

Олег Миколайович Рєзнік
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету
Надія Сергіївна Андрійченко
магістр навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

УДК 65.011.8:354.31

**Специфіка адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта захисту
фінансової системи держави***

**Специфика административно-правового статуса СБУ как субъекта
защиты финансовой системы государства**

**The specifics of administrative and legal status of the Security Service of
Ukraine as a subject to protect financial system**

Актуальність теми дослідження. В основі благополуччя держави, її спроможності ефективно захищати інтереси всього населення лежить безпосередньо рівень її захисту від потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз, оперативності їх нейтралізації. Такий стан захищеності національних інтересів у всіх сферах життя держави і суспільства забезпечується рядом державних органів, які відповідно мають ефективно і злагоджено функціонувати, використовуючи весь спектр наданих їм законодавством повноважень. Серед таких органів особливе місце займає СБУ, що обмовлено її значенням у забезпеченні безпеки нашої держави загалом. При цьому, в умовах фінансово-економічної кризи, зростання фінансових правопорушень, що загрожують стабільності фінансової системи України, привертає особливу увагу до дослідження специфіки адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи держави.

*Робота виконана в рамках проекту № 0116U006814 (супровідний лист № 01/15-06/3278 від 19.08.2016 р.).

Метою дослідження є висвітлення специфіки адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи держави.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Питання адміністративно-правового статусу СБУ вивчали такі науковці як Артюх О.І., Баранецький Р.В., Грек М.В., Грідін О.В., Карпенко М.М., Кумейко А.В., Нападистий О.Г., Полковніченко О.М., Пономарьов С.П., Савченко А.В., Степанченко О.О., Панченко М.В., Ярмачі В.Х. та інші, однак комплексне визначення специфіки адміністративно-правового статусу СБУ саме як суб'єкта захисту фінансової системи держави потребує подальшого дослідження.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні, однозначне визначення поняття «адміністративно-правовий статус» відсутнє. Зокрема, Авер'янов В.Б. визначає адміністративно-правовий статус як комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даним суб'єктом як в адміністративних правовідносинах так і поза ними. Однак попри те, що права та обов'язки складають основу адміністративно-правового статусу суб'єкта, окрім них до його структури можуть входити й інші складові елементи: мета, завдання, функції тощо¹.

Бахрах Д.М. адміністративно-правовий статус державних суб'єктів взагалі поділяє на три головні блоки: цільовий (цілі, завдання, функції); структурно-організаційний (порядок створення та легалізації, реорганізації, ліквідації відповідних суб'єктів, їх підпорядкування, передачі із відання одних організацій в підпорядкування іншим, встановлення і зміну їх організаційних структур, процедур діяльності і права на офіційну символіку); компетенційний (сукупність владних повноважень (прав та обов'язків) щодо предметів відання)².

Тихомиров Ю.А. до адміністративно-правового статусу державних органів відносить ряд елементів, серед яких: мета, порядок утворення і функціонування державних органів, основні завдання та форми відносин з іншими ланками державного апарату³. А за Ківалом С.В. до складових адміністративно-правового статусу державних органів належать лише функції, завдання та компетенція (права і обов'язки)⁴.

Підсумовуючи варто зазначити, що компетенцію та повноваження завжди розглядають в якості центральних елементів адміністративно-правового статусу органів держави та посадових осіб, тоді як щодо його інших складових єдиної точки зору не існує.

Звичайно ж дослідження вказаних блоків надасть нам чітке уявлення про адміністративно-правовий статус того чи іншого органу держави, однак дуже важливим елементом, який не був віднесений до складових адміністративно-правового статусу жодним із вказаних науковців є юридична відповідальність.

Тут варто звернути увагу на позицію Якімова Ю.Я., який серед цільового, організаційного блоку та компетенції як важливих складових статусу органу державної влади виділяє ще один – адміністративну відповідальність як необхідний правовий засіб забезпечення належного виконання обов'язків органу державної влади⁵. Хоча варто погодитись з Пономарьовим О.В., що відповідальність за неналежне виконання обов'язків кожним органом не має обмежуватися лише адміністративною, а охоплюватися усіма видами юридичної відповідальності⁶.

Загалом завдання, права та обов'язки, підпорядкованість, відповідальність СБУ визначено не лише спеціальним нормативно-правовим актом – Законом України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року, але й рядом інших законодавчих актів, зокрема Законами України: «Про основи національної безпеки», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про оборону України», «Про державну таємницю», «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про

оперативно-розшукову діяльність» тощо. Та відповідно є свідченням того, що існуючий Закон України «Про Службу безпеки України» лише відсилає нас до інших актів законодавства для отримання більш широкого обсягу інформації. Тоді як діяльність, наприклад, органів прокуратури, органів Національної поліції, Національного антикорупційного бюро як правоохоронних органів регламентована одним нормативно-правовим актом з відсиланням лише в окремих випадках до інших законів (зокрема, відсилання до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» є і в Законі України «Про Національну поліцію» і в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро»). А тому така кількість нормативно-правових актів, які закріплюють окремі елементи адміністративно-правового статусу СБУ як одна з її особливостей потребує усунення шляхом прийняття єдиного законодавчого акту.

Особливістю СБУ порівняно з іншими правоохоронними органами також є те, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» СБУ є правоохоронним органом спеціального призначення, тобто спецслужбою⁷. Як зазначає Полковніченко О.М. діяльність спецслужб зазвичай полягає у контррозвідувальній протидії розвідувальній діяльності, а також боротьбі з закордонними державними проявами, а також різного роду рухами, що мають антиконституційну спрямованість. Все це – специфічні функції, які значно відрізняються від функцій власне правоохоронних органів⁸.

При цьому самим Законом України «Про Службу безпеки України» функції СБУ взагалі не закріплені, хоча загальний перелік функцій правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки визначено в ст. 10 Закону України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 року серед яких:

- вироблення і періодичне уточнення Стратегії національної безпеки України, доктрин, концепцій, стратегій і програм у сфері національної

безпеки, планування і здійснення конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації загроз національним інтересам України;

- постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, військовій, інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних стосунках;

- прогнозування, виявлення і оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву;

- запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси та ін.⁹

Наведені функції дозволяють зробити висновок про їх очевидну багатовекторність, адже вони стосуються як вирішення організаційних питань, пов'язаних з організацією поточної роботи органу, так і безпосередньої участі в локалізації ситуацій, що створюють або потенційно можуть створити загрозу національній безпеці держави. При цьому, вказані функції не зважаючи на їх різноманітність стосуються і захисту фінансової системи держави СБУ так як ми не можемо відокремити фінансову систему від економіки. Тоді як економічна безпека держави є життєво необхідною складовою національної безпеки держави.

Варто також зазначити, що наведений перелік функцій стосується усіх суб'єктів забезпечення національної безпеки. А тому варто погодитись з Пономарьовим С.П., що це, не досить позитивно позначається на діяльності СБУ у тому числі і як суб'єкта захисту фінансової системи держави, а тому необхідно внести зміни та доповнення до чинного законодавства, зокрема Закону України «Про Службу безпеки України», визначити та закріпити основні функції, що уповноважені реалізовувати СБУ в тому числі у сфері фінансової безпеки держави.

Функції та завдання завжди тісно пов'язані між собою. Саме тому доцільно звернути увагу на ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» відповідно до якої до основних завдань СБУ належить 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. Відповідно таке завдання СБУ як захист економічного потенціалу України ще раз підтверджує те, що вказаний орган має пряме відношення до захисту фінансової системи держави як однієї із важливих складових економічного потенціалу.

Для здійснення передбачених законодавством завдань СБУ наділена рядом прав і обов'язків. Серед яких доцільно виділити обов'язок:

1) здійснювати інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем соціально-економічного будівництва та інших питань, пов'язаних з національною безпекою України;

2) здійснювати заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у сфері зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності;

3) виявляти, припиняти та розкривати кримінальні правопорушення, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції СБУ, проводити їх досудове розслідування; розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених кримінальних правопорушень

4) здійснювати контррозвідувальну діяльність.

СБУ згідно із Законом України «Про контррозвідувальну діяльність» є єдиним органом в Україні відповідальним за розвиток та зміцнення контррозвідувального захисту держави¹⁰. При цьому у сфері захисту фінансової системи України СБУ здійснює контррозвідувальну діяльність з метою:

- встановлення явищ і процесів, що створюють загрозу фінансовій системі державі;

- виявлення уразливих елементів фінансової системи, що можуть бути об'єктом злочинних посягань;

- ужиття заходів щодо припинення, нейтралізації (локалізації) суспільно небезпечної діяльності окремих осіб, що посягає на фінансові інтереси та фінансову систему держави¹¹.

В свою чергу серед прав СБУ варто виділити право:

- вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень;
- подавати органам державної влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям обов'язкові для розгляду пропозиції з питань національної безпеки;

- одержувати на письмовий запит дані та відомості необхідні для забезпечення державної безпеки;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення;

- право проводити гласні і негласні оперативні заходи та ін.

При цьому, особливістю прав СБУ за Кумейко А.В. є наявність законодавчо закріпленої можливості обмежувати права і свободи людини і громадяни¹². Зокрема, згідно з п. 7 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України»: «виключно при безпосередньому припиненні злочинів, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції Служби безпеки України, переслідуванні осіб, що підозрюються у їх вчиненні, заходити в жилі, службові, виробничі та інші приміщення, на території і земельні ділянки та оглядати їх з наступним повідомленням прокурора протягом 24 годин». Тобто дане право СБУ обмежує конституційне право людини і громадянина на недоторканість житла.

Тоді як Ярмачі Н.В. зазначає, що перелік прав СБУ є досить широким, а деякі з цих прав взагалі суперечать Конституції та іншим законам України. Він зазначає, що право передбачене в п. 7 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» суперечить положенням ст. 30 Конституції України, яка гарантує недоторканість житла і визначає, що у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з

безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку. Відповідно про «припинення злочинів», що надає змогу порушити недоторканість житла в Конституції України взагалі мова не йдеться, тоді як в Законі України «Про Службу безпеки України» норми якого порівняно з Конституцією України мають нижчу юридичну силу, таке положення є¹³.

Отже, розглянувши цільовий і компетенційний блоки адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи держави, ми можемо зробити висновок про те, що основною ціллю створення та діяльності вказаного органу є захист державних інтересів у всіх сферах, у тому числі фінансовій, від внутрішніх і зовнішніх загроз. Вказане і обумовлює спеціальне призначення СБУ та виділяє з поміж інших правоохоронних органів. Завдання СБУ визначені в Законі України «Про Службу безпеки України», тоді як функції взагалі відсутні. При цьому якщо особливості адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи держави ми можемо визначити виходячи із норм законодавства, які регламентують діяльність СБУ у всіх напрямках загалом, то для визначення функцій СБУ нам необхідно звернутися до Закону України «Про основи національної безпеки», де визначено функції усіх правоохоронних органів, які мають відношення до державної безпеки. Така ситуація, на наш погляд, негативно позначається на діяльності СБУ, оскільки орган який відповідальний за державну безпеку повинен мати власні визначені законодавством функції. Що ж стосується прав та обов'язків, то тут необхідно зазначити, що одним із обов'язків, який суттєво вирізняє СБУ з поміж існуючих органів держави є контррозвідувальна діяльність, а реалізація прав СБУ іноді навіть обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина.

Контррозвідувальна діяльність у сфері захисту фінансової системи держави здійснюється Головним управлінням контррозвідувального захисту

інтересів держави у сфері економіки, що у свою чергу є однією із особливостей організаційної структури СБУ. Виокремлення окремого підрозділу СБУ, який спеціалізується на контррозвідувальному захисті економіки держави обумовлене тим, що, по-перше, лише СБУ здійснює контррозвідувальну діяльність, а по-друге, економічна сфера потребує особливої уваги з боку правоохоронних органів, так як кількість та різноманітність загроз економічним інтересам держави очевидна.

Головне управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економіки є структурним елементом Центрального управління СБУ (далі – ЦУ СБУ).

ЦУ СБУ згідно з ч. 1 ст. 10 Закону України «Про Службу безпеки України» відповідає за стан державної безпеки, координує і контролює діяльність інших органів СБУ. Не менш важливим напрямком у його діяльності є видання положень, наказів, розпоряджень, інструкцій, надання вказівок, обов'язкових для виконання у системі СБУ та внесення у межах своєї компетенції Президенту України пропозицій про видання актів з питань збереження державної таємниці, обов'язкових для виконання органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями і громадянами.

Окрім вказаних елементів структура СБУ передбачає регіональні органи, органи військової контррозвідки та навчальні заклади і наукові установи. Варто зазначити, що при СБУ діє Громадська рада, яка, згідно з Положенням затвердженим Наказом Голови СБУ від 30 грудня 2009 року, є дорадчим органом, що сприяє підвищенню ефективності й прозорості в діяльності органів державної безпеки та зміцненню довіри до них з боку суспільства¹⁴. У 2015 році при СБУ почала також діяти Громадська рада з питань оновлення СБУ, яка є колегіальним консультативно-дорадчим органом при СБУ утвореним для забезпечення участі громадян у здійсненні громадського контролю за проведенням в СБУ перевірок та застосуванням заборон, передбачених Законом України «Про очищення

влади», налагодження ефективної взаємодії СБУ з цих питань із громадськістю, врахування громадської думки під час процесу оновлення СБУ, а також сприяння виконанню СБУ функцій органу, що здійснює перевірку достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених ч. 3 і ч. 4 ст. 1 Закону України «Про очищення влади»¹⁵.

Отже, розглянувши організаційно-структурний елемент адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи можна стверджувати, що вона є дворівневою так як передбачає ЦУ та регіональні органи, а захист саме фінансової системи від внутрішніх та зовнішніх загроз в СБУ покладено на Головне управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економіки.

Останнім важливим елементом адміністративно-правового статусу органу держави є відповідальність. Так, згідно зі ст. 35 Закону України «Про Службу безпеки України» співробітники СБУ самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень і мають відмовитись від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать чинному законодавству. За протиправні дії та бездіяльність вони несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Ті ж співробітники СБУ, які виконують свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень і в рамках Закону, не несуть відповідальності за завдані майнові збитки. Такі збитки компенсуються за рахунок державного бюджету СБУ.

Таким чином, співробітники СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи держави за невиконання чи неналежне виконання свої обов'язків, зокрема у сфері протидії і боротьбі з фінансовими правопорушеннями несуть відповідальність, яка передбачена національним законодавством.

Висновки. Специфіка статусу СБУ як суб'єкта захисту фінансової системи держави очевидна, так як: по-перше, вказаний орган є не просто правоохоронним, а має спеціальне призначення, оскільки є відповідальним за державну безпеку у всіх сферах життя держави, у тому числі фінансовій

сфері; по-друге, СБУ зобов'язана здійснювати контррозвідувальну діяльність з метою виявлення існуючих та потенційних загроз у фінансовій сфері, а також розслідування фінансових правопорушень віднесених до її підслідності; по-третє, права СБУ, зокрема здійснювати оперативно-розшукову діяльність, на цілком законній основі можуть обмежувати конституційні права і свободи людини і громадянина; по-четверте, в структурі ЦУ СБУ передбачено окремий підрозділ відповідальний за виявлення загроз фінансовій сфері - Головне управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економіки.

При цьому варто звернути увагу, що адміністративно-правовий статус СБУ регламентовано рядом нормативно-правових актів, а також відсутнє визначення функцій вказаного органу. Що у свою чергу потребує, прийняття нового Закону України «Про Службу безпеки України» норми якого повноцінно визначали статус СБУ, передбачали її функції як правоохоронного органу спеціального призначення та не відсилали до інших законодавчих актів.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. – Т. 1: Загальна частина / В. Б. Авер'янов, Ю. Я. Битяк, І. Я. Голісніченко та ін.: за ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

² Бахрах Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 350 с.

³ Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

⁴ . Бахрах Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 350 с.

⁵ Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. - К.: ЦУЛ, 2010. - 264 с.

⁶ Пономарьов С. П. Служба безпеки України як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави / С. П. Пономарьов // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові підходи дослідження: матеріали міжкафедр. «круглого столу» (23 жовт. 2012 р., Харків). – Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ; Рейтинг, 2012. – С. 48–50.

⁷ Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 27. – Ст. 382.

⁸ Полковніченко О. М. Шляхи удосконалення практичної діяльності Служби безпеки України щодо реалізації правоохоронної функції держави / О. М. Полковніченко // Форум права. – 2011. - № 4. – С. 571-576.

⁹ Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст. 351.

¹⁰ Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26.12.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 12. – Ст. 89.

¹¹ Степанченко О. О. Понятійно-категорійний апарат контррозвідувального захисту Службою безпеки України економіки держави / О. О. Степанченко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2013. - № 1. – С. 307-312.

¹² Кумейко А. В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України у системі суб'єктів протидії злочинності: автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.07 - «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» Х.: 2016. - 20 с.

¹³ Ярмачі В. Х. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України / В. Х. Ярмачі // Митна справа. – 2009. - № 4 (64). – С. 61-65.

¹⁴ Положення про Громадську Раду Служби безпеки України затв. Наказом Голови Служби безпеки України від 30.12.2009 р.

¹⁵ Положення про Громадську раду з питань оновлення Служби безпеки України затв. Наказом Центрального управління Служби безпеки України від 29.04.2015 р. http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=129227&cat_id=52170.

Резюме

У статті на основі різних теоретичних підходів з'ясовано сутність адміністративно-правового статусу державного органу та визначено його основні елементи. Зроблено висновок про те, що компетенція та повноваження є центральними елементами адміністративно-правового статусу будь-якого державного органу. Звернено увагу на відповідальність як один із важливих елементів адміністративно-правового статусу державного органу. Визначено, що елементи адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як правоохоронного органу спеціального призначення закріплено не лише у Законі України «Про Службу безпеки України», який у свою чергу є спеціальним нормативно-правовим актом, що регламентує її діяльність, але й у інших законодавчих актах.

Ключові слова: Служба безпеки України, адміністративно-правовий статус, захист фінансової системи держави.

Резюме

В статье на основе различных теоретических подходов выяснено сущность административно-правового статуса государственного органа и определены его основные элементы. Сделан вывод о том, что компетенция и полномочия являются центральными элементами административно-правового статуса любого государственного органа. Обращено внимание на ответственность как один из важных элементов административно-правового статуса государственного органа. Определено, что элементы административно-правового статуса Службы безопасности Украины как правоохранительного органа специального назначения закреплено не только в Законе Украины «О Службе безопасности Украины», который в свою очередь является специальным нормативно-правовым актом, регламентирующим ее деятельность, но и в других законодательных актах.

Ключевые слова: Служба безопасности Украины, административно-правовой статус, защита финансовой системы государства.

Summary

On the basis of various theoretical approaches the essence of administrative and legal status of public authority and its main elements were studied out in the article. The conclusion is that the competence and authority are central elements of the administrative and legal status of any public body. Attention is directed to the responsibility as one of the important elements of the administrative and legal status of public body. It was determined that elements of the administrative and legal status of the Security Service of Ukraine as a law enforcement agency for special purposes is enshrined not only in the Law of Ukraine "On the Security Service of Ukraine", which in turn is a special legal act that regulates its activity, but also in other legislative acts.

Keywords: Security Service of Ukraine, administrative and legal status, protection of the financial system of the state.