

**SECTION 3
ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS;
FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW**

**СЕКЦІЯ 3
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342

**ПІДВІТНІСТЬ І ПІДКОНТРОЛЬНІСТЬ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК
СПЕЦІАЛЬНОГО СУБ'ЄКТА ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ¹**



*Андрійченко Надія Сергіївна,
аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки ННІ права,
Сумський державний університет*



Науковий керівник:
*Резнік Олег Миколайович,
канд. юрид. наук,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки ННІ права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань підвітності та підконтрольності Служби безпеки України як спеціального суб'єкта фінансової системи держави. Зазначено, що відповідно до національного законодавства за діяльністю Служби безпеки України здійснюється президентський, парламентський, громадський та судовий контроль. Зроблено висновок, що громадський контроль за діяльністю Служби безпеки України як такий обмежений, через не покладення на вказану спецслужбу обов'язку інформувати громадян про свою діяльність, а також закритий процес розгляду та аналізу звіту, який подається Службою безпеки України до Верховної Ради України. Автором акцентується увага на тому, що якісний контроль за діяльністю Служби безпеки України можливий лише за умови балансу між всіма видами існуючого на сьогодні контролю за виконанням Службою безпеки України своїх завдань та функцій, зокрема мова йде про усунення звітування Голови Служби безпеки України лише вищим посадовим особам держави. У статті також розглянуто досвід зарубіжних держав у питанні контролю та звітності спецслужб. Зокрема, автором розкрито специфіку такого контролю в Австралії, Аргентині, Бельгії, Великобританії, Голландії, Канаді, Німеччині, Норвегії, США. На підставі чого зроблено ряд важливих висновків, які загалом мають підвищити якість контролю за діяльністю Служби безпеки України як спеціального суб'єкта фінансової системи держави та її звітності за результатами такої діяльності, а відповідно підвищити довіру громадян до цієї спецслужби. Автором запропоновано створити непарламентський комітет з питань контролю за діяльністю спецслужб, якому Голова Служби

¹ Виконано в рамках проекту № 0116u006814 (супровідний лист № 01/15.06/3278 від 19.08.2016 р.)

безпеки України буде подавати звіт, а члени вказаного комітету за результатами аналізу звіту надаватимуть парламенту, Голові Служби безпеки України відповідну інформацію щодо задовільної чи незадовільної діяльності спецслужби, основних недоліків такої діяльності та рекомендацій для її покращення, а громадськості інформацію про результати розгляду такого звіту, окрім тієї яка містить державну таємницю.

Ключові слова : Служба безпеки України, підконтрольність, підзвітність.

Andriichenko N. S. Accountability and Control of the Security Service of Ukraine as a Special Subject of Financial System of Ukraine. The article is devoted to the research of problematic issues of accountability and control of the Security Service of Ukraine as a special subject of the state financial system. It is noted that in accordance with national legislation, the activity of the Security Service of Ukraine is subject of presidential, parliamentary, civil and judicial control. It is concluded that the public control over the activity of the Security Service of Ukraine is so limited that it is caused by the lack of an obligation on the special service to inform citizens about their activity, as well as the closed process of consideration and analysis of the report submitted by the Security Service of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine. The author emphasized the fact that qualitative control over the activity of the Security Service of Ukraine is possible only on condition of balance between all types of current control over the execution by the Security Service of Ukraine its tasks and functions, in particular, it is about eliminating the reporting of the Head of the Security Service of Ukraine to senior officials. The article also examined the experience of foreign states in the issue of control and reporting of special services. In particular, specifics of such control in Australia, Argentina, Belgium, the United Kingdom, Holland, Canada, Germany, Norway, the United States of America are disclosed by the author. On this a number of important conclusions have been made: in general should increase the quality of control over the activity of the Security Service of Ukraine as a special subject of the financial system of the state and its reporting on the results of such activity, and accordingly increase citizens trust in this special service. The author proposed to create a non-parliamentary committee on control over the activity of special services, to which the Head of the Security Service of Ukraine will submit a report, and members of the said committee, on the basis of the analysis of the report, will submit to the Parliament, the Head of the Security Service of Ukraine relevant information on the satisfactory or unsatisfactory performance of the Special Service of Ukraine, the main shortcomings of such activities and recommendations for its improvement, and the public about the results of consideration of such a report, except for that containing state secrets.

Keywords : Security Service of Ukraine, accountability, control.

Важливість існування механізму підзвітності та підконтрольності СБУ обумовлюється її особливим адміністративно-правовим статусом. Відповідно до положень національного законодавства СБУ є правоохоронним органом спеціального призначення у сфері державної безпеки, відповідно належна підзвітність вказаного органу та контроль за його діяльністю є важливими з мотивів поінформованості громадян та керівництва держави про існуючі загрози національній безпеці, ефективне виконання покладених на СБУ завдань, а також дотримання прав і свобод людини і громадянина під час діяльності органів СБУ.

Остання теза є особливо актуальною для українських реалій, так як СБУ має право у випадках передбачених законодавством обмежувати деякі конституційні права і свободи людини і громадянина, що, як свідчить практика,

неодноразово здійснювалось з порушенням вимог законодавства. Окрім цього СБУ як спеціально уповноважений орган у сфері контррозвідувальної діяльності виявляє внутрішні загрози фінансовим інтересам держави, відповідно у разі не виконання своїх завдань та відсутності належних підзвітності та контролю за такою діяльністю з боку громадськості та керівництва держави фінансова система держави стає уразливою до існуючих або потенційних загроз. Відповідно питання підзвітності та підконтрольності СБУ є такими ж важливими як досвідченість кадрів чи належне фінансування, оскільки лише в сукупності від всіх цих показників залежить результативна діяльність СБУ як загалом так і у сфері захисту фінансових інтересів держави.

Незважаючи на специфіку та важливе значення контррозвідувальної діяльності СБУ для

держави, сам Закон України «Про контррозвідувальну діяльність» від 26 грудня 1992 року [1] в питанні контролю за діяльністю СБУ є небагатослівним: контроль за контррозвідувальною діяльністю органів та підрозділів СБУ, нагляд за дотриманням ними законів України здійснюється відповідно до Конституції та законів України.

Відповідно до ст. 31 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1993 року [2] постійний контроль за діяльністю СБУ, дотриманням нею законодавства здійснюється Верховною Радою України. Відповідно Голова СБУ щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність СБУ.

Варто зазначити, що зміст вказаної статті було значно спрощено Законом України № 2592-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» від 7 жовтня 2010 року. Раніше відповідно до цієї статті Голова СБУ мав регулярно інформувати Верховну Раду України, Президію Верховної Ради України і Комісію Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони про діяльність СБУ, стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод людини [3].

На сьогодні, замість комісії Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони функціонує комітет до предмета відання якого належить національна безпека України, законодавче забезпечення діяльності органів служби безпеки, розвідки і контррозвідки, органів прикордонної служби та захист державної таємниці тощо, хоча сам Закон України «Про Службу безпеки України» не містить згадки про нього.

Зважаючи на важливість законодавчого забезпечення органів служби безпеки доцільно зазначити, що розміщена на офіційному сайті комітету Верховної Ради України інформація про його керівництво та членів дає підстави сумніватися у якості здійснюваної ним діяльності. Зокрема, більшість членів комітету не мають досвіду у питаннях регулювання, забезпечення національної безпеки, тоді як реалізація державної політики у цій сфері потребує відповідних знань та розуміння її специфіки.

Викликає сумніви також ефективність подання Головою СБУ звіту Верховній Раді України. Зокрема, відсутня інформація про будь-який зворотній зв'язок від Верховної Ради України, який би показав, що народні депутати розглянули та проаналізували звіт СБУ, зробили відповідні висновки, вказали Голові СБУ на недоліки чи

упущення у діяльності СБУ за рік, надали рекомендації для покращення її діяльності. Варто зазначити, що аналіз звіту СБУ є важливим й для самих парламентарів, які мають можливість виявити існуючі суперечності, прогалини та проблеми у національному законодавстві, які доцільно усунути для підвищення ефективності діяльності СБУ.

Важливим моментом здійснення контролю за СБУ є призначення її керівництва. З цього приводу наше законодавство дає нам два варіанти. Відповідно до першого, Голову СБУ призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Президента України Верховна Рада України. Таке положення закріплено в п. 121 ст. 85 Конституції України [4]. А згідно з другим Голова Служби безпеки України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Незважаючи на суперечливість національного законодавства, яка не може бути непоміченою та беручи до уваги те, що конституційні норми мають вищу юридичну силу порівняно зі звичайними нормативно-правовими актами, можна зробити висновок, що Голову СБУ все ж таки призначає та звільняє парламент, що також є важливою формою контролю за діяльністю СБУ.

Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами» від 19 червня 2006 року до суб'єктів контролю за діяльністю СБУ окрім парламенту та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, відносить також президента, уряд, центральні та місцеві органи виконавчої влади, прокуратуру та судові органи, громадян України, громадські організації та засоби масової інформації [5]. Зокрема, виходячи зі змісту ст. 32 Закону України «Про Службу безпеки України» [2] Голова СБУ окрім парламенту щороку подає звіт про свою діяльність також Президенту України, окрім цього регулярно інформує його з питань своєї діяльності та надає на його вимогу необхідні відомості.

Беручи до уваги наявність різних видів контролю за діяльністю СБУ доцільно наголосити на важливості існування балансу між ними. Оскільки наявність у одного суб'єкта контролю більшого обсягу повноважень може призвести до зловживання ними. На сьогодні, на жаль контроль за діяльністю СБУ здійснюється без врахування цього принципу. Так само ігнорується принцип відкритості для суспільства інформації про діяльність правоохоронних органів, яка не становить державну таємницю, що закріплений у ст. 4 Закону України «Про демократичний

цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами» [5]. Так, громадяни України, які сплачують податки за рахунок яких забезпечується фінансування тих же правоохоронних органів та які мають право знати про результати їх діяльності, не мають можливості ознайомитися зі звітом про діяльність СБУ, який не підлягає офіційному опублікуванню з мотивів необхідності збереження державної таємниці. Звичайно ж збереження таємної інформації є важливим для захисту державних інтересів у будь-якій сфері, але не інформування громадян про свою діяльність не є вирішення цього питання.

Наприклад, керівництво ФБР США розуміючи доцільність існування не лише громадського контролю за діяльністю спецслужб, але й участі громадян у їх діяльності прийшло до висновку про необхідність опублікування звітів ФБР інформація в яких вже втратила свій статус державної таємниці, а також частини нових звітів, які не містять державної таємниці [6]. Вказаний досвід може бути успішно використаний також в Україні.

Підставою для такого опублікування має бути правова норма обов'язкового характеру закріплена в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами» [5]. Важливість такої обов'язковості обумовлена вже існуючим досвідом. Зокрема, ст. 20 вище вказаного нормативно-правового акту передбачає періодичне видання Білої книги з метою надання громадськості інформації про діяльність Воєнної організації держави і правоохоронних органів, наявні проблеми та їх шляхи вирішення, тоді як фактично її видання не є обов'язковим для СБУ і відповідно у мережі Інтернет можна знайти Білу книгу лише за 2007 і 2008 роки. Вказане підтверджує те, що інформування громадськості про діяльність СБУ, на думку законодавця, є не таким нагальним як інформування вищих органів державної влади.

Така ситуація призводить не лише до певного роду конфліктів, але й знижує рівень довіри громадян до СБУ як правоохоронного органу. Так, за даними соціологічного дослідження проведеного фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучерявіна» і Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова з 22 по 27 липня 2015 року до СБУ з недовірою ставиться 62% громадян України [3].

За Калініним О.В. громадський контроль за СБУ являє собою не лише поінформованість громадян про діяльність СБУ, але й діяльність суб'єктів громадянського суспільства,

спрямовану на виявлення порушень вимог законодавства з боку посадових осіб і персоналу СБУ, а також на визначення рівня доцільності та обґрунтованості їх рішень, здійснюваної на підставі нормативно-правових актів, у яких закріплено права та обов'язки суб'єктів контролю на добровільній основі [7].

Як бачимо інститути громадянського суспільства реалізують досить важливу функцію демократичного контролю. Отримуючи певну інформацію, громадські та правозахисні організації мають змогу не лише контролювати діяльність спецслужб, але й допомагати їм, шляхом здійснення просвітницької роботи серед населення. Крім цього, вони можуть впливати на парламент з приводу прийняття необхідних законів, привертати увагу суспільства до порушень у діяльності спецслужб та підвищувати громадський інтерес як до питань безпеки держави так і до органів, що її забезпечують.

Враховуючи вказане громадський контроль за діяльністю СБУ потребує позбавлення формалізму і наявності законодавчих гарантій для його реального здійснення.

Підсумовуючи зазначимо, що механізм підзвітності та контролю за діяльністю СБУ не лише містить прогалини, але й взагалі є неефективним, що обумовлює ряд проблем у діяльності СБУ. Зокрема, у Листі-зверненні колективу Головного управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки СБУ зазначено, що лише за 2014 рік в управлінні з понад трьохсот оперативних справ було закрито з підстав «спростування» матеріалів про злочинну діяльність більше ніж двісті п'ятдесят справ за вказівками і під тиском керівництва [8]. Відповідно до зазначеного доцільно змінювати існуючий механізм звітності СБУ та контролю за її діяльністю.

На сьогодні, парламент є важливим посередником між народом та виконавчою гілкою влади, а парламентський контроль загалом є однією з важливих умов демократії. При цьому як стверджує Фріз І. парламентський контроль у сфері державної безпеки є недостатньо ефективним, а повноваження обмеженими [9]. Суттєвим на її думку є також політична і партійна зааганжованість, некомпетентність парламентарів та недотримання ними вимог щодо захисту таємної інформації.

В зарубіжних державах парламентський контроль є невід'ємною складовою загального контролю за діяльністю правоохоронних органів. При цьому існує декілька моделей його здійснення, які доцільно розглянути більш

детально.

В Аргентині, Австралії, Великобританії та США парламентський контроль в галузі безпеки здійснюється за допомогою парламентського комітету, членами якого є самі ж парламентарі. В інших, наприклад, у Бельгії, Голландії й Норвегії, функціонують позапарламентські комітети, члени яких не є членами парламенту, але самі комітети підзвітні парламенту.

Кожна з вказаних моделей має свої переваги. Так, перша модель є більш демократичною, але друга припускає більш компетентний підхід до контролю над спецслужбами. Існує також третя модель за якої можливе сполучення парламентського і непарламентського підходів. Зокрема, у Канаді пропонується поряд з давно існуючим непарламентським Комітетом з розвідки й безпеки організувати парламентський комітет.

Варто зазначити, що обсяг повноважень парламентських органів з контролю за діяльністю спецслужб у різних державах має свої відмінності. Так, Комітет з контролю Конгресу США й Комісія Бундестагу Німеччини наділені правом вивчати операції спецслужб. Функції комісій в інших країнах (наприклад, у Великій Британії) обмежені вивченням лише політичних, адміністративних та фінансових питань.

У Норвегії контроль за діяльністю спецслужб (Служба безпеки поліції Норвегії, Спецслужба Норвегії і Національна служба безпеки Норвегії) здійснює парламентський наглядовий орган - Комітет з контролю за діяльністю спецслужб. Члени комітету, які, не є членами парламенту обираються депутатами парламенту Норвегії. Метою такої діяльності є забезпечення незалежності наглядового органу від уряду, в його поточній діяльності, й від парламенту. Такий контроль має форму інспекцій та розгляду скарг на дії чи бездіяльність спецслужб від громадян і організацій Норвегії. Вказаний комітет щороку звітує перед парламентом про свою діяльність, а у разі необхідності подає спеціальний секретний звіт [10].

Однак використання лише досвіду Норвегії не вирішить проблему підзвітності та підконтрольності СБУ. Для досягнення мети, важливо звернути також увагу на налагодження комунікації між органами законодавчої, виконавчої влади та СБУ, що є запорукою чіткої і результативної діяльності щодо захисту СБУ фінансових інтересів держави, а також оперативного реагування на виникаючі ризики для фінансової системи України. Беручи до уваги те, що Президент України є не лише главою держави, але й гарантом захисту прав і свобод

людини та громадянина, а також безпеки держави варто передбачити надання йому права вимагати від керівництва СБУ звіту про її діяльність. Така модель не лише дозволить СБУ повноцінно звітувати парламенту та одержувати подальший відгук про її діяльність, але й контролювати СБУ Президентом України. Окрім цього спеціальний комітет Верховної Ради України, який здійснює контроль за фінансовими витратами СБУ може також робити висновки про доцільність зменшення чи збільшення фінансування СБУ відповідно до потреб її діяльності, зокрема у сфері захисту фінансової системи України від внутрішніх протиправних посягань.

Висновки. Таким чином, на сьогодні контроль за діяльністю СБУ здійснюється рядом суб'єктів, що відповідно дає нам підстави виділяти парламентський, президентський, громадський, судовий контроль тощо. При цьому будь-який вид контролю є ефективним лише за умови взаємодії всіх суб'єктів контролю, наявності конкретної мети такого контролю, закріплення на законодавчому рівні відповідальності контролюючих суб'єктів за здійснення ними належного контролю за діяльністю СБУ, відкритість інформації про діяльність СБУ для громадськості тощо. Окрім вказаного доцільно змінювати і загальний механізм підзвітності СБУ. Зокрема, по-перше, створити в Верховній Раді України комітет відповідальний за контроль за діяльністю спецслужб, члени якого не будуть народними депутатами, що допоможе знизити рівень політичної заангажованості у їх діяльності; по-друге, надання звіту про діяльність СБУ такому комітету не має бути одностороннім, після надання звіту створений комітет має проаналізувати звіт, виявити недоліки у діяльності СБУ та надати відповідну інформацію парламенту, Голові СБУ та громадськості у тій частині яка не містить державної таємниці; по-третє, звіт має бути поданий та проаналізований по конкурентними напрямками діяльності СБУ: захист державної таємниці, військова контррозвідка, антитерористична діяльність і так далі. А результати діяльності СБУ у сфері захисту фінансової системи держави, доцільно розділити на декілька окремих блоків: виявлення існуючих та потенційних загроз фінансовим інтересам держави; усунення загроз інтересам держави; розслідування фінансових кримінальних праворушень тощо. При цьому механізм оцінки результатів діяльності СБУ по звіту має враховувати як кількість так і якісні показники. Лише таким чином, можна поліпшити як сам процес підзвітності СБУ так і здійснення контролю за її діяльністю.

Використана література :

1. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26.12.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 46. – Ст. 89.
2. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 27. – Ст. 382.
3. Захаров Є. Служба безпеки України та права людини / Є. Захаров // [Електронний ресурс]. – 2017. - Режим доступу: <https://helsinki.org.ua/sluzhba-bezpeky-ukrajiny-ta-prava-lyudyny-e-zaharov/>.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 30. – Ст. 141.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 12. – Ст. 366.
6. Ханс Борн Підзвітність спецслужб: правові норми, досвід і рекомендації: Наукове видання / Ханс Борн, Ієн Лей; відповід. за укр. видання О. Михалочко. – Осло: Видавництво парламенту Норвегії. – 2005. – 135 с.
7. Калінін О. В. Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю Служби безпеки України: дис. ... к. ю. н.; спец. : 12.00.07 - «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Калінін. - Київ - 2015. – 222 с.
8. Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України: Матеріали першої Міжнародної конференції «Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України: стан і потреби» 21-22 січня 2016 р. – К.: Видавництво «Заповіт». – 114 с.
9. Лист-звернення колективу Головного управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки СБ України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://antikor.com.ua/articles/62798-list-zvernennja_kolektivu_golovnego_upravlinnja_kontrozviduvaljnogo_zahistu_interesiv_derhavi_u_sfe.
10. Гірич В. М. Шляхи розбудови і підвищення ефективності функціонування системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки: Аналітична записка / В. М. Гірич, О. О. Котелянець // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/535/>.