

Інформаційна і національна безпека

УДК 342.9.001.73(477)

СЕМЕНЮК О.Г., кандидат юридичних наук,
заступник начальника Управління Служби безпеки України

ДОПУСК ДО ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ ЯК РІЗНОВИД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Анотація. У статті обґрунтовується необхідність розгляду процедури надання допуску до державної таємниці в якості діяльності держави з надання адміністративних послуг, пропонуються окремі напрямки реформування цієї процедури, надано пропозиції щодо підвищення якості таких послуг.

Ключові слова: адміністративна реформа, допуск до державної таємниці, державні адміністративні послуги, споживачі послуг.

Summary. The article proves the necessity of considering the procedure of granting the security clearance as a state activity on rendering managerial services, offers certain separate areas of reformation of this procedure, provides suggestions on increasing quality of such services.

Keywords: administrative reform, security clearance, state managerial services, service users.

Аннотация. В статье обосновывается необходимость рассмотрения процедуры допуска к государственной тайне в качестве деятельности государства по предоставлению административных услуг, предлагаются отдельные направления реформирования данной процедуры, даны предложения по повышению качества таких услуг.

Ключевые слова: административная реформа, допуск к государственной тайне, государственные административные услуги, потребители услуг.

Постановка проблеми. Допуск до державної таємниці відноситься до спеціального правового режиму доступу до інформації, основним завданням якого є забезпечення безпеки особи, суспільства та держави в інформаційній сфері. Зміст цього режиму полягає в оформленні громадянину органами Служби безпеки України (далі –СБУ) права на доступ до секретної інформації та наданні можливості для фактичного ознайомлення з державною таємницею або здійснення іншої діяльності з використанням секретної інформації з метою реалізації своїх конституційних прав за умови відсутності для цього встановлених законодавством перешкод. Ці дії органів СБУ, на наше переконання, мають розглядатися як адміністративні послуги, тобто дії держави з обслуговування суб’єктивних прав фізичних осіб.

Слід зазначити, що до цього часу у правовій літературі дії органів СБУ у сфері охорони державної таємниці в частині надання допуску до державної таємниці ніколи адміністративними послугами не визначались. Однак зміна пріоритетів у правовідносинах держави та особи, переорієнтація ставлення до особи як до вищої соціальної цінності та потреба в перетворенні України з “держави над людиною” у “державу для людини” викликали необхідність розгляду держави як організації на службі в суспільства. У цьому контексті актуалізується питання теоретичного обґрунтування та правового врегулювання порядку оформлення громадянам допуску до державної таємниці саме як надання адміністративних послуг.

Результати аналізу наукових публікацій. Проблеми надання адміністративних послуг та підвищення їх якості порушувалися у наукових працях В. Авер'янова, О. Амосова, С. Ємельянчика, А. Каляєва, Ю. Кіщака, І. Коліушко; Р. Колосова, Ф. Котлера, М. Лесечко, Н. Нижника, О. Поляк, А. Рабіновича, А. Чемериса, О. Ящищака та інших учених. Проте аналіз цих досліджень показав, що незважаючи на велику увагу протягом останнього часу до сукупності цих проблем, питання побудови дієвого механізму реалізації права громадян на доступ до секретної інформації саме з огляду на підвищення якості надання цих послуг СБУ залишається за межами наукових розвідок вітчизняних вчених.

Метою статті є розкриття змісту поняття “адміністративна послуга” та обґрунтування необхідності розгляду процедури допуску до державної таємниці в якості адміністративної послуги, вироблення пропозицій щодо напрямків підвищення якості таких послуг.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі разом із терміном “державні послуги” використовується також термін “управлінські послуги” [1, с. 378]. Проте останнім часом більш уживаним став термін “адміністративні послуги”, оскільки справедливо вважається, що категорія “управлінські послуги” вже має своє змістове навантаження в економічній літературі [2, с. 30-34].

Ідентифікувати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які характеризують адміністративні послуги:

- 1) адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи;
- 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації основних прав і свобод громадян;
- 3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень. Поняття “адміністративного органу” вживається не тільки у статутному значенні – такими є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, – а й у функціональному. Отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі. У цьому сенсі адміністративний орган володіє монополією на надання такої адміністративної послуги;
- 4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;
- 5) результатом адміністративної послуги у процедурному значенні є адміністративний акт, яким задовольняється звернення особи [1, с. 378].

З метою доведення нашої позиції щодо необхідності розгляду діяльності СБУ з надання допуску до державної таємниці як адміністративної послуги, розглянемо дану діяльність у співвідношенні з наведеними ознаками.

По-перше, надання допуску до державної таємниці, відповідно до частини четвертої статті 22 Закону України “Про державну таємницю”, здійснюється на підставі документів, які надсилаються до органів СБУ. Перелік та форми таких документів, а також порядок їх надання визначаються Кабінетом Міністрів України [3].

По-друге, надання допуску до державної таємниці пов'язано з реалізацією гарантованих Конституцією України прав на працю (ст. 43), на освіту (ст. 53 ч. 1), на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42), на наукову й технічну творчість (ст. 54), на правову допомогу та вільний вибір захисника своїх прав (ст. 59), на судовий захист (ст. 55) [4].

По-третє, Служба безпеки України, як спеціально уповноважений державний орган у сфері забезпечення охорони державної таємниці, володіє монопольним правом на надання допуску до державної таємниці. З огляду на це, заслуговує на увагу пропозиція О. Нападистого щодо доцільності закріплення статусу Центрального управління СБУ як центрального органу виконавчої влади [5, с. 574], що суттєво б актуалізувало не лише питання перегляду ролі СБУ в загальнодержавній системі надання адміністративних послуг, а й багато інших, які також мають вирішуватися в процесі та в межах реалізації адміністративної реформи, у комплексі з реформуванням інших органів державного управління, створення ефективної системи державного управління сектором безпеки.

По-четверте, право на отримання допуску до державної таємниці та відповідне повноваження органів СБУ на його видачу визначається ст. 22 Закону України “Про державну таємницю” [3].

По-п’яте, за результатом розгляду наданих документів на оформлення допуску до державної таємниці видається відповідний наказ або розпорядження органу СБУ. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка потребує допуску до державної таємниці.

Отже відносини, що виникають між громадянином, який бажає отримати допуск до державної таємниці, та органами СБУ, являють собою юридичну процедуру, що має надзвичайно важливе значення для практичної реалізації нормативно-правових приписів, забезпечення та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб в інформаційній сфері. При цьому слід зауважити, що це не єдина адміністративна послуга, яка надається СБУ у сфері охорони державної таємниці. До таких послуг слід зарахувати також правовідносини, які складаються з приводу:

- надання спеціального дозволу на провадження діяльності, пов’язаної з державною таємницею;
- погодження державним органам інструкцій з окремих питань охорони державної таємниці;
- погодження утворення, реорганізації чи ліквідації на підприємствах, установах, організаціях режимно-секретних органів;
- погодження призначення осіб на посади заступників керівників підприємств, установ, організацій з питань режиму, начальників РСО та їх заступників, а також видання наказу про покладення на окремого працівника обов’язків щодо забезпечення режиму секретності.

Враховуючи, що імперативний метод регулювання цих відносин у кожному випадку залишається незмінним, форма реалізації права на адміністративну послугу у сфері охорони державної таємниці вимагає нормативного закріплення змісту матеріальних процедур щодо порядку прийняття управлінських рішень.

Методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння, тому категорія “адміністративні послуги” у своїй основі має те саме навантаження, що й у цивільному праві – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи. При цьому, важливе значення в системі надання адміністративних послуг належить моніторингу якості наданих послуг та їх результативності, який має здійснюватись через зовнішній громадський та внутрішньовідомчий контроль.

Результативність означає спрямованість діяльності СБУ на позитивне вирішення справи, тобто на надання громадянам адміністративної послуги. Єдиним критерієм ефективності роботи має бути рівень виконання зобов’язань, які бере на себе держава,

бо завдання державних органів – не контролювати громадян та розподіляти наявні ресурси, в т.ч. й інформаційні, а служити громадянам, задовольняти їхні потреби, забезпечувати гармонійний розвиток країни шляхом запровадження державної політики та надання професійної допомоги політичній владі у виробленні цієї політики.

Зосередження уваги на потребах споживачів послуг у сфері охорони державної таємниці дозволить СБУ знайти нові підходи до підвищення ефективності своєї діяльності, отримати стимул до “перезавантаження” власних пріоритетів та збалансувати потреби всіх суб’єктів цих правовідносин. Адже, як справедливо зазначає І. Сорокіна, “через надання послуг влада формує свій авторитет в очах громадян, що й спонукає владу управляти таким чином, щоб цей авторитет або зберігався, або нарощувався” [6, с. 76].

Спрямованість на ефективне надання послуг з урахуванням інтересів громадян має стати загальноприйнятою етичною та професійною базою для сучасної спецслужби, основою оцінювання адекватності роботи органів СБУ та поведінки її окремих співробітників. Досягненню такої мети сприятиме удосконалення інституту оскарження рішень, дій (бездіяльності) органів СБУ та їх посадових осіб. Реалізація свого права суб’єктом цих правовідносин повинна здійснюватись у повній мірі, а у випадку посягання на його реалізацію фізична особа може вимагати усунення будь-яких порушень на підставі рішення суду.

Безпосередній зв’язок між механізмом допуску до державної таємниці та правами людини призвів до необхідності законодавчого закріплення права громадянина на оскарження рішення про відмову у наданні допуску до державної таємниці (ст. 25 Закону України “Про державну таємницю”). Ця норма повністю відповідає Йоганнесбурзьким принципам, прийнятим 1 жовтня 1995 року групою експертів у галузі міжнародного права, національної безпеки та прав людини.

Так, відповідно до принципу 14 “Право на незалежний розгляд відмов у наданні інформації”, держава зобов’язана вжити відповідних заходів для забезпечення права на отримання інформації. Ці заходи мають передбачати, щоб владні структури у випадку відмови у наданні інформації у письмовому вигляді зазначали причину у розумно короткий термін, а також надавали право розгляду обґрунтованості і законності відмови незалежним органам, в тому числі юридичний розгляд у тому чи іншому вигляді. Орган, який розглядає претензію, повинен мати право на ознайомлення з інформацією, у доступі до якої відмовляється [7].

Правова держава характеризується високим ступенем захисту прав, свобод та законних інтересів громадян. Соціальна правова держава, як найвища форма політичного буття, яку відпрацювало людство, має ряд специфічних ознак (рис), серед яких, на нашу думку, вирішальне місце займає законодавче закріплення та реальне забезпечення основних прав людини – наявність відпрацьованого правового механізму їх охорони та захисту (включаючи рівень прямого конституційного захисту) [8, с. 154].

В ст. 3 Конституції України зазначено, що права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави [4]. Тому, крім декларативного закріплення у ст. 25 Закону України “Про державну таємницю” права громадянина “оскаржити рішення про відмову у наданні допуску до державної таємниці в порядку, встановленому законом”, має бути законодавчо визначено конкретну процедуру та державні органи, уповноважені на розгляд таких скарг (на даний час в жодному нормативному акті цей порядок не встановлено).

Так, наприклад, згідно з пунктом 4 ст. 26 Закону Словацької Республіки “Про захист класифікованих матеріалів і про внесення змін до деяких законів”, якщо кандидат вважає, що відмова в одержанні допуску не правочинна, він може подати в суд протягом 30 днів з моменту, коли він довідався про таку відмову. Скарга подається в регіональний суд або у Верховний військовий суд [9].

Відповідно до ст. 25 Закону Норвегії “Про безпеку”, апеляції щодо рішень, прийнятих за результатами персональної перевірки, повинні бути надіслані компетентним органам, які проводили перевірку. Бюро національної безпеки є таким органом для звернень. Міністерства є апеляційними органами в першій інстанції стосовно рішень, прийнятих Бюро національної безпеки [10].

На сьогодні процедура отримання допуску до державної таємниці та інші питання, які безпосередньо стосуються порядку реалізації прав та свобод громадян у цій сфері, унормовані Порядком організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.13 р. № 939 (далі – Порядок), який має гриф обмеження доступу – для службового користування [11], що виключає можливість ознайомлення з його положеннями особами, які ще не перебувають у службових або трудових відносинах із суб’єктом режимно-секретної діяльності. Натомість саме ця категорія громадян, які лише бажають реалізувати своє право на доступ до секретної інформації, потребує найбільшої інформованості з цих питань для визначення своїх прав та контролю за законністю прийнятих СБУ рішень.

Варто погодитись з Л.В. Кузенко, що “режим найбільшого сприяння, який має надаватися громадянину у його взаємовідносинах з органами управління, в першу чергу, повинен стосуватися їх інформаційної забезпеченості” [12, с. 9]. Тому у світлі побудови дієвого механізму щодо реалізації права громадян на доступ до секретної інформації проблема інформування та консультування набуває особливого значення. Такі інформаційні послуги можна визначити як “діяльність для задоволення інформаційних запитів споживачів інформації”.

На наше переконання, норми, які містяться в Порядку і регламентують процедуру надання громадянам допуску до державної таємниці, спосіб реалізації інших конституційних прав, мають бути доведені до зацікавлених осіб шляхом опублікування у відкритих друкованих виданнях або розміщенні на офіційному сайті Служби безпеки України.

Необхідно створити такі умови, за яких інформація про зазначені послуги буде наочною та доступною. Адже, згідно зі ст. 57 Конституції України, “закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов’язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними” [4].

Також потребує чіткої регламентації порядок надання консультацій із питань щодо прав громадян на доступ до державної таємниці та порядку їх реалізації. Ключовим елементом якості таких послуг є наявність необхідного кадрового потенціалу. Як зазначає В.Г. Пилипчук, протягом останніх років внаслідок постійних та безсистемних змін керівного складу на всіх рівнях склалася вкрай непроста кадрова ситуація у більшості правоохоронних органів. Тому в сучасних умовах вкрай важливою постає проблема не чергових “революційних” трансформацій, а стабілізація кадрів [13]. Крім цього, мають бути вирішені питання щодо підвищення фахового рівня підготовки кадрів, їх професійної етики тощо.

Питання оплати адміністративних послуг не є предметом нашого дослідження, натомість зауважимо, що послуги у сфері охорони державної таємниці мають бути платними лише в тому разі, коли суб'єкт їх отримання не перебуває у трудових або службових відносинах із підприємством, установою чи організацією державної форми власності.

Висновки.

Необхідність реалізації прав і свобод людини в інформаційній сфері потребує радикальної зміни пріоритетів у державній діяльності, змістовної переоцінки характеру взаємовідносин між спецслужбою та громадянами власної країни. Успіх такого реформування значною мірою залежить від готовності та здібності Служби безпеки сприймати своє призначення як служіння кожній людині, обов'язок охороняти й захищати її права та свободи, гарантувати їй безпеку. А відтак одним із головних завдань спеціально уповноваженого державного органу у сфері охорони державної таємниці є гарантування неможливості необґрунтованого свавілля державно-владних структур у ході практичної реалізації нормативно-правових приписів, які регламентують порядок надання допуску до державної таємниці.

Чітка і максимально повна регламентація способу діяльності органів СБУ під час надання цієї адміністративної послуги (тобто процедура її надання) унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень, що, в свою чергу, сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб. Крім того, доведена до зацікавлених осіб шляхом опублікування у відкритих друкованих виданнях процедура надання СБУ таких управлінських послуг, а також законодавче закріплення механізму оскарження рішення про відмову у наданні допуску до державної таємниці сприятимуть утвердженню конституційного принципу, за яким органи СБУ та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

При цьому СБУ повинна орієнтуватися не лише на неухильне дотримання нормативно закріплених процедур щодо порядку прийняття відповідних управлінських рішень у разі надходження до неї відповідних документів про надання громадянину допуску до державної таємниці, але й на досягнення найкращого результату для споживачів цих послуг, забезпечення їх задоволеності та реалізації прав, свобод та законних інтересів. Громадяни є не прохачами у відносинах з органами влади, а споживачами адміністративних послуг.

Використана література

1. Бакуменко В.Д. Державне управління : курс лекцій / В.Д. Бакуменко, Д.І. Дзвінчук, О.С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – С. 378.
2. Коліушко І.Б., Тимошук В.П. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – №5. – С. 30-34
3. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.94 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). –1994. – № 16. – Ст. 93.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Нападистий О.Г. Проблеми законодавчого регулювання правового статусу Служби безпеки України // Держава і право. – 2011. – Вип. 52. – С. 571-575.
6. Сорокіна І.С. Надання адміністративних послуг районною державною адміністрацією: проблеми та перспективи розвитку // Підприємство, господарство і право. – 2010. – № 5. – С. 74-77.

7. Йоханнесбургские принципы. Национальная безопасность, свобода самовыражения и доступ к информации. – Режим доступа : <http://azfreespeech.az/rus/law/6-jjokhannesburgskie-principy.html>

8. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

9. Про захист класифікованих матеріалів і про внесення змін до деяких законів : Закон Словацької Республіки від 30.05.01 р. (неофіційний переклад) / В.Ю. Артемов. Порівняння організаційно-правових норм захисту інформації з обмеженим доступом країн – членів НАТО : навч.-метод.посібник. – К. : КНТ, 2007. – С. 93-143.

10. Про безпеку : Закон Норвегії від 20.03.98 р. № 10 (неофіційний переклад) / В.Ю. Артемов. Порівняння організаційно-правових норм захисту інформації з обмеженим доступом країн – членів НАТО : навч.-метод.посібник. – К. : КНТ, 2007. – С. 143-159.

11. Про затвердження Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.13 р. № 939.

12. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : 12.00.07 / Л.В. Кузенко. – (Національний університет внутрішніх справ). – Харків, 2003. – 20 с.

13. Пилипчук В.Г. Теоретичні та організаційно-правові засади реформування і розвитку правоохоронних органів та інших суб'єктів сектору безпеки. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/6229/%c2>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~