

УДК 349.951

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.17>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

**Гончаренко Ганна Анатоліївна**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
головний науковий співробітник  
відділу наукової  
та науково-дослідної роботи  
(Інститут підготовки юридичних  
кадрів для Служби безпеки України  
Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків, Україна)

У статті розглянуто поняття і сутність адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки в розвитку науки адміністративного права та теорії управління, наведено визначення та перелік елементів структури вказаного правого інституту. Запропоновано виділити у структурі адміністративно-правового статусу Служби безпеки України такі блоки, як: 1) нормативно-цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний; 4) підконтрольність і 5) гарантії діяльності.

Аргументовано, що повноваження Служби безпеки України – це окремі правомочності, закріплені за Службою безпеки України в межах виконання завдань і реалізації напрямів її діяльності. Компетенція Служби безпеки України – це визначена нормативно-правовими актами сукупність повноважень (прав і обов'язків), які мають просторові межі та реалізуються для забезпечення національної безпеки, безпеки людини, суспільства та держави. З'ясовано, що структуру Служби безпеки України можна поділяти за трьома напрямками на: а) загальну (торкається усієї системи органів і підрозділів Служби); б) функціональну (наприклад, підрозділів Центрального управління Служби безпеки України); в) територіальну (регіональні органи Служби безпеки України).

Встановлено ознаки адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки, до яких віднесені: 1) нормативна визначеність; 2) наявність структурної побудови – сукупність взаємопов'язаних елементів адміністративно-правового статусу; 3) провідне місце і призначення Служби безпеки України у системі органів управління сектору безпеки; 4) спрямованість на забезпечення виконання мети та завдань, принципів і функцій управління сектору безпеки; 5) наявність спеціальної компетенції, підконтрольності та юридичної відповідальності.

**Ключові слова:** суб'єкт, Служба безпеки України, адміністративно-правовий статус, управління сектором безпеки, структура, ознаки.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS  
OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE  
AS A SUBJECT OF GOVERNANCE SECURITY SECTOR**

**Goncharenko Ganna Anatoliivna,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor,  
Chief Researcher at the Department  
of Scientific and Research Work  
(Institute of Legal Personnel Training  
for the Security Service of Ukraine  
of Yaroslav Mudryi National Law  
University, Kharkiv, Ukraine)

The article considers the concept and essence of the administrative and legal status of the Security Service of Ukraine as a subject of management of the security sector in the development of administrative law and management theory, defines and lists the elements of the structure of this legal institution. It is proposed to allocate in the structure of the administrative and legal status of the Security Service of Ukraine such blocks as: 1) normative-target; 2) structural and organizational; 3) competent; 4) controllability and 5) performance guarantees.

It is argued that the powers of the Security Service of Ukraine are certain powers that are assigned to the Security Service of Ukraine within the framework of the tasks and implementation of its activities. The competence of the Security Service of Ukraine is a set of powers (rights and responsibilities) defined by normative legal acts, which have spatial boundaries and are implemented to ensure national security, human security, society and the state. It was found that the competence of the Security Service of Ukraine can be divided into three areas: a) general (affects the entire system of bodies and units of the Service); b) functional (for example, units of the Central Directorate of the Security Service of Ukraine); c) territorial (regional bodies of the Security Service of Ukraine).

The features of the administrative and legal status of the Security Service of Ukraine as a subject of management of the security sector have been established, which include: 1) regulatory certainty; 2) the presence of structural structure – a set of interrelated elements of administrative and legal status; 3) the leading place and appointment of the Security Service of Ukraine in the system of governing bodies of the security sector; 4) focus on ensuring the implementation of the goals and objectives, principles and functions of security sector management; 5) the presence of special competence, control and legal responsibility.

**Key words:** subject, Security Service of Ukraine, administrative and legal status, security sector management, structure, features.

**Постановка проблеми.** Нові виклики та загрози національній безпеці за умов сьогодення зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, а отже, визначають форми, методи управління, систему суб'єктів, структуру та мету управління. Кардинальні зміни у внутрішньому та зовнішньому безпековому середовищі України зумовлюють необхідність створення якісно нової системи управління сектором безпеки України, що передбачено положеннями Стратегії національної безпеки України [1]. Одним із основних органів системи управління сектором безпеки України, безсумнівно, є Служба безпеки України. Від з'ясування змісту адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектором безпеки залежать ефективний рівень виконання поставлених завдань і функцій, а також напрями

вдосконалення законодавства в цій сфері. Тому обрана тема дослідження є актуальною та має практичне значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На дослідження правового статусу державного органу як суб'єкта управління, або/чи державного управління, звертали свою увагу такі науковці, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах [2], Ю.П. Битяк, Н.М. Матюхіна, В.Я. Малиновський, О.В. Грідін [3], С.П. Пономарьов [4], О.М. Резнік і Н.С. Андрійченко [5], А.В. Кумейко [6], О.М. Шевчук [7] та ін. За сучасних умов реформування управління сектором безпеки питання щодо з'ясування змісту та сутності адміністративно-правового статусу одного із провідних суб'єктів управління сектору безпеки – Служби безпеки України – залишилося поза увагою вчених і потребує наукового осмислення.

**Метою статті** є з'ясування поняття й сутності, ознак та елементів адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки держави.

**Виклад основного матеріалу.** Варто звернути увагу на розуміння категорій «суб'єкт права» та «суб'єкт управління» в системі суб'єктів управління сектором безпеки. С.С. Алексєєв указує, що суб'єкти права мають зовнішню відокремленість; вони персоніфіковані та здатні виробляти, виражати та здійснювати особисту (персоніфіковану) волю. Всі суб'єкти права можуть бути поділені на три групи: а) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи); б) колективні суб'єкти; в) громадські утворення [8]. В.Л. Коваль суб'єкт адміністративного права визначає як носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізувати, а обов'язки виконувати [9, с. 92], такої самої думки про дефініцію «суб'єкт адміністративного права» дотримується і В.К. Колпаков [10, с. 69]. Під суб'єктом управління В.Я. Малиновський розуміє «систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання». Головною рисою суб'єкта державного управління вчений називає «наявність у нього владних повноважень, які дають йому змогу втілювати свою волю у формі рішень, що є обов'язковими для виконання» [11, с. 22–23]. Тобто наявність владних повноважень є головною рисою суб'єкта управління сектору безпеки, тому доцільно їх розподілити на такі три групи, як: 1) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи), 2) колективні суб'єкти та 3) громадські утворення.

Не виникає сумнівів, що провідне місце в системі управління сектору держави безпеки займає Служба безпеки України.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» вона є державним органом спеціального призначення із правоохоронними функціями, котрий забезпечує державну безпеку України [12]. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки має свою специфічну структуру й ознаки. Так, В.Б. Авер'янов, під правовим статусом державного органу влади розуміє певну сукупність його юридично владних повноважень, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань і функцій [13, с. 194]. Т.О. Коломієць визначає адміністративно-правовий статус державного органу як сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певними нормами [14, с. 64]. О.В. Грідін трактує категорію «адміністративно-правовий статус Служби безпеки України» як встановлений правовий режим виконання повноважень спеціального органу, завдань, повноважень і форм діяльності у сфері забезпечення державної безпеки України [3, с. 302]. З позиції Ю.В. Гаруста цю категорію правового статусу доповнює її напрям як суб'єкта захисту фінансово-економічної безпеки держави, і це

становище Служби безпеки України серед інших правоохоронних органів закріплений у меті, завданнях, функціях, організаційній структурі, компетенції та юридичній відповідальності спецслужби.

На підставі узагальнення наведених дефініцій, на нашу думку, під адміністративно-правовим статусом Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки пропонуємо розуміти закріплену нормами адміністративного права систему юридично значущих ознак Служби безпеки України, які характеризують її як суб'єкта державно-владних повноважень, реалізація котрих забезпечує виконання покладених на цей орган завдань і функцій. З урахуванням наведеного формулювання розглядуваний статус Служби безпеки України має такі ознаки, як: 1) нормативна визначеність; 2) наявність структурної побудови – сукупність взаємопов'язаних елементів адміністративно-правового статусу; 3) провідне місце і призначення Служби безпеки України у системі органів управління сектору безпеки; 4) спрямованість на забезпечення виконання мети та завдань, принципів і функцій управління сектору безпеки; 5) наявність спеціальної компетенції, підконтрольності та юридичної відповідальності.

Стосовно елементів адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки зазначимо таке. Д.М. Бахрах вказує, що в адміністративно-правовому статусі державного колективного суб'єкта можна виділити 3 головні блоки – цільовий, структурно-організаційний і компетенційний (компетенцію) [2, с. 27]. На такий же розподіл цього правового інституту вказує О.М. Шевчук [7, с. 109]. В.Я. Малиновський зазначає, що цей правовий інститут складається з таких основних елементів, як завдання й цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування і процедури діяльності органів державного управління [11, с. 377]. З погляду С.В. Ківалова, такими елементами визнаються правосуб'єктність і відповідне коло прав та обов'язків [15, с. 71]. Натомість О.Ю. Якимов пропонує виділяти в адміністративно-правовому статусі державного органу такі певні блоки: цільовий, до якого він включає призначення та завдання органу (в т. ч. і його функції); структурно-організаційний, до якого включає питання утворення органу, його структуру, штати; а також блок компетенції та відповідальності [16, с. 34]. С.П. Пономарьов вважає, що адміністративно-правовий статус безпосередньо Служби безпеки України включає такі елементи, як функціонально-цільовий, структурно-організаційний, компетенційний блоки, піднаглядність і відповідальність правоохоронного органу, гарантії його діяльності [4, с. 123]. Враховуючи вищенаведене, адміністративно-правовий статус Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки визначається такими основними елементами, як компетенція і повноваження, мета його створення, завдання і цілі, функції та принципи діяльності, порядок формування, процедури його діяльності, підконтрольність, відповідальність, правові та соціальні гарантії діяльності. Ми пропонуємо розрізняти такі блоки в цьому правовому інституті, як: 1) нормативно-цільовий (призначення та завдання, функції); 2) структурно-організаційний (мету утворення органу, його структуру, кадри); 3) компетенційний блок і юридичну відповідальність; 4) підконтрольність і 5) гарантії діяльності.

Щодо категорій «повноваження» та «компетенція» Служби безпеки України та критерій їх розмежування, то, на думку О. Лазор, термін «компетенція» – це сукупність встановлених в офіційній формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, котрі визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходів відповідальності [17, с. 90]. В.Б. Авер'янов розглядає компетенцію як закріплену в законодавстві

сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери та галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави [13, с. 119]. На думку ж Ю.П. Битяка, компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, котрі може вирішувати цей орган, сукупність функцій і повноважень органу з усіх установлених для нього предметів відання [18, с. 76]. Ю.М. Старілов до структури компетенції відносить повноваження органу державної влади, його відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків [19, с. 498]. Отже, при використанні дефініцій «повноваження» та «компетенція» щодо Служби безпеки України зазначимо, що категорія повноваження є складником компетенції, яка включає в себе також предмети відання Служби безпеки України та межі її діяльності. Елементами структури компетенції є повноваження Служби безпеки України, її відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків. Повноваження Служби безпеки України – це окремі правомочності, що закріплені за органом в межах виконання завдань і реалізації напрямів її діяльності. Компетенцію Служби безпеки України слід визначити як врегульовану нормативно-правовими актами сукупність повноважень (прав і обов'язків), які мають просторові межі та реалізуються для забезпечення національної безпеки, безпеки людини, суспільства та держави.

Детальніше розглянемо окремі елементи адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки. Так, згідно з положеннями Закону України «Про Службу безпеки України» її завданнями є: 1) захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, 2) законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб, 3) забезпечення охорони державної таємниці, 4) попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції й організованої злочинної діяльності у сфері управління та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України (ст. 2) [12]. Діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України. В оперативно-службовій діяльності Служба дотримується принципів поєднання єдиначальності та колегіальності, гласності та конспірації (ст. 3) [12].

Права й обов'язки Служби безпеки України передбачені розділом 4 за назвою «Повноваження Служби безпеки України» [12]. До її основних прав відносять: є 1) припинення правопорушень; 2) подання обов'язкових для розгляду пропозицій з питань національної безпеки; 3) здійснення співробітництва з громадянами України та іншими особами; 4) складання протоколів, застосування заходів примусу та забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Служба безпеки України як суб'єкт управління сектору безпеки зобов'язана здійснювати: 1) інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади й управління, пов'язаних із національною безпекою України, їхньої діяльності; 2) захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України; 3) профілактику правопорушень у сфері державної безпеки; 4) забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави [12].

Систему Служби безпеки України складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України (ст. 9). Для організації та проведення антитерористичних операцій і координації діяльності суб'єктів, котрі ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при Службі безпеки України функціонує Антитерористичний центр [12]. До системи спецслужби входять апарат Голови Служби безпеки України та функціональні підрозділи: контррозвідки, військової контррозвідки, контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки, захисту національної державності, боротьби з корупцією й організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичний, оперативно-технічний, оперативного документування, слідчий, зв'язку, по роботі з особовим складом, адміністративно-господарський, фінансовий, військово-медичний та інші згідно з організаційною структурою Служби безпеки України (ст. 10) [12].

З метою ефективного виконання своїх завдань Службою безпеки України створюються і діють її регіональні органи: обласні управління Служби безпеки України, їхні міжрайонні, районні та міські підрозділи, розміщення і територіальна компетенція яких можуть не збігатися з адміністративно-територіальним поділом України (ст. 11) [12]. У Службі безпеки України для вироблення шляхів виконання покладених на Службу безпеки України завдань, прийняття рішень з основних напрямів і проблем оперативно-службової діяльності та роботи з кадрами діє колегіальний дорадчий орган – Колегія (ст. 14) [12]. Отже, структуру Служби безпеки України слід поділяти за трьома напрямками на: а) загальну (торкається усієї системи органів і підрозділів Служби); б) функціональну (наприклад, підрозділів Центрального управління Служби безпеки України); в) територіальну (регіональні органи Служби безпеки України).

Кадри Служби безпеки України складаються з співробітників-військовослужбовців, працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовців строкової служби. До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки (ст. 19). Держава забезпечує соціальний і правовий захист військовослужбовців і працівників спецслужби. Військовослужбовці Служби безпеки України користуються політичними, соціально-економічними й особистими правами та свободами, а також певними пільгами (ст. 27). Вони є представниками влади, діють від імені держави та перебувають під її захистом (ст. 28) [12].

Юридична відповідальність співробітників Служби безпеки України передбачена ст. 36 Закону України «Про Служби безпеки України». Так, співробітники Служби самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень і повинні відмовлятися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать чинному законодавству. За протиправні дії та бездіяльність вони несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність (ст. 36) [12].

**Висновок і перспективи подальших досліджень.** Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки визначається такими основними елементами, як компетенція і повноваження, мета створення, завдання і цілі, функції та принципи діяльності, порядок формування та процедури його діяльності, підконтрольність і відповідальність, а також гарантії діяльності. Запропоновано виділити у структурі в адміністративно-правового статусу Служби безпеки України такі блоки, як: 1) нормативно-цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний; 4) підконтрольність і 5) гарантії діяльності.

Представлені результати досліджень вищенаведених структурних елементів уможливають подальше вивчення теоретичних і практичних проблем управління сектору безпеки та його удосконалення у напрямі ефективного забезпечення національної безпеки.

### Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення 13.04.2020).
2. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. Москва : Изд-во БЕК, 1999. 368 с.
3. Грідін О.В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2013. 20 с.
4. Пономарьов С.П. Адміністративно-правовий статус органів Служби безпеки України. *Право і безпека*. 2012. № 3. С. 121–125.
5. Резнік О.М, Андрійченко Н.С. Специфіка адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта захисту фінансової держави. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 156–160.
6. Кумейко А.В. Адміністративно-правовий статус служби безпеки України у системі суб'єктів протидії злочинності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 20 с.
7. Шевчук О.М. Правовий статус Державної служби України з контролю за наркотиками. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 123. С. 106–115.
8. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2. Москва : Юридическая литература, 1982. 360 с.
9. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ : Основи, 1994. 154 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 544 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Луцьк : Ред.-вид. від. «Вежа» Волин. держ. ун-ту, 2000. 558 с.
12. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст.382.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт. 2003. 384 с.
14. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
15. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С.В. Кивалова. Харьков : Одиссей, 2004. 880 с.
16. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) : монография. Москва : ВНИИ МВД России, 1996. 68 с.
17. Лазор О. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : навчальний посібник. Київ : Дакор. 2006. 352 с.
18. Адміністративне право : підручник/ за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
19. Стариков Ю.Н. Служебное право : учебник. Москва : БЕК, 1996. 698 с.