивідів, наділених правами для задоволення своїх потреб, на практиці отримує свій прояв, по-перше, у створенні, по-друге, у ефективному функціонуванні інститутів громадянського суспільства, з одного боку, як суб'єктів практико-прикладної діяльності у процесі забезпечення прав і свобод громадян, і, з іншого боку, як прояв безпосереднього втілення прав людини, їх само-реалізація.

Існування інститутів громадянського суспільства та їх безпосередня діяльність узгоджується із положеннями ст. 36 Конституції України, згідно з якою громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; також припису ст. 23, за якою кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості [3], і Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 рр.», відповідно до якого основним елементом громадянського суспільства виступає людина, інтереси та потреби якої виражаються через відповідні об'єднання громадян, так і як політичні партії, професійні об'єднання, асоціації, творчі спілки тощо [4].

До переліку інститутів громадянського суспільства науковці, як правило, відносять: 1) політичні партії та лобістські організації (комітети, комісії, ради), створені при законодавчих та урядових органах; 2) громадські політичні організації та рухи (екологічні, активні, правозахисні); союзи підприємців, асоціації споживачів, профспілки, благодійні фонди (харитативні організації), кооперативи, наукові і культурні організації, спортивні спільноти; 3) муніципальні комуни та інші фонди самоуправління за місцем проживання і роботи; 4) асоціації виборців, політичні клуби; 5) незалежні засоби масової інформації; 6) релігійні організації. Ці структури представляють певну сукупність, їх можна об'єднати у кілька основних груп: 1) об'єднання, що знаходяться у площині задоволення культурних, соціальних, спортивних, вікових, гендерних, регіональних, релігійних, професійних, соціальних та інших (неполітичних) інтересів (по-суті, це – громадські організації, діяльність яких визначена Законом України «Про громадські об'єднання», що вступив у силу з 1 січня 2013 р. [5]); 2) об'єднання, які знаходяться у площині (сфері) задоволення політичних прав людини (різноманітні політичні партії та рухи); 3) органи із функцією правового захисту (різноманітні правозахисні організації, органи адвокатури, нотаріату, Уповноважений ВР України з прав людини); 4) незалежні засоби масової інформації.

Однак, у цьому переліку відсутні органи місцевого самоврядування, які, на нашу думку, об'єктивно повинні знаходитися у цьому переліку, оскільки, по-перше, мають недержавну природу, і, по-друге, за Конституцією України (ст. 140), вони визначені як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3], що підтверджується рішенням Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002, який визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, як таких, що не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня

1997 року [6]. Такими питаннями місцевого значення, очевидно, можуть бути окремі аспекти забезпечення державної безпеки, особливо у їх взаємозв'язку із органами державної влади. Тому до п'ятої групи ми додаємо органи місцевого самоврядування як такі, що мають *дуалістичну* природу свого прояву у забезпеченні державної безпеки: у частині делегованих державою функцій з одного боку – державно-владна складова і як закріплене Конституцією і законодавством України право та реальна здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Вони знаходяться у площині (розрізі) самопрояву вільних громадян, невід'ємних прав людини і пов'язані, у першу чергу, із реалізацією групових, а також їх особистих інтересів у різних сферах життя у формі добровільно сформованих асоціацій та організацій, незалежних від прямого втручання та довільної регламентації з боку державної влади. З одного боку, вони можуть бути як суб'єктами, які реалізують відповідні функції, представляючи інтереси певних спільнот у цьому процесі, – втіленні у життя функції забезпечення державної безпеки, так і виступати об'єктами державної безпеки в процесі її забезпечення у вигляді свого прояву як конституційно закріплені права і свободи людини і громадянина, а також корпоративних прав, прав суспільства (у вигляді духовних, морально-етичних, культурних, історичних, інтелектуальних та матеріальних цінностей), що узгоджується зі змістом ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» [7]. Тобто вони, по-перше, можуть бути предметом наукового дослідження й аналізуватися як суб'єкти практико-прикладної діяльності у процесі забезпечення державної безпеки з аналізом відповідних характеристик та інших обов'язкових структурно-логічних елементів у їх взаємозв'язку із діяльним аспектом, а також, по-друге, тими, з приводу яких здійснюється забезпечення безпеки, бути об'єктами забезпечення державної безпеки – суспільними відносинами, на які спрямована діяльність суб'єктів у цьому процесі. Відтак, цей підрозділ присвячений особливостям діяльності суб'єктів, тобто тих, хто здійснює саме практико-прикладну діяльність у сфері відносин, що виникають у зв'язку із забезпеченням державної безпеки.

Всім цим вищезазначеним організаціям притаманні наступні спільні ознаки: 1) вони мають недержавну природу; 2) перебувають у сфері прав людини; 3) є суб'єктами практико-прикладної діяльності; 4) здійснюють діяльність у конкретному напрямку (забезпечення державної безпеки України); 5) здійснюють діяльність у визначених законодавством формах та за допомогою методів, принципів права, на основі норм права.

Участь інститутів громадянського суспільства у діяльності Служби безпеки України знаходиться у правовому полі Конституції України, по-перше, так як нею не встановлено ніяких заборон до здійснення такого виду діяльності, і, по-друге, ст. 36, 37 Конституції, де закріплено фундаментальні основи громадянських та політичних прав людини і громадянина щодо членства у політичних партіях та громадських організаціях, а також ст. 140 щодо функціонування органів місцевого самоврядування, крім того, законів України «Про Службу безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією держави та правоохоронними органами держави», «Про основи національної безпеки» та іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

Так, у галузево-рамочному законі «Про Службу безпеки України» ст. 8 (Загальні засади) передбачено правові основи відносин СБ України з громадянами та їх об'єднаннями, зокрема, приписом ч. 2 встановлено, що громадяни України та їх об'єднання, інші особи сприяють законній діяльності Служби безпеки України на добровільних засадах [8]. З цієї правової норми можна зробити наступні висновки:

а) громадяни та їх об'єднання сприяють СБ України як державному правоохоронному органу, функцією якого (у першу чергу обов'язком) є забезпечення державної безпеки України лише у рамках його законної діяльності;

б) громадяни та їх об'єднання сприяють СБ України у забезпеченні державної безпеки на добровільних засадах, тобто на основі принципу доброї (власної, не забезпеченої ніяким примусом) волі і є, по-суті, суб'єктивним правом громадян та їх об'єднань, тобто мірою можливої, не обов'язкової поведінки;

в) суб'єктами цих правовідносин можуть бути як окремі громадяни, так і їх колективні утворення;

г) аналіз Закону України «Про Службу безпеки України» в цілому та цієї правової норми зокрема дозволяє зробити висновки, що правовідносини з інститутами громадянського суспільства регламентовано лише цією правовою нормою у зв'язку із дещо застарілою і, певною мірою, несучасною редакцією Закону України про органи держбезпеки із, проте, деякими особливостями у практичному втіленні стосовно деяких нами умовно поділених груп громадянського суспільства. Так, правовідносини СБ України та нами виділеної другої групи інститутів громадянського суспільства, що мають на меті реалізацію, у першу чергу, політичних інтересів (які відмежовані від інших громадських організацій, оскільки вони наділені правом висувати кандидатів у народні депутати та до органів місцевого самоврядування) – політичні партії, передбачено приписами вище аналізованої статті, однак із певними застереженнями. Зокрема, у статусному законі про СБ України існує заборона щодо членства співробітників СБ України у політичних партіях, громадських об'єднаннях, що мають політичні цілі, а також використання СБ України в партійних, групових та особистих інтересах (ст. 6) [8], тобто діяльність як внутрішня (у формі членства у політичних партіях), так і зовнішня (тобто як співпраця з політичними партіями, рухами) у рамках задоволення політичних інтересів у діяльності СБ України виключена чинним законодавством. Очевидно, що можна говорити про певний взаємозв'язок лише у випадках формування політичної думки, волі та участі у виборах співробітників СБ України у рамках забезпечення законних прав і свобод громадян, що є змістовною складовою функції забезпечення державної безпеки.

До третьої групи нами класифікованих інститутів громадянського суспільства відносяться правоохоронні органи із функцією правового захисту, а саме різноманітні правозахисні організації, органи адвокатури, нотаріату, Уповноважений ВР України з прав людини та інші інституції, діяльність яких направлена, переважно, на захист порушених або неправомірно обмежених законних прав та інтересів людини і громадянина. Вони, як слушно зауважує І. Грицай, сприяють створенню демократичного правового суспільства за рахунок підтримки соціально незахищених фізичних осіб, що потребують правової допомоги, розвитку місцевої демократії та місцевого самоврядування, правової освіти громадян та захисту їх прав та свобод. Розвиток недержавних правозахисних організацій як невід'ємного елемента громадянського суспільства відповідає встановленим цілям демократичних реформ, що проводяться в Україні, та підвищує якість життя населення країни [9, с. 115].

На сьогодні зустрічаються й використовуються різні терміни для визначення недержавних об'єднань, діяльність яких спрямована на захист законних прав людини і громадянина, зокрема, це терміни «неурядові правозахисні організації», «недержавні правозахисні організації», «громадські правозахисні об'єднання», «неполітичні об'єднання громадян» тощо. Ми свідомо не будемо зупинятися на аналізі необхідності застосування різноманітних термінів поряд із загальним терміном «громадська організація»,

оскільки такий аналіз було проведено О. Ващук, яка дійшла до висновків, що існує практична необхідність контекстуальної зумовленості застосування цієї термінології, потреба в узгодженні термінів між собою та в нормативно-правових актах [10, с. 7]. У світовій практиці громадські організації називають неурядовими організаціями (non-government organization «NGOs»). Визначення, яке запропоноване в Енциклопедії публічного міжнародного права, характеризує такі організації як приватні об'єднання, федерації, спілки, товариства, групи не засновані урядом або міжурядовою угодою, які здатні відігравати певну роль у міжнародних відносинах своєю діяльністю, члени яких мають незалежне право голосу. Членами неурядових організацій можуть бути як індивідуальні особи (окремі громадяни), так і юридичні [9, с. 116]. На нашу думку, сутність цього терміну знаходиться у назві, що говорить сама за себе. Цими організаціями є неурядові, недержавні інституції, тобто такі, що мають недержавну природу свого існування, тобто не наділені державно-владними повноваженнями. Однак не всі громадські організації є правозахисними за своєю природою, оскільки їх самоврядна діяльність, що унормована статутами, не обов'язково і не завжди є правозахисною. Правозахисною діяльністю займаються також й органи нотаріату, адвокатури, окремі посадові особи, наприклад, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, що призначається Верховною Радою України. Участь цих інститутів громадянського суспільства у діяльності СБ України визначається Законом СБ України, а також Законами України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. № 5076, «Про нотаріат», «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини». Адвокатура як інститут громадянського суспільства здійснює публічно-значущу та приватно значущу діяльність. Ця діяльність здійснюється у рамках правоохоронної діяльності суб'єктів із функцією правового захисту приватних та публічних інтересів, що проявляється, переважно, у кримінальному судочинстві, так і, щоправда меншою мірою, у цивільному судочинстві. Громадські інтереси адвокатура захищає опосередковано через захист інтересів окремих громадян (прояв захисту приватних інтересів) – як членів суспільства, так і їх об'єднань. Крім того, адвокатські об'єднання, як професійні утворення громадян покликані захищати інтереси самих адвокатів.

Незалежні засоби масової інформації (ЗМІ) утворюють окрему групу інститутів громадянського суспільства. Їх роль у діяльності СБ України в останні роки набула нових масштабів у зв'язку із розвитком, по-перше, інформаційних технологій та інформаційного суспільства, по-друге, у зв'язку із утвердженням демократичного режиму, на сторожі якого повинні стояти незалежні незаангажовані ЗМІ, здатні реально, об'єктивно, актуально, прозоро висвітлювати події, що відбуваються. Незалежні ЗМІ у розвинених демократичних країнах ще прийнято називати «четвертою гілкою влади» (поряд із законодавчою, виконавчою та судовою). Вони виконують функцію «ланцюгових псів демократії», забезпечуючи при цьому законність та державну дисципліну, допомагають досягти зниження рівня порушень прав і свобод людини у діяльності державних органів в цілому і правоохоронних зокрема, одним із яких є Служба безпеки України. У ст. 7 статусного закону «Про Службу безпеки України» закріплено право громадськості на інформацію про діяльність СБ України, де визначено питання, які підлягають обов'язковому інформуванню, а також ту інформацію, що не підлягає розголошенню [8].

Всі вищезгадані групи інститутів громадянського суспільства беруть участь (є учасниками правовідносин) у здійсненні громадського контролю, який є окремим самостійним державно-правовим інститутом, і, одночасно, основним способом

забезпечення законності та дисципліни (поряд із загальнодержавним, внутрішньовідомчим, судовим контролем). Інститут громадського контролю у вітчизняному законодавстві знайшов свою юридичну регламентацію та унормування під назвою цивільний контроль у відповідному законі «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. [11] і став на початок XXI століття певною законодавчою новелою. Цим законом унормовано правовідносини у зв'язку із народним (недержавним) контролем, а також визначено завдання (ст. 2), принципи його здійснення (ст. 4), предмет контролю (ст. 5), суб'єкти та система контролю (ст. 6), гарантії його здійснення (розділ VI). Водночас, у прогресивному на той час Законі не знайшов (хоча й довго обговорювався, а також в окремі роки практично втілювався) законодавче закріплення принцип цивільного контролю над воєнною організацією та правоохоронними органами з боку політиків-невійськовослужбовців. Як слушно зауважує О. Мучник, у Німеччині з цією метою навіть введено до обороту особливий термін «Primat der Politik» (домінуюче значення політики). Керівництво армією з боку цивільних осіб передбачає, що питання національної безпеки не будуть підпорядковані військовим, і, навпаки, діяльність військових буде визначатися концепцією національної безпеки народу. Також Принцип цивільного контролю над армією передбачає, що виконавча гілка державної влади керує збройними силами і здійснює військову політику через цивільного міністра оборони, у розпорядженні якого повинен знаходитися апарат цивільних чиновників, що мають відповідний досвід у військовій сфері [12, с. 273].

Участь громадянського суспільства у здійсненні цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів, а також правовідносинах, пов'язаних із забезпеченням державної безпеки, знаходить своє практичне втілення через суб'єкти – інститути громадського суспільства, яким, за вищезгаданим законом, надано гарантії: по-перше, здійснювати запити; по-друге, отримувати у встановленому законом порядку інформацію про правоохоронну діяльність, що не містить державної таємниці; по-третє, проводити публічне обговорення результатів діяльності, пов'язаної із забезпеченням безпеки країни, боротьби зі злочинністю та створювати з цією метою громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; по-четверте, проводити громадську експертизу проектів, законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в ході реформування правоохоронних органів держави; по-п'яте, брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань реформування і діяльності правоохоронних органів держави, проблем правового захисту співробітників правоохоронних органів; по-шосте, через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами правоохоронної діяльності (ст. 19) [11].

Схожі гарантії надано також ЗМІ як окремій структурній ланці інститутів громадянського суспільства, які, відповідно до ст. 20, формуєючи громадську думку і зміцнюючи довіру суспільства до правоохоронних органів (СБ України як державного правоохоронного органу спеціального призначення), також мають право, по-перше, запитувати та, по-друге, безоплатно отримувати від правоохоронних органів відкриту інформацію, документи і матеріали з питань, віднесених до компетенції органу держбезпеки, а також через різноманітні засоби поширення інформації здійснювати їх оприлюднення. Водночас на СБ України як орган державної влади і правоохоронний орган спеціального призначення покладено обов'язки: а) розглядати звернення громадських організацій, військовослужбовців та інших громадян; б) повідомляти ЗМІ про пору-

шення прав працівників правоохоронних органів, а також про неналежне виконання наданих законом повноважень і функцій відповідними органами у сфері національної безпеки; в) повідомляти заявників (громадські організації, правозахисні тощо) та ЗМІ про результати розгляду та вжиті заходи. Така діяльність (інформування громадськості про діяльність СБ України) здійснюється прес-службою СБ України.

У системі суб'єктів здійснення цивільного контролю, поряд із видами контролю, здійснюваного Президентом України, Верховною Радою України, центральними органами виконавчої влади, судовим контролем тощо, передбачено участь органів місцевого самоврядування (поряд із місцевими державними адміністраціями) у здійсненні контролю над правоохоронними органами. У зв'язку з цим, слід виділити наступні дві особливості: по-перше, органи місцевого самоврядування є суб'єктами контролю поряд з іншими державними органами (за виключенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим), в той час як громадський контроль виділено як окремий вид контролю поряд з парламентським, президентським тощо; по-друге, законодавець, зазначаючи контроль, здійснюваний органами місцевого самоврядування, обов'язково вживає термін «участь». Зокрема, участь органів місцевого самоврядування у здійсненні контролю (назва ст. 18 Закону [11]), в той час коли в Законі йдеться про парламентський, президентський та ін. види контролю (крім громадського) термін «контроль» вживається сам по собі. Очевидно, що при вживанні терміну «участь у контролі» поряд із «контролем законодавцем» було вкладено нетотожне смислове навантаження. По-перше, участь у якійсь справі (у нашому випадку контролі) передбачає наявність ще якихось суб'єктів, які здійснюють діяльність разом з іншими, спільну дію [13, с. 576], водночас, коли вживається термін «контроль», він передбачає здійснення контролю безпосередньо визначеним суб'єктом; по-друге, при вживанні терміну «участь» завжди передбачається наявність правових відносин, останні ж передбачають наявність так званого складу правовідносин, тобто суб'єктів правовідносин, об'єкту правовідносин, суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин. Таким чином, «суб'єкти» й «учасники» правових відносин – не тотожні поняття.

Наукова доктрина також розмежує поняття «суб'єкт» і «учасник» правової діяльності відповідно до правового статусу, місця в структурі цієї діяльності, функцій, що виконуються та ін. параметрів. Суб'єктами є органи або організації, наділені державно-владними повноваженнями. Учасниками ж правової діяльності виступають окремі особи, колективи або організації, які внаслідок низки обставин і причин в той чи інший спосіб сприяють суб'єктам у виконанні відповідних юридичних дій, не містять владного начала, на відміну від дій суб'єктів. Для учасника головною рушійною силою в процесі є необхідність задоволення своїх потреб та інтересів, а також надання допомоги суб'єкту у вирішенні певних завдань [14, с. 684]. Тобто, суб'єкти – це ті, хто безпосередньо здійснюють покладені на них повноваження у тому чи іншому виді діяльності; а учасники – це ті, хто беруть участь у спільній діяльності із суб'єктами, тобто допомагають останнім здійснювати їх функції, тим, хто здійснює безпосередню діяльність у визначеному напрямку. Для учасників правовідносин діяльність, пов'язана із цими відносинами, знаходиться у межах дозволеної поведінки, а самі учасники використовують своє право брати участь у них (відносинах), в той час як для суб'єктів правовідносин (у нашому випадку суб'єктах контролю) ця діяльність знаходиться у межах визначених законодавством обов'язків. А тому учасники цивільного контролю, очевидно, могли б потрапити під дію ст. 28 Закону «Про Службу безпеки України», якою передбачено правові гарантії захисту

громадян, які беруть участь у забезпеченні державної безпеки України, а саме під захистом держави знаходяться особи, які допомагають і сприяють СБ України [9]. Однак чинною редакцією аналізованої статті передбачені лише громадяни та особи, що значно звужує обсяг застосування цієї норми, а тому її слід було б викласти у редакції: *Під захистом держави знаходяться особи, які допомагають і сприяють СБ України: громадяни, особи без громадянства, посадові особи органів місцевого самоврядування, посадові особи державних органів, члени громадських, правозахисних організацій, співробітники ЗМІ, які беруть участь у забезпеченні державної безпеки.*

Відомо, що органи місцевого самоврядування традиційно не відносять до інститутів громадянського суспільства, однак на нашу думку, аналіз їх повноважень у забезпеченні державної безпеки у загальнодержавній системі суб'єктів в цілому, а також участь у діяльності СБ України, зокрема через призму їх повноважень та природу прояву, слід розглядати поряд з іншими інститутами громадянського суспільства. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [3], що суперечить науковій доктрині, а також не повною мірою узгоджується із фундаментальними положеннями теорії держави і права і конституційного права, за яким державно-владна складова є іманентною ознакою державних органів, в той час як характерною ознакою органів місцевого самоврядування є, у першу чергу, її недержавна природа. Поясненням природи місцевого самоврядування є історія його виникнення, яка йде від однієї із форм – місцевого самоуправління, що взяла свій початок від середньовічних станових корпорацій (церковних приходів, цехів, общин), які поєднували у собі властивості громадського об'єднання, соціальної групи та територіального колективу одночасно. Звідси з'явилася «громадська» концепція місцевого самоуправління – різновид громадської асоціації. Асоціації вступають у правові відносини у якості юридичної особи, і цей статус було присвоєно муніципалітету, самокерованій общині. Відмінності між громадськими асоціаціями і муніципалітетами полягають у тому, що у перші організуються добровільно, особи вільно беруть участь у них. Муніципалітети ж формуються на основі закону, а членство у них не вільне – будь-яка людина, що проживає на території муніципалітету, є членом місцевого колективу. Громадські організації не користуються підтримкою держави для виконання своїх рішень, а муніципалітети приймають такі рішення, обов'язкові для жителів, виконання яких за необхідності може бути забезпечено поліцейськими методами [15, с. 462].

Водночас, ця фундаментальна ідея знайшла своє закріплення у ч. 1 ст. 140 Конституції, за якою місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3], а за законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2), доповненого новими характеристиками, як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [16], що також підтверджується рішенням Конституційного Суду України, від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 [6]. Зазначене дозволяє нам дійти до наступних висновків: а) місцеве самоврядування знаходиться у площині прав людини, що проживають на певній території; б) територіальна громада може вирішувати не будь-які питання, а лише питання місцевого значення; в) відповідно до ст. 59 Закону «Про місцеве самовря-

дування», результатом вирішення питань місцевого значення є видання правових актів – у формі рішень нормативного або індивідуального характеру, а також розпоряджень (індивідуального характеру), що є ключовою, необхідною, належною і характерною ознакою саме державних органів. Якщо ж взяти до уваги положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, у частині визначення делегованих повноважень, то можна зробити висновок про подвійну природу функціонування місцевого самоврядування і виділити як державну складову, такі недержавну складову.

Аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє виділити деякі повноваження у забезпеченні державної безпеки України, зокрема, у частині делегованих повноважень (тобто повноважень органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом) щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян – напрямків правоохоронної діяльності правоохоронних органів державної влади із функціями охорони державної (національної) безпеки. Як слушно зауважує Т. Смирнова, у цьому напрямку органи місцевого самоврядування тісно співпрацюють із правоохоронними органами (зокрема органами прокуратури, суду, внутрішніх справ), органами державної виконавчої влади [17, с. 171]. Ці повноваження передбачені п. 6 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема:

– забезпечують вимоги законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;

– вживають у разі надзвичайних ситуацій необхідні заходи відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

– вирішують відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів;

– здійснюють контроль за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;

– розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;

– виняють нотаріальні дії з питань, віднесених законом до їх відання.

Цією ж статтею (п. 2 ч. 1 ст. 38) передбачені повноваження сільських, селищних, міських рад у частині саме власних (самоврядних) повноважень, зокрема, сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України [16]. Цю діяльність вони здійснюють у двох формах: а) шляхом внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийнятих в межах їх повноважень; б) шляхом звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз вітчизняного законодавства а також структурно-логічної характеристики поняття функції забезпечення державної безпеки [18, с. 104-105], місця та ролі у цьому процесі органів місцевого самоврядування дозволяє нам зробити висновок про

те, що в частині власних (самоврядних) повноважень органи місцевого самоврядування виконують функції сприяння органам державної влади, в першу чергу, Службі безпеки України як державному органу, безпосередньою і прямою функцією якого є забезпечення державної безпеки України; вони (органи місцевого самоврядування) здійснюють цю функцію у наступних формах: а) у формі внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб; б) у формі звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування.

З метою реалізації цивільного контролю, виконання принципів, встановлених для його здійснення щодо діяльності правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, на підставі Розпорядження Президента України № 269/2006-рп від 20 липня 2006 р., створено Громадську раду при Службі безпеки України, установче засідання якої відбулося вже 10 липня 2006 р. Діяльність органу демократичного цивільного контролю, створеного за пропозицією СБ України, деталізовано унормовано Положенням про Громадську раду при СБ України, затвердженого Наказом СБ України від 12 жовтня 2012 р. № 465, за яким правовий статус Громадської ради (п. 1) визначено як дорадчий орган, який сприяє підвищенню ефективності діяльності органів СБУ, залученню громадськості до здійснення демократичного цивільного контролю у сфері державної безпеки та зміцненню довіри до СБУ з боку суспільства [19]. Також у Положенні закріплені правові основи, засади діяльності, порядок формування Ради, завдання, її компетенція. Принциповими приписами Положення є те, що Рада та її члени, по-перше, працюють на громадських засадах, по-друге, вони не можуть втручатися в оперативно-службову діяльність органів, підрозділів та службових осіб СБУ. Склад Ради формується серед числа позапартійних громадських діячів, представників правозахисних організацій, засобів масової інформації, відомих вчених за їхньою згодою або пропозицією відповідного державного органу чи об'єднання громадян.

Висновок. Аналіз завдань та повноважень, передбачених чинним положенням, дозволяє прийти до висновку, що Рада а) сприяє діяльності СБ України як державному правоохоронному органу спеціального призначення у реалізації ним функції забезпечення державної безпеки України; б) сприяє громадському обговоренню законопроектів та інших нормативно-правових актів, тобто як організаційна структура при СБ України сприяє громадському контролю за діяльністю правоохоронного органу. Вона здійснює це у таких організаційних формах: а) шляхом безпосередньої участі у засіданнях Ради; б) шляхом внесення ініціативи щодо невідкладного розгляду питань громадян, що стосуються порушення прав і свобод громадян співробітниками СБУ; в) участі у перевірках справ громадян щодо порушення прав і свобод співробітниками СБУ.

Література:

1. Матюхіна Н.П. «Служіння суспільству» як модель організації роботи органів правопорядку (заруб. досвід) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/.pdf.
2. Наливайко Л.Р. Громадська експертиза як інноваційна управлінська технологія // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 19-20 верес. 2013 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 41–43.
3. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
4. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007. – № 12. – Ст. 102.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013. – № 1. – Ст.1.

6. Рішення Конституційного Суду України від 25.03.2002 № 6-рп/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09.
7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. – № 39. – Ст. 35.
8. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992. – № 27. – Ст. 382.
9. Грицай І.О. Основна характеристика деяких видів неурядових правозахисних організацій // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 19-20 верес. 2013 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С.115–117.
10. Ващук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ващук О. М. – К., 2004.
11. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією та правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. – № 46. – Ст. 366.
12. Мучник А.Г. Комментарий к конституции Украины. – 2-е изд., исправ. и доп. – К. : Парламентское издательство, 2003. – Кн. 1. – 400 с.
13. Академічний тлумачний словник української мови : в 11-ти томах, 1979. – Том 10 – С. 532 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sum.in.ua/p/10/532/1.
14. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Рімаренко, Я.Ю. Кондрагєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К. : Концерн Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – Т. 1–1232 с.
15. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран : Учебник для вузов. – М. : Издательская группа «ФОРУМ» «ИНФРА-М», 1998. – 488 с.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
17. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : Навч. посіб. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2001. – 262 с.
18. Радовецька Л.В. Концептуальні положення забезпечення державної безпеки // Проблеми юриспруденції: теорія, практика, суспільний досвід : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 8 жовтня 2013 р. Тези наукових доповідей. – К., 2013. – С. 102–108.
19. Положення про Громадську раду при Службі безпеки України, затверджене Наказом Служби безпеки України від 12.10.2012 р. № 465 // Відомча нормативно-правова база.

Глушков В. А., Радовецька В. А. Участие институтов гражданского общества в деятельности службы безопасности Украины

Анотация. В статье рассматривается взаимосвязь гражданского общества и его институциональных образований (институтов гражданского общества) с государственным органом – Службой безопасности Украины посредством их взаимного участия в реализации функции обеспечения государственной безопасности.

Ключевые слова: гражданское общество, институты гражданского общества, Служба безопасности Украины, функция обеспечения государственной безопасности, гражданский контроль.

Glushkov, V., Radovetska L. Participation of civil society institutions in the work of the Security Service of Ukraine

Summary. Article examines the relationship of civil society and its institutional arrangements – the institutions of civil society with the state body – the Security Service of Ukraine through their mutual participation in the realization of the function of state security safeguarding.

Key words: civil society, civil society institutions, the Security Service of Ukraine, the function of national security safeguarding, civil control.