

Романенко І. В.

Національна академія Служби безпеки України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ УЧАСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті досліджуються особливості правового статусу Служби безпеки України (СБ України) в контексті її участі у адміністративних судових процесах. Автор акцентує увагу на подвійній природі процесуальної участі СБ України: як суб'єкта владних повноважень у справах на загальних засадах та як позивача у спеціально визначених законом категоріях справ. Основну увагу приділено аналізу законодавства, що регулює повноваження СБ України в адміністративному судочинстві, зокрема положенням Кодексу адміністративного судочинства України. Окрему увагу приділено аналізу спеціальних процедур розгляду термінових адміністративних справ, визначених статтею 284 «Особливості провадження у справах за зверненням СБ України щодо включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій з такого переліку та надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням» і статтею 289 «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання іноземців або осіб без громадянства» КАС України, позивачем по яких уповноважена виступати СБ України. Вказані категорії спорів визнані такими, що потребують негайного реагування суду, оскільки зволікання у їх розгляді може спричинити загрозу національній безпеці, порушення прав людини або міжнародних зобов'язань України. Аргументовано, що терміновість таких справ є складовою розумного строку судового захисту та необхідною умовою збереження ефективності правозастосування. Стаття також містить пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання процедурної діяльності СБ України у сфері адміністративного судочинства з метою підвищення ефективності судового контролю та забезпечення належного балансу між безпековими інтересами держави і правами особи.

Ключові слова: Служба безпеки України, адміністративне судочинство, позивач, термінові справи, національна безпека.

Постановка проблеми. Питання правового регулювання участі СБ України в адміністративному судочинстві набувають особливої актуальності в умовах безпрецедентних викликів національній безпеці та, водночас, необхідності забезпечення оптимального балансу між інтересами держави й правами фізичних та юридичних осіб. Зважаючи на особливий статус СБ України в системі суб'єктів владних повноважень, специфіки діяльності як органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, виникає потреба удосконалення правових норм щодо визначення меж і форм її участі в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що на сьогоднішній день проблематика правових основ участі СБ України в адміністративному судочинстві розглядається переважно побічно, в межах дослідження процедур формування переліку осіб, пов'язаних з про-

вадженням терористичної діяльності [1–2], або ж під час дослідження адміністративно-правового статусу СБ України в цілому [3].

Постановка завдання. Метою цього дослідження є з'ясування правових засад участі СБ України в адміністративному судочинстві, виявлення існуючих проблем у правозастосовній практиці, а також формування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства. У межах поставленої мети автором буде здійснено аналіз нормативно-правових актів, окреслено форми та межі участі СБ України в адміністративному судочинстві, а також проаналізовано судову практику з метою визначення особливостей взаємодії СБ України з іншими учасниками адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус СБ України регулюється Законом України «Про Службу безпеки України» [4], який визначає її як державний орган спеціального призначення

з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Коло учасників судового процесу, їхні права та обов'язки визначено Кодексом адміністративного судочинства України [5]. Найчастіше СБ України виступає відповідачем або третьою особою у справах, пов'язаних із оскарженням її рішень, дій або бездіяльності. Участь СБ України в адміністративних провадженнях у якості позивача, як правило, зумовлена необхідністю захисту публічних інтересів та запобігання загрозам національній безпеці.

СБ України бере участь у справах адміністративного судочинства у межах визначеної законом компетенції, що передбачає два основні варіанти її процесуальної участі. З одного боку, СБ України може бути стороною адміністративного процесу на загальних засадах, аналогічно до інших суб'єктів владних повноважень. Така участь здійснюється у випадках, коли її рішення, дії чи бездіяльність оскаржуються особами у порядку адміністративного судочинства, або ж коли вона сама ініціює захист своїх прав чи інтересів у межах публічно-правових відносин. З іншого боку, законодавець передбачає спеціальні підстави для участі СБ України у адміністративному процесі як позивача у визначених категоріях справ. Такі позови подаються виключно у рамках специфічного нормативного регулювання і за наявності особливих обставин, пов'язаних із забезпеченням державної безпеки. Наявність спеціального порядку звернення до суду в окремих справах свідчить про винятковість таких проваджень, які виходять за межі загальних процесуальних норм. Відповідно, процесуальна діяльність СБ України в адміністративному судочинстві має подвійну правову природу: загальну – як типовий суб'єкт владних повноважень, та спеціальну – як позивач у справах, прямо передбачених процесуальними нормами. Такий підхід забезпечує належне поєднання принципу верховенства права з особливостями здійснення повноважень спеціальних державних органів у сфері національної безпеки.

У межах адміністративного судочинства існують окремі категорії справ, провадження в яких має спеціальні особливості, визначені Кодексом адміністративного судочинства України (КАС України). Зокрема, йдеться про справи, які пов'язані із зверненнями СБ України щодо включення осіб до переліку осіб, пов'язаних із провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення з такого переліку та надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуван-

ням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням (ст. 284 КАС України), а також справи щодо застосування затримання до іноземців та осіб без громадянства (ст. 289 КАС України). У таких категоріях справ законодавець встановив особливі процесуальні правила, які відрізняються від загального порядку розгляду адміністративних справ. Це зумовлено як характером суб'єкта звернення (органи державної влади, на які покладено функції із забезпечення державної безпеки, міграційного контролю тощо), так і сутністю самих справ, пов'язаних із національною безпекою, дотриманням міжнародних зобов'язань України, захистом державного кордону та реагуванням на загрози тероризму.

Слід зазначити, що обидві категорії вказаних справ КАС України відносить до так званих термінових справ. Термінові справи «водночас із складними названо окремими категоріями адміністративних справ, щодо яких запроваджені особливості позовного провадження. Зокрема, такі особливості пов'язані із такими діями: а) повідомленням учасників справи про дату, час та місце розгляду; б) поданням заяв по суті справи; в) обчисленням процесуальних строків; г) проголошенням та врученням судових рішень; г) апеляційним та касаційним оскарженням судових рішень (ст.ст. 268-272 КАС України). У класифікаторі категорій адміністративних справ використано інший підхід щодо критеріїв їх об'єднання (терміновість не згадується). За категорією спору об'єднані справи і у судовій звітності, хоча і називаються вони категоріями справ (наприклад, справи зі спорів щодо виборчого процесу та референдуму, справи зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки тощо)» [6, с. 191]. Одночасно «правила розгляду окремих термінових справ постійно згадуються в судових рішеннях адміністративних судів зокрема й із вказівкою на приналежність справи до категорії термінових справ. Отже, з теоретичного погляду, враховуючи змістовне наповнення поняття терміновості, за яким згруповані справи в КАС України, правильнішим видається розглядати термінові справи не як категорію адміністративних справ, а як їх різновид» [6, с. 191].

Визначення «терміновий» слід розуміти як такий, що вказує на необхідність негайного, невідкладного реагування, оскільки зволікання у часі може нівелювати саму доцільність правового втручання, а також спричинити втрату значення відповідних правовідносин. Властивою рисою терміновості є виключення можливості зволі-

кання, що, у свою чергу, зумовлює першочерговість та оперативність у вчиненні процесуальних дій, а також пріоритетність розгляду таких справ. У цьому контексті терміновість розглядається як органічна складова поняття «розумного строку», що означає максимально стислі строки для судового розгляду адміністративної справи, які при цьому залишаються достатніми для надання ефективного та своєчасного захисту порушених прав, свобод або інтересів у сфері публічно-правових відносин. Разом з тим, необхідність швидкого вирішення публічно-правового спору не повинна суперечити вимогам повного та всебічного з'ясування обставин справи.

Справи, передбачені статтями 284 та 289 КАС України, належать до категорії термінових з огляду на їх безпосередній вплив на публічну безпеку, стабільність управлінських процесів і захист національних інтересів. Зволікання з їх розглядом може не лише ускладнити відновлення прав суб'єктів, а й призвести до незворотних наслідків для державного управління чи суспільного порядку. З огляду на це, законодавець передбачив спеціальний прискорений порядок провадження, який покликаний забезпечити ефективне, своєчасне та превентивне реагування суду на публічно-правові конфлікти, які мають підвищену соціальну, економічну або політичну значущість.

Крім того, у таких категоріях справ часто наявний високий рівень ризику для фундаментальних прав і свобод осіб, а також виникає потреба у терміновому підтвердженні або припиненні дій суб'єктів владних повноважень, які можуть мати значні юридичні або фактичні наслідки. Встановлення законодавцем особливого порядку розгляду таких справ спрямоване на недопущення виникнення правової невизначеності, захист принципу правової визначеності та недопущення свавільного втручання в права особи з боку органів публічної влади. У цьому контексті терміновість виступає не лише процесуальною характеристикою, а й елементом гарантії ефективного правового захисту.

Чинна редакція ст. 284 КАС України закріплює, що провадження у справах щодо включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до Переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції (далі – Перелік), а також виключення цих осіб з Переліку, здійснюється на підставі позову Голови СБ України або його заступника. Відповідні зміни до попередньої редакції КАС України внесені згідно з прийнятим 6 грудня

2019 р. Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [7]. Нової редакції зазнали також п. 7 ч. 2 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» [4], ст. 11-1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [8] та досліджувана нами ст. 284 КАС України.

Так, відповідно до статті 284 КАС України, провадження у справах за позовами Голови СБ України або його заступника щодо включення до спеціального переліку, осіб пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, має низку ключових процесуальних особливостей. Зокрема, подання позову здійснюється виключно в письмовій формі до адміністративного суду першої інстанції, із дотриманням чітко визначених вимог щодо змісту такої позовної заяви. У разі порушення форми або змісту позовної заяви суд встановлює строк для усунення недоліків, а при їх невиконанні – повертає заяву без перешкоди для повторного звернення. При цьому передбачено спрощену процедуру ухвалення рішення – не пізніше наступного робочого дня з дня надходження позову, за участю лише заявника та без повідомлення осіб, яких стосується позов. Рішення суду підлягає негайному виконанню, навіть у разі його оскарження, що свідчить про превалювання пріоритету безпеки над процесуальними гарантіями. Апеляційна скарга у таких справах може бути подана у 10-денний строк, а скарга на ухвалу про відмову у відкритті провадження розглядається протягом трьох днів.

Досліджувана процедура здійснюється відповідно до Порядку формування Переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції. Так, підставами для включення до Переліку є *в тому числі* рішення адміністративного суду про включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій, які відповідають критеріям, визначеним резолюціями Ради Безпеки ООН, до зазначеного переліку (пп. 1 п. 4 Порядку) [9]. Однак, як справедливо вказує А.М. Чвалюк, «подана СБ України позовна заява, щодо включення осіб та організацій до Переліку, має містити обставини, що ці особи (організації) відповідають критеріям, визначеним резолюціями Ради Безпеки ООН, до зазначеного переліку. Ці обставини мають бути підтверджені належними, допустимими, достовірними та достатніми доказами (ст.ст. 73-76 КАС

України). Однак, законодавець не тільки не називає у п. 4 Порядку конкретні резолюції РБ ООН, а навіть не уточнює сферу питань, які вони мають охоплювати» [2, с. 831].

Аналіз судової практики щодо провадження за статтею 284 КАСУ [10] та опрацювання Переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції [11] показує, що на сьогодні фактично єдиним критерієм для внесення осіб до Переліку за аналізованою адміністративною процедурою є обвинувальні вирокі судів в кримінальному процесі, що значно обмежує можливості держави оперативно реагувати на актуальні загрози національній безпеці. Водночас, виникає об'єктивна необхідність розширення критеріїв включення, зокрема щодо громадян російської федерації, стосовно яких наразі неможливо провести судовий розгляд через об'єктивні причини, такі як їхнє перебування на тимчасово окупованих територіях або за межами досяжності української юрисдикції. Крім того, потребує законодавчого закріплення спрощення процедури включення осіб до Переліку у випадках, коли їх вина у вчиненні злочинів терористичної спрямованості вже встановлена вирокі суду у кримінальному процесі. Такий вирок має стати самостійною і достатньою підставою для внесення інформації без необхідності окремого звернення до адміністративного суду, оскільки зайві процесуальні дії лише бюрократизують процедуру, затримують реагування на загрози та не відповідають принципу ефективного захисту національної безпеки.

Іншою особливою категорією є справи про затримання іноземців або осіб без громадянства, що регулюються статтею 289 КАС України. У таких справах адміністративні позови можуть подаватись органами СБ України, органами охорони державного кордону, а також органами Державної міграційної служби з метою застосування до іноземців заходів, які спрямовані на забезпечення їх ідентифікації, видворення або передачі за міжнародними договорами України. Суд у цих випадках розглядає справи негайно, в день подання позову, за обов'язкової участі сторін. У разі неможливості застосування заходів, таких як взяття на поруки або внесення застави (наприклад, через причетність до терористичної діяльності або повторне застосування), суд застосовує затримання.

Особливої уваги заслуговує гарантія судового контролю за дотриманням прав іноземця у процесі, зокрема – обов'язковість інформування про

права та обов'язки, встановлені судом, за наявності альтернативних заходів замість затримання. Наприклад, у разі взяття на поруки або внесення застави суд роз'яснює особі вимоги щодо періодичного з'явлення до службової особи, заборони залишати населений пункт без дозволу, а також необхідності інформування про зміну місця проживання. У разі порушення цих вимог поручитель несе юридичну відповідальність, а застава – звертається в дохід держави. Таким чином, судова практика у цій категорії справ поєднує інструменти примусу із заходами, які надають особі можливість альтернативної поведінки, водночас забезпечуючи контроль держави за реалізацією адміністративного рішення.

Водночас, аналіз Єдиного державного реєстру судових рішень [12] свідчить, що звернення до суду органами СБ України за цією статтею є вкрай рідкісним. Основними суб'єктами такого звернення залишаються органи Державної міграційної служби або органи охорони державного кордону.

З огляду на викладене, перспективним є напрям подальшого дослідження механізмів участі спеціальних органів у публічному судовому процесі з урахуванням стандартів Європейського суду з прав людини. Варто також провести порівняльно-правовий аналіз українського підходу та підходів інших держав, які мають схожі виклики у сфері адміністративної юстиції, щодо формування переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції. Такий аналіз дозволив би запозичити ефективні механізми процесуального регулювання і забезпечити їх адаптацію до українських реалій.

Висновки. Узагальнюючи результати дослідження, слід зазначити, що диференціація форм участі СБ України відповідає завданням адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів осіб у публічно-правових спорах з одночасним урахуванням специфіки діяльності Служби. Участь СБ України в адміністративному судочинстві на загальних і спеціальних засадах демонструє гнучкість судової системи у реагуванні на публічні виклики. Водночас, це підтверджує значення адміністративного судочинства як інструменту легітимації дій органів державної влади. Наявність особливого порядку розгляду термінових справ, передбачених статтями 284 і 289 КАС України, зумовлює необхідність глибшого нормативного врегулювання їх провадження. Вважається доцільним

удосконалення механізму реалізації положень статті 284 КАС України, оскільки чітко визначені критерії та процедури включення осіб до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності, виключає ризики правової невизначеності. Також вважаємо доцільним нормативне унормування спрощеної процедури внесення осіб до Переліку у випадках, коли факт їхньої винуватості у вчиненні злочинів терористичної спрямованості вже встановлений обви-

нувальним вироком суду у межах кримінального провадження. Такий вирок повинен визнаватися самостійною та достатньою правовою підставою для внесення відповідної інформації без потреби в додатковому зверненні до адміністративного суду, оскільки надлишкові процесуальні етапи призводять до необґрунтованої бюрократизації механізму, уповільнюють реагування на реальні загрози та суперечать принципу оперативного забезпечення національної безпеки.

Список літератури:

1. Чвалюк А. М. Організаційно-правові перешкоди формування українського переліку терористів. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*: наук. журн. 2023. №2 (102). С. 172–184
2. Чвалюк А. М. Порядок формування українського переліку терористів: сучасний стан та перспективи вдосконалення. *Human rights and public governance in modern conditions*: Scientific monograph. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2023. Р. 829–859.
3. Кумейко А.В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України у системі суб'єктів протидії злочинності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 210 с.
4. Кумейко А. В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України у системі суб'єктів протидії злочинності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 20 с.
5. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 15.04.2025)
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.04.2025)
7. Пащенко К.С. Термінові справи в адміністративному судочинстві України у контексті процесуальних зловживань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. №5. с. 190–193
8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення: 15.04.2025)
9. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 15.04.2025)
10. Про затвердження Порядку формування переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 622 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.04.2025)
11. Справи № 520/10486/23, № 520/7850/23, № 640/9899/22 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110737503>, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110286789>, URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109252283> (дата звернення: 15.04.2025)
12. Перелік осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції. Останні зміни внесені 17.03.2025. URL: <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/Terror/BlackListFull.pdf> (дата звернення: 15.04.2025)
13. Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 15.04.2025).

Romanenko I. V. LEGAL ASPECTS OF THE PARTICIPATION OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article examines the peculiarities of the legal status of the Security Service of Ukraine (SBU) in the context of its participation in administrative legal proceedings. The author focuses on the dual nature of the procedural participation of the SBU: as a subject of authority in disputes on general grounds and as a plaintiff in categories of cases specifically defined by law. The main attention is paid to the analysis of the legislation regulating the powers of the SBU in administrative legal proceedings, in particular, the provisions of the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine. Special attention is paid to the analysis of special procedures for considering urgent administrative cases, defined by Article 284 "Features of proceedings in cases upon the

request of the Security Service of Ukraine on the inclusion of individuals, legal entities and organizations in the list of persons associated with the conduct of terrorist activities or against whom international sanctions have been applied, the exclusion of individuals, legal entities and organizations from such a list and the provision of access to assets associated with terrorism and its financing, the proliferation of weapons of mass destruction and its financing” and Article 289 “Features of proceedings in cases on administrative claims regarding the detention of foreigners or stateless persons” of the CAS of Ukraine, in which the Security Service of Ukraine is authorized to act as the plaintiff. The indicated categories of disputes are recognized as requiring immediate response from the court, since delay in their consideration may pose a threat to national security, violation of human rights or international obligations of Ukraine. It is argued that the urgency of such cases is a component of a reasonable time for judicial protection and a necessary condition for maintaining the effectiveness of law enforcement. The article also contains proposals for improving the legislative regulation of the procedural activities of the Security Service of Ukraine in the field of administrative justice in order to increase the effectiveness of judicial control and ensure a proper balance between the security interests of the state and the rights of the individual.

Key words: Security Service of Ukraine, administrative justice, plaintiff, urgent cases, national security.