

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАСАДИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

A MODERN VIEW OF THE ADMINISTRATIVE PRINCIPLES OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Настюк В.Я., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності,
член-кореспондент Національної академії правових наук України
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Шаповал Р.В., д.ю.н., професор, завідувач кафедри
адміністративного права та адміністративної діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Політанський В.С., д.ю.н., старший дослідник,
провідний науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Зайкіна Г.М., д.ю.н., доцент,
професор кафедри правового забезпечення
та адміністрування транспортної діяльності
Український державний університет залізничного транспорту

У статті здійснено комплексне адміністративно-правове дослідження сучасного стану, сутності та особливостей реалізації адміністративних засад правоохоронної діяльності Служби безпеки України (далі – СБУ) в умовах воєнного стану. Визначено, що посилення ролі СБУ у системі державного управління під час збройної агресії проти України зумовлює потребу у переосмисленні її адміністративно-правового статусу, процедур та функціонального наповнення правоохоронної діяльності. У роботі сформульовано авторське визначення поняття (адміністративні засади правоохоронної діяльності СБУ в умовах воєнного стану). У межах дослідження розкрито поняття та характеристики адміністративних засад як елементу правоохоронної діяльності, визначено їх системну роль у забезпеченні правової упорядкованості дій СБУ. Особливу увагу приділено правовому статусу СБУ як суб'єкта адміністративної юрисдикції, її функціональному місцю в системі органів державної влади та особливостям здійснення управлінських повноважень у кризових умовах. Розкрито зміст основних принципів адміністративної діяльності СБУ, які у воєнний період набувають характеру спеціальних адміністративно-правових обмежень, спрямованих на досягнення публічного інтересу без порушення фундаментальних прав людини. Проаналізовано співвідношення адміністративної, правоохоронної та контррозвідальної функцій у діяльності служби, що дало змогу визначити адміністративну складову як базову форму правового забезпечення всієї системи безпеки. Обґрунтовано, що нормативно-правові основи адміністративних засад діяльності СБУ у воєнний період складають багаторівневу систему, від конституційних положень і спеціальних законів до підзаконних актів Президента України, Кабінету Міністрів і внутрішньовідомчих регламентів. Висвітлено основні напрями реалізації адміністративних функцій СБУ, що формують ядро її управлінського впливу на безпекову сферу. На підставі аналізу чинного законодавства, практики та доктрини адміністративного права окреслено ключові проблеми та напрями вдосконалення адміністративних засад діяльності служби.

Ключові слова: адміністративні засади, правоохоронна діяльність, Служба безпеки України, адміністративна юрисдикція, воєнний стан, адміністративне право, публічне управління у сфері безпеки.

The article carries out a comprehensive administrative and legal study of the current state, essence and features of the implementation of administrative principles of law enforcement activities of the Security Service of Ukraine (hereinafter referred to as the SBU) under martial law. It is determined that the strengthening of the role of the SBU in the system of state administration during armed aggression against Ukraine necessitates a rethinking of its administrative and legal status, procedures and functional content of law enforcement activities. The work formulates the author's definition of the concept (administrative principles of law enforcement activities of the SBU under martial law). The study reveals the concept and characteristics of administrative principles as an element of law enforcement activities, determines their systemic role in ensuring the legal orderliness of the SBU's actions. Special attention is paid to the legal status of the SBU as a subject of administrative jurisdiction, its functional place in the system of state authorities and the features of the exercise of administrative powers in crisis conditions. The content of the basic principles of the administrative activities of the SBU is revealed, which in wartime take on the character of special administrative and legal restrictions aimed at achieving the public interest without violating fundamental human rights. The ratio of administrative, law enforcement and counterintelligence functions in the service's activities is analyzed, which made it possible to determine the administrative component as the basic form of legal support for the entire security system. It is substantiated that the regulatory and legal foundations of the administrative principles of the SBU's activities in wartime constitute a multi-level system, from constitutional provisions and special laws to by-laws of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers and internal departmental regulations. The main directions of the implementation of the administrative functions of the SBU, which form the core of its managerial influence on the security sphere, are highlighted. Based on the analysis of current legislation, practice and doctrine of administrative law, key problems and directions for improving the administrative principles of the service's activities are outlined.

Key words: administrative principles, law enforcement, Security Service of Ukraine, administrative jurisdiction, martial law, administrative law, public administration in the security sector.

Сучасні трансформаційні процеси, що відбуваються в системі національної безпеки України, істотно вплинули на зміст, характер і спрямованість правоохоронної діяльності СБУ. В умовах воєнного стану адміністративно-правові засади діяльності цього органу набули нового змісто-

вого наповнення, зумовленого необхідністю забезпечення обороноздатності держави, захисту конституційного ладу, протидії терористичним та диверсійним загрозам, а також стабільності функціонування публічної влади. Водночас саме адміністративні засади, як сукупність принципів,

форм, методів та процедур публічного управління у сфері безпеки, виступають концептуальним фундаментом, на якому базується ефективна реалізація правоохоронних функцій СБУ.

У межах адміністративного права термін «заасада» найчастіше розглядається як нормативно закріплена загальна вихідна ідея або керівна модель поведінки, яка орієнтує суб'єктів публічної влади в межах компетенції. Засади визначають межі допустимого, мінімізують тенденцію до свавілля, забезпечують стабільність, передбачуваність та правову визначеність. У площині правоохоронної діяльності адміністративні засади виконують функцію нормативно-організаційного компромісу між владними інтересами та гарантіями прав громадян.

У сучасній правовій доктрині виділяють кілька характерних ознак засад як елементу правоохоронної діяльності: 1) універсальність – засади застосовуються до всіх видів адміністративних повноважень і акцій у межах повноважень; 2) обов'язковість – порушення засади не просто є логічним чи етичним недоліком, а може вести до юридичної відповідальності або скасування рішення; 3) проактивність – засади мають не лише обмежувальний характер, але й стимулювальний (спрямовані на превенцію, прогнозування); 4) ситуативна конкретизація – в різних умовах (надзвичайний стан, воєнний стан, мирний час) засади можуть реалізовуватися з певними обмеженнями або особливостями; 5) оперативна імплікація – засади мають безпосередній вплив на вибір засобів і методів дій, а не лише бути зовнішнім критерієм.

У контексті СБУ адміністративні засади мають особливу значущість через характер складу функцій служби, поєднання контррозвідвальних, правоохоронних та адміністративно-управлінських повноважень.

Якщо ми ставимо завдання класифікувати адміністративні засади як елемент правоохоронної діяльності, то видається необхідним окреслити такі його характеристики: 1) нормативна іманентність – засади вбудовані безпосередньо в норми адміністративного права (а не лише в окремі акти); 2) регуляторна функція – засади коригують не лише поведінку органів влади, але й поведінку суб'єктів, що стають стороною правоохоронного процесу (наприклад, суб'єкти перевірок, контролю тощо); 3) контрольно-гарантійна функція – засади є орієнтиром для обмеження влади, особливо в умовах, коли держава застосовує примусові заходи; 4) динамізм і адаптивність – засади здатні еволюціонувати під впливом суспільно-політичного контексту, загроз безпеці, технологічних змін тощо; 5) взаємозв'язок – кожна конкретна адміністративна дія (контроль, припинення, застосування санкцій тощо) репрезентує поєднання кількох засад, а не лише одну. Ці характеристики підкреслюють, що адміністративні засади – це не «декларація» на папері, а дієвий регулятор-посередник між владою й індивідом у процедурі адміністративного впливу.

Також варто відзначити, в адміністративному праві загальні принципи (законності, справедливості, пропорційності, гласності тощо) виконують подібні функції, що й засади. Проте, ми вважаємо, що адміністративні засади правоохоронної діяльності мають дещо вузькіший контекст, зокрема, це застосування публічної влади з метою забезпечення правопорядку, охорони безпеки, припинення правопорушень. Отже, можна вважати, що: а) засади доповнюють загальні принципи адміністративного права, конкретизуючи їх у межах правоохоронних повноважень; б) одночасно вони можуть інтерпретуватися через призму спеціалізованих правил у правоохоронному законодавстві. Загалом, адміністративні засади правоохоронної діяльності є автономним, але тісно інтегрованим елементом адміністративно-правової системи.

У свою чергу, Служба безпеки України створена на підставі Закону України «Про Службу безпеки України» [1]. Проте, варто відзначити, що питання статусу СБУ

як суб'єкта адміністративної юрисдикції є дискусійним у юридичній доктрині, оскільки традиційно адміністративна юрисдикція ототожнюється з діяльністю контролюючих органів, органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Проте в сучасних умовах СБУ здійснює певні владні рішення у вигляді адміністративних актів, санкцій, запобіжних заходів тощо.

Так, наприклад, у навчальному посібнику «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів СБ України» під редакцією Благодарного, Романова та ін. передбачено детальний аналіз правового статусу СБУ як суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності [2, с. 30-31]. Там же висвітлено, що СБУ має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, застосовувати адміністративно-процесуальні заходи, розглядати скарги в межах своєї компетенції, здійснювати заходи адміністративного впливу (попередження, припинення) тощо.

Загалом, СБУ належить до системи виконавчої (адміністративної) влади, але з особливою специфікою. Вона виконує функції не лише звичайного виконавчого органу, але й добровільно-позавиконавчого характеру (контррозвідвальні, оперативно-розшукові, слідчі). З огляду на це, СБУ займає місце на перетині кількох секторів влади: 1) Виконавча гілка – через здійснення адміністративно-організаційних заходів, управління і контроль; 2) Правоохоронна частина – через впровадження повноважень, пов'язаних із припиненням правопорушень, застосування санкцій, ведення слідства; 3) Спеціально-сервісна частина – у сфері державної безпеки, контррозвідки, охорони держтаємниці. У цьому багатовимірному контексті СБУ взаємодіє з органами державної влади, насамперед з Президентом (оскільки підпорядкована йому), з Верховною Радою (через законодавчі акти, контроль), з Кабінетом Міністрів та іншими міністерствами.

Крім того, ми вважаємо, що основними принципами адміністративної діяльності СБУ є чотири ключові принципи, які можна вважати ядром такої діяльності в контексті адміністративних засад, зокрема:

1. Принцип законності – це фундаментальний засадничий принцип будь-якої публічної влади, і він має особливе значення в правоохоронній діяльності. Законність означає, що всі дії СБУ мають ґрунтуватися на нормі закону або іншого нормативного акта, що передбачає такі дії (компетенція, порядок, межі). Як уже наголошувалося, у Законі України «Про Службу безпеки України» закріплено, що діяльність СБУ ґрунтується на засадах законності. При цьому законність охоплює не лише формальний аспект (наявність правового підґрунтя), але й субстантивний – відповідність цілей заходів, критеріям необхідності, розумності та пропорційності. У практиці це вимагає, щоб будь-який адміністративний акт СБУ (наприклад, припис, обмеження доступу чи перевірка) був обґрунтований із вказанням норми закону, обставин і правових наслідків. Порушення законності може слугувати підставою оскарження або анулювання таких актів.

2. Принцип пропорційності означає, що ті заходи, які застосовуються, не повинні бути тяжчими, ніж це необхідно задля досягнення законної мети. У межах СБУ цей принцип набуває особливої ваги, оскільки службові дії можуть суттєво впливати на права та свободи громадян (обмеження доступу, перевірки, охорона, тимчасові обмеження тощо), необхідно ретельно зважувати шкоду та користь. Пропорційність передбачає три елементи: а) необхідність – вибір найменш обтяжливого засобу серед можливих альтернатив, що досягає мети; б) адекватність – засіб повинен бути ефективним для досягнення мети; в) баланс інтересів – межа між громадськими інтересами (безпекою, порядком) і інтересами особи (правами, свободами). У контексті воєнного стану чи надзвичайних умов можливі спеціальні обмеження, але навіть там пропорційність має бути дотримана з урахуванням обставин.

3. Принцип публічності означає, що органи влади (в тому числі СБУ в межах адміністративної діяльності) мають діяти відкрито настільки, наскільки це не суперечить конституційним, законодавчим чи безпековим обмеженням. Для СБУ існує особлива дилема, між гласністю й необхідністю конфіденційності (таємниці державної безпеки). Практична реалізація публічності в діяльності СБУ може виявлятися через: а) доступ громадськості до інформації про напрями діяльності СБУ (за виключенням інформації з обмеженим доступом); б) встановлення механізмів контролю за діями СБУ (парламентський, громадський, судовий контроль); в) обґрунтованість рішень з вказанням мотивів і правових норм.

4. Принцип превентивності (попередження) в адміністративній діяльності означає, що діяльність СБУ має бути скерована не лише на виявлення порушень, але й на запобігання їм. Це відповідає стратегічній логіці служби – ефективна превенція зменшує потребу у примусових заходах. Превентивність реалізується через: а) моніторинг, аналіз загроз, раннє виявлення ризиків; б) профілактичні заходи, інструкції, інформаційно-роз'яснювальні кампанії, контрольні перевірки; в) встановлення систем запобігання (системи безпеки, внутрішньої безпеки, захисту інформації тощо);

Також варто відзначити, що СБУ в своїй діяльності поєднує три типи функцій: 1) Адміністративні функції – здійснення владних рішень у формі приписів, розпоряджень, контролю, перевірок, ліцензування, допусків, обмежень у межах адміністративної компетенції; 2) Правоохоронні функції – виявлення, документування, припинення правопорушень; накладення санкцій; участь у процесах оскарження чи виконання рішень; застосування заходів забезпечення; 3) Контрольовувальні або спецслужбові функції – здійснення заходів з виявлення агентурних мереж, розвідки, захисту інформації, боротьби з тероризмом, прогнозування загроз національній безпеці. Ця триєдність обумовлює унікальний характер СБУ – вона не просто типовий виконавчий орган, а в певному сенсі «гібрид» між держапаратом, силовим реагуванням і спецслужбою.

У контексті адміністративних засад слід чітко визначити, для якої функції який набір засад є домінантним: а) в адміністративній діяльності – законність, публічність, пропорційність, превентивність; б) у правоохоронній – законність, справедливість, оперативність, захист прав осіб; в) у контрольно-розвідальній – режимні обмеження, таємність, розумна та обґрунтована необхідність, контрольні запобіжники. Цей підхід дозволяє при застосуванні заходів чітко ідентифікувати, який правовий режим має бути застосований, і які засади повинні превалювати.

Крім того, варто відзначити, що воєнний стан або надзвичайні умови створюють особливе середовище, в якому співвідношення адміністративних, правоохоронних і контрольно-розвідальних функцій у діяльності СБУ може зміщуватись у бік більш жорстких заходів. Проте й тут адміністративні засади зберігають свою актуальність, хоч у адаптованій формі, наприклад: 1) законність – навіть за воєнного стану дії мають бути законними, а винятки прямо передбачені законом (наприклад, указ президента або рішення ВРУ); 2) пропорційність – навіть в екстрених умовах не можна применшувати потребу балансування між заходами і втручанням у права; 3) публічність – обмеження гласності мають бути виправдані, обґрунтовані, з визначенням строків і умов доступу до інформації пізніше; 4) превентивність – у воєнних умовах вона набуває особливого значення як запобіжник масштабним шкодам, загрозам, диверсіям. В умовах війни можуть зростати пріоритети контрольно-розвідальної і правоохоронної функцій над адміністративною, але це не означає повне зникнення засад адміністративної діяльності, а навпаки, вони стають критично важливими для легітимності та контролю над владою.

Саме тому ми вважаємо, що адміністративні засади правоохоронної діяльності Служби безпеки України в умовах воєнного стану – це сукупність визначених законодавством та виведених адміністративною наукою фундаментальних положень, які спрямовують, обмежують і уможливають реалізацію владних повноважень СБУ у сфері забезпечення державної безпеки, громадського порядку та протидії загрозам національній безпеці, що виникають у період дії особливого правового режиму, та які виступають гарантією законності, пропорційності, превентивності, публічності й контрольованості застосування адміністративних заходів під час реалізації правоохоронної функції.

Також варто зазначити, що формування та розвиток адміністративних засад правоохоронної діяльності СБУ ґрунтуються на комплексі нормативно-правових актів, що визначають її статус, структуру, функціональні повноваження та правові обмеження у сфері забезпечення державної безпеки. У період воєнного стану цей нормативний масив набуває особливого значення, оскільки поєднує у собі звичайний (мирний) правопорядок із режимними нормами, спрямованими на стабілізацію функціонування державного механізму, забезпечення обороноздатності, публічного порядку та інформаційної стійкості.

Базою для формування адміністративних засад діяльності Служби безпеки України виступає Конституція України, яка закріплює фундаментальні принципи організації та діяльності органів державної влади. Відповідно до статті 17 Основного Закону, «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави та справою всього Українського народу» [3]. У системі реалізації цієї конституційної норми СБУ визначається як центральний спеціальний орган, який забезпечує державну безпеку.

Крім того, Конституція України встановлює, що основи національної безпеки, організація та діяльність органів безпеки, а також основні засади воєнного стану визначаються виключно законами України. Це закладає пряму залежність між нормотворчими рішеннями парламенту та легітимністю адміністративних дій СБУ. Таким чином, законодавець надає діяльності служби чітке правове підґрунтя, обмежуючи можливість свавільного тлумачення її функцій або повноважень у період кризових викликів.

Ключовим спеціальним актом, який формує нормативно-правову основу адміністративних засад правоохоронної діяльності служби, є згаданий вище Закон України «Про Службу безпеки України» [1]. Цей Закон визначає організаційно-правовий статус СБУ, систему її органів, загальні принципи діяльності, повноваження, порядок контролю та підзвітності. Відповідно до статті 3, діяльність СБУ здійснюється «на засадах законності, поваги до прав і свобод людини, позапартійності та відповідальності перед народом України».

Важливим є те, що законодавець не лише встановлює принципи, а й фактично конкретизує адміністративні засади, які визначають характер і межі владних дій. Серед них, законність, публічність, пропорційність, превентивність, підконтрольність і службова дисципліна. Саме вони утворюють внутрішній регулятивний каркас адміністративної діяльності СБУ як суб'єкта публічного управління.

Окрему роль у структурі нормативно-правових основ відіграє Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [4]. Цей акт визначає правові межі діяльності всіх органів державної влади у воєнний період, включно зі СБУ. До того, правовий режим воєнного стану суттєво розширює функціональний зміст адміністративних засад діяльності СБУ, але не скасовує вимоги законності та пропорційності.

Суттєву роль у визначенні адміністративних засад діяльності СБУ відіграють також Закон України «Про наці-

ональну безпеку України» [5] та Стратегія національної безпеки України «Безпечна, заможна, цифрова Україна», затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 [6]. У цих актах закладено нормативно-концептуальні орієнтири для всієї системи безпеки держави, включно з діяльністю СБУ як її центрального суб'єкта.

Законом визначено, що адміністративна діяльність у сфері безпеки має ґрунтуватися на таких принципах, як верховенство права, дотримання норм міжнародного права, розвиток сектору безпеки і оборони. Ці принципи не лише формують загальну правову рамку, але й визначають характер внутрішньої організації Служби безпеки, систему підпорядкування, а також процедури прийняття адміністративних рішень у кризових ситуаціях.

Таким чином, нормативно-правові джерела у сфері національної безпеки інтегрують адміністративну діяльність СБУ у ширший контекст публічного управління, перетворюючи її на складову системи державного реагування, яка має бути водночас гнучкою, контрольованою і правово-обмеженою.

Важливою складовою нормативно-правових основ є підзаконні нормативні акти, що конкретизують адміністративні процедури в діяльності СБУ. До них належать укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, накази Голови СБУ, інструкції та положення, які встановлюють порядок реалізації окремих повноважень.

Наприклад, Указ Президента України від 26 серпня 2021 р. № 447/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію кібербезпеки України»» визначив СБУ одним з головних суб'єктів забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури [7]. Цей акт закріпив адміністративну компетенцію СБУ у сфері кібербезпеки, що має виразно превентивний і контрольний характер. Водночас внутрішньовідомчі документи – накази, інструкції, регламенти, методичні рекомендації, визначають порядок взаємодії між підрозділами, адміністративні процедури прийняття рішень, алгоритми реагування на загрози. У межах воєнного стану такі акти набувають особливого режимного статусу, адже регламентують специфічні процедури, пов'язані з охороною державної таємниці, координацією з військовим командуванням, оперативним управлінням критичними об'єктами. Саме на цьому рівні відбувається практичне втілення адміністративних засад, які зумовлюють реальний зміст правоохоронної функції СБУ.

Крім того, нормативно-правова система, що визначає адміністративні засади діяльності СБУ, не може розглядатися ізольовано від міжнародних стандартів публічного управління і безпекової діяльності. Україна, як держава-учасниця Ради Європи та Організації Об'єднаних Націй, зобов'язана дотримуватися принципів законності, гуманності, необхідності та пропорційності при застосуванні владних заходів навіть у надзвичайних умовах.

Зокрема, стаття 15 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [8] допускає тимчасове обмеження певних прав у разі війни чи надзвичайного стану, але лише в межах, «необхідних у демократичному суспільстві». Ця норма фактично визначає міжнародну межу дії адміністративних засад у діяльності безпекових органів, вимагаючи постійного балансу між потребами безпеки й захистом прав людини.

Крім того, у сфері обміну досвідом адміністративного управління безпековими структурами, Україна орієнтується на рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, зокрема Рекомендації № R(2001)10 «Про Європейський кодекс поліцейської етики», де зазначено, що державні органи безпеки мають діяти на основі підзвітності, мінімізації втручання та правової визначеності [9]. Застосування цих підходів у діяльності СБУ сприяє її інтеграції до європейського правового простору та підвищенню легітимності адміністративних практик [10, с. 334].

Таким чином, нормативно-правові основи адміністративних засад правоохоронної діяльності Служби безпеки України в умовах воєнного стану становлять багаторівневу систему, до якої належать: а) конституційні норми, що закріплюють базові принципи діяльності держави у сфері безпеки; б) спеціальні закони, які визначають статус, повноваження та порядок діяльності СБУ; в) акти Президента України, Кабінету Міністрів, Ради національної безпеки і оборони; г) внутрішньовідомчі регламенти, що конкретизують адміністративні процедури; ґ) міжнародно-правові стандарти, які встановлюють межі допустимого втручання у сферу прав і свобод людини.

На нашу думку, усе це утворює цілісну нормативну систему, в межах якої адміністративні засади виконують функцію правового регулятора та гаранта легітимності владних дій, забезпечуючи баланс між ефективністю реагування на безпекові загрози та дотриманням засад правової держави. У воєнний період ця система набуває особливої ваги, адже саме вона визначає, наскільки адміністративна діяльність СБУ залишається підконтрольною праву, а не політичній доцільності чи оперативній необхідності. Отже, нормативно-правові основи адміністративних засад діяльності Служби безпеки України є не лише формальним каркасом її організації, а й інституційним механізмом забезпечення законності, підзвітності й стабільності державної влади у найскладніших умовах функціонування держави.

Також варто відзначити, що в умовах воєнного стану адміністративна діяльність СБУ охоплює кілька основних напрямів:

1. Контрольно-наглядова діяльність – є одним із базових напрямів адміністративної активності СБУ є здійснення контролю та нагляду за дотриманням спеціальних режимів і вимог законодавства у сфері безпеки, зокрема у відношенні інформаційної, кібернетичної, секретної чи критичної інфраструктури. Наприклад: 1) На офіційному сайті СБУ подаються такі накази, як Наказ ЦУ СБУ від 23.12.2020 № 383 «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» як один із прикладів внутрішньовідомчого регламенту режимно-секретної діяльності [11]; 2) У межах законодавства України діє Постанова про Правила забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах, які визначають організаційні вимоги до захисту державної та службової інформації [12].

У практиці воєнного стану контроль може проявлятися через регулярні перевірки об'єктів критичної інфраструктури, інспекційний нагляд за органами влади та приватними суб'єктами, які обслуговують державні або оборонні системи. Ураховуючи нормативну природу таких дій, вони здійснюються через індивідуальні адміністративні рішення (припис, акт перевірки, зауваження) з мотивацією та фіксацією юридичних наслідків.

2. Ліцензійно-дозвільна діяльність – у рамках адміністративних функцій СБУ бере участь у ліцензуванні певних видів діяльності та погодженні доступу до інформаційних, телекомунікаційних або режимних ресурсів, особливо в умовах підвищеної загрози. Так, наприклад: 1) СБУ та Держспецзв'язок спільно затвердили Наказ № 627/772 від 19 грудня 2024 року про форму планів захисту об'єктів критичної інфраструктури. Це свідчить про адміністративну координацію у сфері безпеки об'єктів інфраструктури [13]; 2) У листі Міністри, СБУ та Держспецзв'язку від 15.01.2024 йдеться про оперативнотехнічне управління електронними комунікаційними мережами в умовах воєнного стану, що фактично вимагає погоджень та адміністративних рішень щодо доступу та управління мережами операторів зв'язку [14]. У таких випадках адміністративна функція СБУ полягає у видачі дозволів або погоджень, які дають дозвіл на дії,

що можуть мати вплив на безпеку (наприклад, доступ до мереж, використання шифрування, доступ до грифованої інформації). Ці дозволи супроводжуються умовами, строками, зобов'язаннями сторін.

3. Інформаційно-аналітична та превентивна діяльність – адміністративна функція СБУ також проявляється у превентивній та аналітичній роботі, підготовці управлінських рішень на основі аналізу ризиків, моніторингу потенційних загроз, рекомендацій до суб'єктів, що потенційно можуть порушити безпекові режими. У цьому напрямі важливі такі аспекти: 1) Антикорупційна програма СБУ 2021–2024 рр. затверджена наказом ЦУ СБУ від 24 червня 2017 року № 380 є прикладом адміністративної програми, яка має превентивний характер для самої служби [15]; 2) У контексті інформаційної безпеки СБУ часто попереджає громадськість через ЗМІ про ризики публікації або передачі інформації, яка може завдати державі шкоди, наприклад, публічні звернення СБУ про заборону розголошення військових локацій чи режимних об'єктів. Ці дії реалізуються через аналітичні доповіді, адміністративні приписні документи (рекомендації, попередження), внутрішні регламенти моніторингу, взаємодії з державними та приватними структурами.

4. Реалізація адміністративного примусу – у виняткових випадках СБУ уповноважена застосовувати адміністративний примус, який у мирний час має обмежений характер, а в умовах війни розширюється, але залишається підконтрольним закону. Йдеться про тимчасове обмеження пересування, вилучення документів, обмеження доступу до ресурсів чи інформаційних систем, приписи щодо обов'язкових дій або заборон. Правові підстави такого втручання визначені у статтях 25–26 Закону України «Про Службу безпеки України», які надають службі право вживати заходів примусового характеру в межах компетенції. Однак навіть у цих випадках діють адміністративні гарантії, такі, як мотивованість, протокольна фіксація, право особи на звернення до суду, нагляд прокуратури.

Виходячи із цього, ми вважаємо за необхідне виокремити деякі системні особливості діяльності СБУ у період воєнного стану: 1) Правовий режим підвищеної владної концентрації – держава делегує СБУ ширші адміністративні повноваження, проте зберігає вимогу їхньої правової обґрунтованості; 2) Домінування превентивного елементу – діяльність СБУ зорієнтована на запобігання, а не лише на реагування, що узгоджується з принципом адміністративної превентивності; 3) Зміна акценту з індивідуальних на системні дії – адміністративні рішення спрямовані не стільки на окремих суб'єктів, скільки на цілу категорію об'єктів чи сфер (енергетика, зв'язок, кіберпростір); 4) Збалансованість між режимністю і правом – навіть за умов війни СБУ діє в межах правового поля, підзвітності президенту, парламенту та судовій владі; 5) Цифровізація адміністративних процедур – значна частина управлінських функцій реалізується через електронні системи моніторингу, що підвищує швидкість і контрольованість процесів. Отже, адміністративна діяльність Служби безпеки України у воєнний час має дуалістичний характер: з одного боку це посилення владних повноважень, а з іншого це збереження нормативних і правових гарантій їхньої реалізації.

Проте, варто констатувати, що сучасні виклики, зумовлені триваючою збройною агресією проти України, поставили перед державою необхідність глибокої трансформації системи національної безпеки та оновлення адміністративних механізмів діяльності правоохоронних органів, насамперед СБУ. В умовах воєнного стану значення адміністративних засад у діяльності СБУ суттєво зростає, адже саме вони забезпечують баланс між правовим порядком, владною доцільністю та захистом прав людини. Водночас низка концептуальних і практичних проблем свідчить про потребу перегляду та вдоскона-

лення нормативної, організаційної й методологічної основ цієї діяльності.

На нашу думку, наявні проблеми можна класифікувати за трьома напрямками:

1. Теоретико-методологічні проблеми розуміння адміністративних засад, зокрема: 1) Відсутність єдиного доктринального підходу до визначення змісту та структури адміністративних засад правоохоронної діяльності СБУ. У більшості наукових праць ці засади розглядаються крізь призму загальних принципів адміністративного права – законності, гласності, пропорційності, відповідальності. Проте у воєнний період вони набувають специфічного режимного характеру, який вимагає їх чіткішої інституціоналізації. Відсутність нормативного закріплення категорії «адміністративні засади правоохоронної діяльності» у чинному законодавстві зумовлює теоретичну розмитість поняття, що перешкоджає виробленню єдиного механізму реалізації; 2) Нестача системного розмежування між принципами, засадами і функціями адміністративної діяльності. У чинних наукових працях вони часто взаємозамінюються, що призводить до відсутності чіткої ієрархії у правовій доктрині. Відтак існує потреба у розробці авторської концепції, де адміністративні засади будуть визначені як операційна підсистема принципів адміністративного права, що забезпечує їхню реалізацію у конкретному правоохоронному контексті; 3) Обмежена кількість комплексних досліджень, які б узагальнювали адміністративно-правову практику СБУ в умовах воєнного стану. Переважна більшість наукових джерел відображає загальні питання державного управління у сфері безпеки або оперативно-розшукову діяльність, не враховуючи специфіку адміністративних процедур та рішень, що вимагають формального правового оформлення (приписів, заборон, попереджень, адміністративних актів тощо).

2. Нормативно-правові проблеми реалізації адміністративних функцій СБУ, зокрема: 1) На рівні законодавства спостерігається фрагментарність і дублювання правових норм, які регламентують адміністративні аспекти діяльності СБУ. Закон України «Про Службу безпеки України» хоч і залишається базовим актом, однак був ухвалений ще у 1992 році і в багатьох положеннях не відповідає сучасним умовам війни та цифровізації. У законі відсутні чіткі розмежування між видами діяльності СБУ – оперативною, контррозвідальною, адміністративною та слідчою. Як наслідок, адміністративна компетенція служби залишається недостатньо невизначеною; 2) Окрему проблему становить незавершеність реформи СБУ, проект якої (реєстр. № 3196-д) кілька років перебуває на розгляді Верховної Ради України. Документ спрямований на демілітаризацію структури, скорочення невластивих функцій, запровадження демократичного цивільного контролю. Однак відсутність його остаточного ухвалення гальмує формування оновленої системи адміністративних засад, що враховувала б вимоги євроатлантичних стандартів [16]; 3) Водночас дефіцит підзаконних нормативних актів створює правову невизначеність у реалізації адміністративних процедур. Наприклад, відсутній єдиний порядок застосування адміністративних приписів СБУ, типовий та оновлений регламент розгляду звернень і скарг громадян, деталізований механізм оскарження адміністративних актів служби. Це формує ситуацію, коли адміністративні рішення ухвалюються за аналогією або внутрішніми інструкціями, що знижує їх юридичну визначеність та ускладнює контроль; 4) Суперечність між режимними нормами воєнного стану та загальними принципами адміністративного права. Стаття 64 Конституції України дозволяє тимчасове обмеження прав, проте на практиці трапляються випадки, коли окремі адміністративні заходи (наприклад, обмеження доступу до інформаційних ресурсів або територій) виходять за межі закону, що створює ризик зловживання владою.

3. Організаційно-управлінські та практичні проблеми, зокрема: 1) Відсутність інтегрованої цифрової адміністративної системи обліку і фіксації рішень – значна частина управлінських процесів досі здійснюється у паперовій формі або у вигляді розрізнених внутрішніх баз даних. Це ускладнює прозорість, унеможливує єдиний облік адміністративних актів і не дозволяє здійснювати аналітичний моніторинг рішень у режимі реального часу; 2) Недостатня відкритість адміністративної діяльності СБУ – хоча закон передбачає публічність у межах, не пов'язаних із державною таємницею, значна частина управлінських актів не підлягає оприлюдненню, що унеможливує суспільний контроль. В умовах війни така закритість частково виправдана, проте відсутність механізмів зовнішнього моніторингу створює передумови для зловживань та перевищення повноважень; 3) Нестача уніфікованих адміністративних стандартів реагування – у багатьох випадках рішення щодо реалізації адміністративних повноважень ухвалюються ситуативно, на розсуд керівника підрозділу, без єдиних алгоритмів оцінки ризиків. Це породжує нерівномірність практики застосування адміністративних заходів у регіонах, що суперечить принципу правової визначеності; 4) Кадрово-професійна проблема – значна частина співробітників СБУ має військово-оперативну, а не управлінсько-адміністративну підготовку. Відсутність системного навчання з адміністративного права, процедурного менеджменту, прав людини та адміністративного процесу обмежує здатність персоналу діяти в межах правових процедур. З огляду на це необхідне створення єдиної відомчої системи підготовки кадрів у сфері адміністративного права і публічного управління безпекою.

Саме тому, усвідомлюючи складність воєнного контексту, ми вважаємо, що вдосконалення адміністративних засад правоохоронної діяльності СБУ має здійснюватися поступово, системно і на законодавчо обґрунтованих принципах, де основні напрями вдосконалення та реформування можна звести до кількох блоків:

1. Нормативно-правове вдосконалення: 1) Оновлення Закону України «Про Службу безпеки України», передбачивши в ньому окремий розділ «Адміністративна діяльність і контроль», де закріпити перелік адміністративних функцій, їх процедурну форму, права громадян на звернення і оскарження, порядок взаємодії з іншими органами; 2) Кодифікація адміністративних процедур у діяльності безпекових органів на основі Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 листопада 2022 р. № 2073-IX [17]. Цей закон має бути повністю імplementований у внутрішньовідомчі акти СБУ, що дозволить узгодити процеси ухвалення рішень із принципами гласності, належного повідомлення та права на участь особи; 3) Прийняття Концепції демократичного цивільного контролю над спецслужбами, яка визначатиме парламентський, президентський і громадський механізми нагляду за адміністративними діями СБУ.

2. Організаційно-інституційне вдосконалення: 1) Створення в структурі СБУ спеціального Департаменту адміністративного контролю, відповідального за законність адміністративних рішень, дотримання процедур, ведення реєстрів адміністративних актів і звітність перед керівництвом та контролюючими органами; 2) Запровадження цифрової системи «SBU-Admin» – єдиного електронного реєстру адміністративних актів, приписів, дозволів, попереджень і звернень громадян, інтегрованого з урядовими платформами «Трембіта» та «Дія». Така система забезпечить прозорість рішень і мінімізує людський фактор; 3) Встановлення стандартів публічної звітності щодо адміністративної діяльності (у формі відкритих аналітичних звітів без розкриття таємної інформації), що відповідає європейській практиці функціонування спецслужб (при-

клад – Польське агентство внутрішньої безпеки, ABW) [18].

3. Кадрово-освітній напрям: 1) Підготовка та підвищення кваліфікації співробітників СБУ з питань адміністративного права, публічного управління, захисту прав людини, проведення службових розслідувань, етичної поведінки державного службовця; 2) Створення на базі Національної академії СБУ науково-практичної школи адміністративного права, яка б здійснювала науково-методичний супровід оновлення адміністративної діяльності служби.

4. Міжнародно-правова гармонізація: 1) Адаптація адміністративної діяльності СБУ до стандартів Європейського кодексу поліцейської етики (Рекомендація Rec(2001)10 Ради Європи), що визначає прозорість, підзвітність, законність і повагу до прав людини як основи діяльності правоохоронних структур [9]; 2) Розширення міжвідомчого обміну досвідом із партнерами НАТО та ЄС, зокрема у сфері адміністративних процедур безпеки, моніторингу ризиків і громадського контролю над спецслужбами.

Узагальнюючи, хочемо зазначити, що реалізація запропонованих напрямів дозволить забезпечити системну модернізацію адміністративних засад діяльності СБУ, зробивши її діяльність більш правовою, ефективною та підзвітною суспільству навіть у період війни. Передбачається, що вдосконалення нормативної та організаційної бази призведе до таких результатів: 1) Формування прозорої адміністративної архітектури СБУ, де кожне управлінське рішення матиме правове підґрунтя, визначену процедуру і відповідальну особу; 2) Забезпечення реального цивільного контролю над діяльністю служби через парламентський і президентський механізми; 3) Підвищення рівня довіри суспільства до СБУ як до правоохоронного органу, що діє виключно в межах закону; 4) Зміцнення правової легітимності адміністративних заходів навіть у надзвичайних умовах; 5) Узгодження української системи державної безпеки з європейськими стандартами управління спецслужбами.

Висновок. У сучасних умовах воєнного стану адміністративні засади правоохоронної діяльності Служби безпеки України набувають особливого значення як ключовий механізм правового упорядкування її функціонування. Вони забезпечують баланс між потребою оперативного реагування на загрози державній безпеці та дотриманням принципів законності, пропорційності, публічності, підконтрольності й превентивності, що є фундаментом адміністративного права. Служба безпеки України виступає не лише суб'єктом контррозвідувальної чи оперативної діяльності, а й повноцінним органом публічного адміністрування, на який покладено реалізацію низки адміністративних функцій – дозвільних, контрольних, регламентних, забезпечувальних. Саме через адміністративно-правові механізми СБУ здійснює легітимне втручання у сферу публічної безпеки, зберігаючи підзвітність і правову визначеність навіть у надзвичайних умовах.

Водночас проведене дослідження виявило наявність низки проблем – від нормативної фрагментарності до організаційної закритості, що потребує модернізації законодавства, оновлення адміністративних процедур, цифровізації управлінських процесів і підвищення кваліфікації персоналу у сфері адміністративного права. Вдосконалення адміністративних засад діяльності СБУ має бути спрямоване на зміцнення її правового статусу, розширення механізмів демократичного контролю та впровадження європейських стандартів публічного управління. Саме розвиток адміністративно-правової моделі діяльності СБУ є запорукою ефективного функціонування державного механізму безпеки, побудованого на засадах верховенства права навіть у період воєнних викликів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII : станом на 31 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>
2. Благодарний А. М., Романов М. С., Стрельбицький М. П., Стрельбицька Л. М., Суслін С. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Служби безпеки України : навчальний посібник. Острого: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2021. 180 с.
3. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII : станом на 14 трав. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII : станом на 5 жовт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 : станом на 7 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року "Про Стратегію кібербезпеки України" : Указ Президента України від 26.08.2021 № 447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text>
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 : станом на 1 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
9. Рекомендація (2001) 10, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2001 р. Європейський кодекс поліцейської етики. URL: https://hrea.org/wp-content/uploads/2021/02/Recommendation-Rec200110_European-Code-of-Police-Ethics_Ukrainian.pdf
10. Товпига Л. М. Міжнародний досвід регулювання поліцейської діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1. 2023. С. 333–336. URL: http://lsej.org.ua/1_2023/80.pdf
11. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : Наказ Служби безпеки України від 23.12.2020 № 383 : станом на 12 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0052-21#Text>
12. Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних системах : Постанова Каб. Міністрів України від 29.03.2006 № 373. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2006-п#Text>
13. Деякі питання розробки, затвердження та погодження планів захисту об'єктів критичної інфраструктури за проектною загрозою національного рівня "кібератака/кіберінцидент" : Наказ від 19.12.2024 № 627/772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0627950-24#Text>
14. Лист № 03/1-4 від 15.01.2024 Мінцифри, СБУ, Держспецзв'язку та НЦУ щодо скасування розпорядження НЦУ від 03.01.2024 №10/1814 «Про заходи з отримання допомоги у сфері кібербезпеки» | ІНАУ. Інтернет Асоціація України (ІНАУ). URL: <https://inau.ua/document/lyst-no-031-4-vid-15012024-mintsyfri-sbu-derzhspetsv'yazku-ta-ntsu-shchodo-skasuvannya>
15. Антикорупційна програма Служби безпеки України на 2021 – 2024 роки : Наказ Центр. упр. Служби безпеки України від 19.04.2021 № 126. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/ANTYKORUPTSIJNA-PROGRAMA-SBU-2021-2024.pdf>
16. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Службу безпеки України" щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243
17. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
18. The Internal Security Agency. URL: <https://www.abw.gov.pl/en>