

ПРОПОЗИЦІЇ
Міністерства юстиції України
до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових
засад діяльності Служби безпеки України» (реєстр. № 3196-д від 26.10.2020),
внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами
України Завітневичем О.М., Безуглою М.В., та іншими
(до першого читання)

1. Міністерство юстиції України підтримує проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України» (реєстр. № 3196-д від 26.10.2020 р.) (далі – проєкт Закону) за умови врахування висловлених до нього зауважень і пропозицій.

2. Положеннями проєкту Закону, у розвиток частини третьої статті 17 Конституції України пропонується визначити правові засади організації та діяльності Служби безпеки України, у зв'язку з чим до проєкту акта зауважуємо наступне.

2.1. Щодо відповідності положенням Конституції України.

2.1.1. Частина третя статті 7 проєкту Закону, якою пропонується визначити, що обмеження прав і свобод людини допускається *виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України*, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань Служби безпеки України та співрозмірному рівню небезпеки загрози, потребує узгодження зі статтею 64 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

2.1.2. Абзац другий пункту 12 частини четвертої статті 10 проєкту Закону, яким пропонується визначити, що Голова Служби безпеки України здійснює інші повноваження *відповідно до законодавства*, потребує доопрацювання, оскільки відповідно до частини другої статті 6, частин другої статті 19, частини другої статті 120 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, *в межах повноважень* та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, Конституційний Суд України у пункті 3 мотивувальної частини Рішення № 12-рп/98 від 09 липня 1998 року (у справі про тлумачення терміну «законодавство») зазначив, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та *інших нормативно-правових актів*, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права.

2.1.3. Абзацом третім частини першої статті 33 проєкту Закону передбачено, що підстави та порядок притягнення співробітників Служби безпеки

України, яким присвоюються спеціальні звання, до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до них заохочень *визначаються Дисциплінарним статутим Служби безпеки України, який затверджується нормативно-правовим актом Служби безпеки України.*

Водночас, відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України *виключно законами України визначаються* засади цивільно-правової відповідальності; *діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.*

З огляду на наведене абзац третій частини першої статті 33 проєкту Закону потребує доопрацювання.

2.1.4. Проєктом Закону пропонується внести зміни до статей 216, 230, 231 Виборчого кодексу України, передбачивши положення про недопущення до участі у виборчому процесі місцевих виборів організації партії, щодо якої Службою безпеки України внесено Центральній виборчій комісії подання щодо здійснення нею або партією в цілому сепаратистської, терористичної, диверсійної чи розвідувально-підривної діяльності або інших дій, спрямованих на порушення недоторканності державного кордону України, проти основ національної безпеки, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (підпункт 2 пункту 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону).

У зв'язку цим зазначаємо, що згідно з Конституцією України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах.

Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються. Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку (частини перша, друга статті 36, частини перша, четверта статті 37 Конституції України).

Законом України «Про політичні партії в Україні» встановлено, що політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – п рихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Політичні партії є рівними перед законом.

Утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на ліквідацію незалежності України; зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; порушення суверенітету і територіальної цілісності України; підрив безпеки держави; незаконне захоплення державної влади; пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної,

расової чи релігійної ворожнечі; посягання на права і свободи людини; посягання на здоров'я населення; пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки.

Діяльність політичної партії може бути заборонена лише за рішенням суду (стаття 2, частина перша статті 4, частини перша, третя статті 5 Закону).

Враховуючи викладене, питання недопущення до участі у виборчому процесі політичних партій та їх організацій, які здійснюють «сепаратистську, терористичну, диверсійну чи розвідувально-підривну діяльність або інші дії, спрямовані на порушення недоторканності державного кордону України, проти основ національної безпеки, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» слід вирішувати через передбачену законодавством процедуру заборони діяльності такої політичної партії. Крім того, незрозумілим є чому запропоновані обмеження пропонується встановити лише щодо проведення місцевих виборів.

2.2. Щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.

При оцінці відповідності положень національного права вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) наголошував на необхідності дотримання принципу юридичної визначеності. Особливо значущими елементами якого є ясність, чіткість, доступність, недвозначність правових норм, а також їх узгодженість в системі загального правового регулювання.

Так, відповідно до сталої практики Європейського суду «закон» принаймні має відповідати встановленому Конвенцією стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів:

«... Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними — за потреби, за відповідної консультації — передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія (див., наприклад, рішення у справі «Веренцов проти України» (Vyrentsov v. Ukraine), заява № 20372/11, від 11 квітня 2013 року, п. 52).

Більше того, принцип юридичної визначеності є невід'ємною складовою принципу верховенства права і виступає в нормотворчій діяльності в якості необхідної гарантії забезпечення ефективного захисту особи від протиправних посягань на її права з боку суб'єктів владних повноважень, в тому числі від посягань на права, гарантовані Конвенцією, спричинені наданням органам державної влади необмежених дискреційних повноважень. Коментуючи питання дискреційних повноважень Європейський суд неодноразово зазначав:

«...національне право має передбачати засіб правового захисту від свавільного втручання державних органів у права, гарантовані Конвенцією. Наділення виконавчих органів широкими дискреційними повноваженнями, які надають їм необмежену владу у питаннях, що зачіпають основоположні права, суперечитиме принципу верховенства права, одному з фундаментальних принципів, закріплених Конвенцією» (див. рішення у справі «Лупса проти Румунії»

(*Lupsa v. Romania*), заява № 10337/04, від 8 червня 2006, п. 34).

«Відповідно, законом має бути визначений об'єм будь-яких дискреційних повноважень компетентних органів та порядок їх здійснення з достатньою ясністю, беручи до уваги законну мету певного заходу, щоб забезпечити особі адекватний захист від свавільного втручання» (див. рішення у справі «Волохи проти України» (*Volokhy v. Ukraine*), заява № 23543/02, від 02 листопада 2006 року, п. 49; *Al-Nashif v. Bulgaria* № 50963/99, 20 червня 2002, п. 119).

Стаття 8 Конвенції проголошує, що:

Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя (...). Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Проектом Закону, яким Закон України «Про Службу безпеки України» викладається у новій редакції, Службі безпеки України (далі – СБУ) надається широка дискреція повноважень в питаннях, які безпосередньо пов'язані з втручанням у права, гарантовані Конвенцією.

Так, частиною третьою статті 7 проекту Закону передбачається, що обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань Служби безпеки України та співрозмірному рівню небезпеки загрози.

Здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини, має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування.

Однак межі та обсяг будь-якого втручання у права людини і основоположні свободи повинні бути чітко визначені законом або відповідним рішенням суду, та не залежати від необхідності виконання завдань СБУ.

Також слід звернути увагу на визначення *оперативно-службової діяльності*, наведене у статті 1 проекту Закону, а саме – *це діяльність органів, підрозділів, закладів (підрозділів закладів), установ, а також співробітників СБУ, безпосередньо спрямована на виконання її завдань, здійснення функцій і реалізацію повноважень, яка передбачає поєднання гласних і негласних методів.*

Разом з цим, розглядаючи певні повноваження СБУ, наведені у статті 11, межі і способи здійснення такої діяльності СБУ, а також її фактичний зміст проектом Закону не визначені.

Аналізуючи положення проекту Закону в системному зв'язку з чинними законодавчими актами – Кримінальним процесуальним Кодексом України (далі – КПК) та Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» (далі – Закон про ОРД), які безпосередньо врегульовують питання проведення негласних слідчих (розшукових) дій, можна дійти висновку, що більшість повноважень СБУ, які передбачають втручання у приватне та сімейне життя особи, здійснюватимуться поза межами КПК і Закону про ОРД та не передбачатимуть відповідного судового контролю за їх законністю.

Разом з цим, повноваження СБУ, які передбачені пунктами 9, 19-20 частини першої статті 11 проекту Закону є дуже широкими, а при їх визначенні

використовується термінологія, яка не дозволяє повною мірою усвідомити їх зміст та наслідки реалізації для суб'єктів, на яких спрямована дія відповідних норм.

Зокрема, слід звернути увагу на такі повноваження СБУ, її органів, уповноважених підрозділів та співробітників:

9) здійснюють опитування осіб за їх згодою, у тому числі без розкриття справжньої мети таких заходів, одержують від них документи, знімають з документів копії за згодою відповідних осіб.

Також змінами до частини другої статті 7 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність» (далі – Закон про КРД) передбачено, *що СБУ та її співробітники можуть здійснювати опитування осіб, у тому числі без розкриття справжньої мети таких заходів та з використанням технічних засобів реєстрації реакцій.*

Однак опитування осіб без розкриття своєї належності до СБУ та використання при цьому технічних засобів, навіть за їх згодою, буде вважатись неправомірним втручанням у право на приватне і сімейне життя, гарантоване статтею 8 Конвенції.

19) вимагають від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень СБУ, перевіряти у зв'язку з цим документи, які посвідчують їх особу, а також проводять огляд осіб, їх речей і транспортних засобів, якщо є загроза втечі підозрюваного або знищення чи приховання речових доказів злочинної діяльності;

- зазначена норма не передбачає, в порядку яких нормативних актів буде здійснюватись перевірка документів, огляд осіб, їх речей і транспортних засобів та фіксація відповідних дій.

20) заходять до приміщень та на земельні ділянки фізичних осіб за згодою їх власників або володільців, у тому числі без розкриття своєї належності до СБУ.

Аналогічне право передбачене змінами до частини другої статті 7 Закону про КРД, які передбачають, *що СБУ та її співробітники можуть заходити до приміщень та на земельні ділянки фізичних осіб за згодою їх власників або володільців, у тому числі без розкриття своєї належності до Служби безпеки України та справжньої мети таких заходів.*

Однак проникнення до приватної власності особи без розкриття своєї належності до СБУ, а тим більше справжньої мети таких заходів навіть за згодою особи, буде вважатись неправомірним втручанням у право на приватне і сімейне життя, гарантоване статтею 8 Конвенції.

Також, проєктом Закону передбачено внесення змін до частини третьої статті 216 Виборчого кодексу України.

Проєктом Закону передбачено, що не може бути суб'єктом виборчого процесу організація партії, щодо якої СБУ внесено Центральній виборчій комісії (далі – ЦВК) подання щодо здійснення нею або партією в цілому сепаратистської, терористичної, диверсійної чи розвідувально-підривної діяльності або інших дій, спрямованих на порушення недоторканності державного кордону України, проти основ національної безпеки, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Таке подання може бути внесено СБУ не пізніше ніж за 45 діб до дня проведення чергових/позачергових виборів. Подання Служби безпеки України

може бути оскаржено в судовому порядку».

Запропоновані проектом Закону зміни до Виборчого кодексу України надають СБУ широкі дискреційні повноваження щодо внесення подань до ЦВК та зупинення діяльності політичних партій, що в свою чергу може призвести до порушення статей 11 та 3 Першого протоколу до Конвенції.

Європейський суд зазначає, що право висувати свою кандидатуру на виборах є «невід'ємною частиною концепції дійсно демократичного режиму» (див. рішення у справі «Підколзіна проти Латвії» (*Podkolzina v. Latvia*), заява № 46726/99, від 09 квітня 2002 р., п. 35).

У рішенні у справі «Етсеберрія, Баррі Арса, «Нафарроако Аутодетемінаціо Більгунеа» «Айарако» та інші проти Іспанії» (*Etxebarria, Barrena Arza, Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea and Aiarako and Others v. Spain*), заяви № 35579/03, 35613/03, 35626/03 та 35634/03, від 06 листопада 2011 р.) кандидатури заявників були відхилені на тій підставі, що вони підтримували діяльність трьох політичних партій, які були визнані незаконними та були розпущені через підтримку насильства та діяльність терористичної організації ЕТА.

Європейський суд визнав, що національні органи влади мали достатні докази того, щоб дійти висновку про те, що дані електоральні групи бажали продовження діяльності відповідних політичних партій. Верховний Суд країни обґрунтовував свої міркування факторами, зовнішніми по відношенню до програм відповідних груп, а органи влади винесли рішення заборонити балотуватися окремим кандидатам. Після розгляду справи у змагальному судовому процесі, під час якого відповідні групи могли надати свої пояснення, національні суди встановили недвозначний зв'язок цих груп з політичними партіями, яких було визнано незаконними. Насамкінець, політичний контекст в Іспанії, а саме присутність в державних органах певних автономних громад політичних партій, які закликають до незалежності, доводив, що оспорювані заходи не були частиною політики заборони будь-якого висловлення сепаратистських поглядів. Тому Європейський суд дійшов висновку про те, що обмеження було пропорційним легітимній меті.

За обставинами цієї справи як з боку держави, так і з боку заявників були зроблені усі можливі процесуальні кроки, подані необхідні докази та в цілому дотримано принцип змагальності сторін та прийнято рішення національними судами щодо законності обмеження окремим кандидатам брати участь та балотуватись на виборах.

Однак проект Закону передбачає право СБУ без будь-яких вагомих доказів та тим більше без рішення суду окремим поданням забороняти політичній партії балотуватися на виборах, вказуючи на те, що остання здійснює або може здійснювати заборонену діяльність спрямовану на порушення недоторканності державного кордону України, проти основ національної безпеки, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

З огляду на це, варто наголосити, що запропоновані зміни можуть призвести до неправомірного втручання СБУ у діяльність політичних партій (статті 10-11 Конвенції) та спричинити порушення прав, гарантованих статтею 3 Першого протоколу до Конвенції (Право на вільні вибори).

Аналогічний підхід щодо заборони діяльності без рішення суду

передбачений змінами до статті 37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», якими встановлюються підстави для анулювання Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Нацрада) ліцензії на мовлення, а саме «д) подання Служби безпеки України щодо здійснення ліцензіатом сепаратистської, терористичної, диверсійної чи розвідувально-підривної діяльності або інших дій, спрямованих на порушення недоторканності державного кордону України, проти основ національної безпеки, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Таке подання Служби безпеки України може бути оскаржено в судовому порядку».

Таке регулювання становитиме неправомірне втручання у права, гарантовані статтею 10 Конвенції, відповідно до якої:

«Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».

Європейський суд у своїх численних рішеннях визначив чітку правову позицію та неодноразово підкреслював, що втручання у права людини, гарантовані Конвенцією, має відповідати трьом основним критеріям (див., наприклад, серед багатьох інших, рішення у справі *Ukrainian Media Group v. Ukraine* (№ 72713/01, 29 березня 2005 року, § 45), а саме:

- 1) таке втручання має бути передбачене законом;
- 2) воно має бути необхідним у демократичному суспільстві з тим, щоб досягнути законних цілей;
- 3) втручання має бути пропорційним таким цілям.

Прикметник «необхідний» у розумінні пункту 2 статті 10 Конвенції передбачає існування «нагальної суспільної необхідності». При здійсненні оцінки, чи існує така необхідність, держава користуються певною свободою розсуду. Проте, ця свобода супроводжується європейським наглядом, який поширюється як на законодавство, так і на рішення про його застосування. Відповідно, Європейський суд уповноважений виносити остаточне рішення щодо того, чи сумісне таке «обмеження» зі свободою вираження поглядів, гарантованою статтею 10 Конвенції (див. рішення від 21 січня 1999 року у справі «Яновський проти Польщі»; заява N 25716/94, п. 30).

З огляду на наведену практику Європейського суду та зауваження до змісту поняття «оперативно-службова діяльність», яке з достатньою чіткістю не визначає межі та способи здійснення такої діяльності, анулювання ліцензії на мовлення на підставі подання СБУ вважатиметься неправомірним втручанням у права, гарантовані статтею 10 Конвенції, оскільки факт здійснення ліцензіатом

сепаратистської, терористичної, диверсійної чи розвідувально-підривної діяльності або інших дій, спрямованих на порушення недоторканності державного кордону України, проти основ національної безпеки, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку має бути встановлений судом у відповідному процесі із дотриманням усіх процесуальних гарантій.

Крім того, відповідно до частини шостої розділу II Прикінцевих та перехідних положень проекту Закону СБУ припиняє виконувати функцію досудового розслідування у кримінальних провадженнях з 1 січня 2024 року (...) СБУ виконує відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування у кримінальних провадженнях, які є такими, що розпочаті до 1 січня 2024 року, до їх закінчення, але не довше, ніж до 1 січня 2026 року.

Тобто після цієї дати на діяльність СБУ не будуть поширюватись норми КПК, а отже і потребуватимуть перегляду відповідні права та повноваження СБУ з метою забезпечення законності при застосуванні спеціальних методів і засобів збирання інформації, пов'язаних з обмеженням прав і свобод людини.

2.3. Щодо узгодженості із законодавчими актами України.

2.3.1. Проектом Закону пропонується визначити існування територіальних органів Державної казначейської служби України (частина третя статті 8).

Запропоноване потребує доопрацювання, оскільки відповідно до абзаців першого, четвертого частини першої статті 21 Закону *територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України.*

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади *утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.*

Враховуючи викладене зазначаємо, що можливість утворення територіальних органів центральних органів виконавчої влади визначається Кабінетом Міністрів України шляхом затвердження положення про відповідний орган, а не Верховною Радою України шляхом прийняття відповідного Закону.

Так, Конституційний Суд України у пункті 2 мотивувальної частини Рішення № 2-рп/99 від 02 березня 1999 року (справа про комунальні послуги) зазначив, що законами України можуть регулюватися питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Це впливає з частини другої статті 85 Конституції України, яка встановлює, що Верховна Рада України здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

2.3.2. Положеннями проекту Закону пропонується передбачити, що:

з урахуванням потреб безпекового середовища *при Службі безпеки України за рішенням Ради національної безпеки і оборони України можуть утворюватися інші координаційні структури, що координують діяльність суб'єктів забезпечення державної безпеки, спрямовану на протидію загрозам державній безпеці. Положення про Антитерористичний центр та координаційні*

структури при Службі безпеки України затверджуються Президентом України;

Центральне управління Служби безпеки України є органом Служби безпеки України, який здійснює керівництво, спрямовує, координує та контролює діяльність регіональних органів, закладів (підрозділів закладів) і установ Служби безпеки України, координаційних структур, які функціонують при ній, а також закладів і установ, що належать до сфери управління Служби безпеки України (частина четверта, пункт 1 частини шостої статті 8):

Служба безпеки України, її органи, відповідні підрозділи, заклади (підрозділи закладів), установи та співробітники з метою виконання покладених завдань при здійсненні визначених цим Законом функцій в межах компетенції уповноважені брати участь у проведенні контрдиверсійних заходів, здійснювати через відповідні координаційні структури, створені при Службі безпеки України, координацію контрдиверсійних заходів (пункт 12 частини першої статті 11).

У зв'язку з цим слід зазначити, що відповідно статті 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Однією із функцій Ради національної безпеки і оборони України, згідно із статтею 3 вказаного Закону є координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, а також в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

При цьому, проведений аналіз зазначеного Закону не виявив у ньому положень щодо наділення Ради національної безпеки і оборони України повноваженням приймати рішення про створення при державних органах координаційних структур чи інших подібних органів.

Враховуючи наведене, а також те, що проектом Закону не пропонується внесення відповідних змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», проєкт акта потребує відповідного доопрацювання.

2.3.3. *Пунктом п'ятим частини сьомої статті 10 проєкту Закону пропонується визначити існування та необхідність утворення консультативно-дорадчого органу при центральному органі виконавчої влади.*

У свою чергу повідомляємо, що відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини другої статті 120 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади у міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади може утворюватись колегія як консультативно-дорадчий орган. Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів приймає

міністр, керівник центрального органу виконавчої влади. Кількісний та персональний склад колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і положення про них затверджує міністр, керівник центрального органу виконавчої влади (частини перша, сьома-дев'ята статті 14, частина перша, сьома-восьма статті 22 Закону).

Тобто, повноваження міністра, керівника центрального органу виконавчої влади стосовно утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, визначення їх повноважень та затвердження складу є *дискреційними*.

При цьому зазначаємо, що *діяльність допоміжних органів, у разі їх утворення, перш за все, повинна спрямовуватися на поглиблене та всебічне вивчення проблемних питань, що виникають у діяльності органу, що їх створив, подання за результатами такого вивчення своїх пропозицій та рекомендацій до відповідного органу, які в подальшому можуть бути затверджені відповідним актом органу, який їх утворив, та повинна виключати можливість реалізацію цими органами повноважень суб'єкта утворення.*

2.3.4. Проектом Закону пропонується врегулювати питання щодо підготовки проекту Стратегії забезпечення державної безпеки (пункт 31 частини першої статті 11 та частина друга статті 25).

Слід зазначити, що спеціальним законодавчим актом України, яким запроваджено всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, є Закон України «Про національну безпеку України».

Так, відповідно до частин першої та третьої статті 25 вказаного Закону метою планування у сферах національної безпеки і оборони є забезпечення реалізації державної політики у цих сферах *шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу.*

Планування у сферах національної безпеки і оборони поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років).

Документами довгострокового планування є Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма.

Документами середньострокового планування є інші стратегічні документи, програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів та необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу, реалізація інших заходів з посилення обороноздатності держави.

Короткострокове планування передбачає щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складових сектору безпеки і оборони, основних показників здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями (на трирічний період), у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового і середньострокового планування.

При цьому, визначаючи Стратегію забезпечення державної безпеки одним

із документів планування у сфері національної безпеки і оборони, проектом Закону не пропонується внесення відповідних змін до Закону України «Про національну безпеку України».

З огляду на наведене, проект Закону потребує відповідного доопрацювання.

2.3.5. Частиною другою статті 67 проекту Закону передбачається, що під час здійснення заходів прокурорського нагляду уповноваженим прокурорам не надаються документи, що містять відомості про осіб, залучених або тих, що були залучені до конфіденційного співробітництва зі Службою безпеки України, чи до надання допомоги як негласні позаштатні працівники, про належність конкретних осіб до оперативних підрозділів Служби безпеки України, а також про методи, сили і засоби оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності Служби безпеки України та виконання нею розвідувальних заходів, планування, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення оперативно-розшукових, контррозвідувальних заходів.

Разом з тим зазначаємо, що згідно з частиною першою, пунктом 2 частини третьої статті 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором, його заступниками, керівниками обласних прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора прокурорами Офісу Генерального прокурора та уповноваженими наказом керівника обласної прокуратури прокурорами відповідних обласних прокуратур.

Прокурор в межах своєї компетенції, зокрема *вимагає для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів.*

З огляду на наведене пропонуємо частину другу статті 67 проекту Закону узгодити з положеннями статті 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

2.3.6. Підпунктом 4 пункту 9 розділу II проекту Закону пропонується внести зміни до статті 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачивши виключення слів «розвідувальних та контррозвідувальних».

Крім того, підпунктом 13 пункту 9 розділу II проекту Закону пропонується викласти в новій редакції пункт 6 частини другої статті 7 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність».

Разом з тим зазначаємо, що відповідно до статті 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (в редакції Закону України від 17.09.2020 № 912-IX «Про розвідку», яка набере чинності 24.01.2021 року) оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових та *контррозвідувальних заходів*, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Варто також додати, що строки ведення *оперативно-розшукових справ* визначає стаття 9¹ Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Так, другим реченням частини другої статті 9¹ вказаного Закону передбачено, що продовження строку ведення *оперативно-розшукової справи*, у

рамках якої проводяться заходи, передбачені частиною четвертою статті 8 цього Закону та *пунктом 6 частини другої статті 7 Закону України «Про контррозвідальну діяльність»*, здійснюється без погодження з прокурором.

Аналогічні положення містить також частина друга статті 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Також згідно з пунктом 4 частини першої статті 9² Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» підставою для закриття оперативно-розшукової справи є завершення виконання *контррозвідальних заходів* або вичерпання можливостей для їх здійснення.

З огляду на наведене підпункт 4 пункту 9, підпункт 13 пункту 9 розділу II проекту Закону потребують відповідного доопрацювання шляхом узгодження з положеннями Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

2.3.7. Абзацом третім пункту 4 розділу II проекту Закону передбачено, що військовослужбовцям, зазначеним в абзаці другому цього пункту, при прийнятті на службу співробітників Служби безпеки України, яким присвоюються спеціальні звання, одночасно із призначенням на відповідні посади присвоюються спеціальні звання в порядку, встановленому цим Законом, відповідно до такої схеми співвідношення військових та спеціальних звань, зокрема військове звання *генерал-полковник* співвідноситься із спеціальним званням генерал Служби безпеки України першого рангу.

У зв'язку з цим зауважуємо, що види та назви військових звань визначено статтею 5 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», згідно із частинами першою та другою якої військовослужбовці, резервісти та військовозобов'язані поділяються на рядовий склад, сержантський і старшинський склад та офіцерський склад. Встановлюються такі військові звання, зокрема вищого офіцерського складу: бригадний генерал, генерал-майор, генерал-лейтенант та *генерал*.

Враховуючи наведене, схема співвідношення військових та спеціальних звань, визначена пунктом 4 розділу II проекту Закону потребує доопрацювання.

2.3.8. Підпунктом 4 пункту 9 розділу II проекту Закону пропонується внести зміни до частини першої статті 6, частини першої статті 9² Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», встановивши, зокрема, що підставами для проведення оперативно-розшукової діяльності є наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, у тому числі у зв'язку зі збройним конфліктом, воєнними діями, заворушеннями всередині держави або у зв'язку з *надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру або іншими подіями*, що можуть спричинити масову загибель людей».

Згідно з підпунктом 24 пункту 1 статті 2 Кодексу цивільного захисту України «*надзвичайна ситуація*» - це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження *або іншою небезпечною подією*, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості

проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.

Також відповідно до частини другої статті 5 зазначеного Кодексу залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, *визначаються такі види надзвичайних ситуацій: техногенного характеру; природного характеру; соціальні; воєнні.*

У зв'язку з цим, підпункт 4 пункту 9 розділу II проекту Закону потребує відповідного перегляду урахуванням положень вказаного Кодексу.

2.3.9. Проект Закону в частині вживання власної назви Державної казначейської служби, Міністерство інформаційної політики України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна міграційна служба України, Державна служба експортного контролю України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Державна авіаційна служба України, Державна служба морського і річкового транспорту України, Державна кримінально-виконавча служба України, а також в частині вживання слів «спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я», «центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я», «центральним органом виконавчої влади, визначеним уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади» потребує доопрацює з огляду на таке.

Згідно абзацу дванадцятого пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України у сфері вдосконалення державного управління та державної служби утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи.

Питання організації, повноважень та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади врегульовано положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон).

Законом визначено що міністерство є центральним органом виконавчої влади, що *забезпечує формування* та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, визначає пріоритетні напрями розвитку, забезпечує нормативно-правове регулювання, вправі видавати накази нормативно-правового змісту (частина друга статті 1, частина перша статті 6, статті 7, 15), інші ж центральні органи виконавчої влади таких повноважень не

мають, а виконують виключно окремі функції з реалізації державної політики, їх основними завданнями є, зокрема, надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; ці органи в межах свої повноважень видають лише накази організаційно-розпорядчого характеру (частина друга статті 1, частина перша статті 16, частина перша статті 17, частина перша статті 23).

Відповідно, з метою уникнення втручання парламенту у компетенцію Кабінету Міністрів України при реалізації ним своїх конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації і ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та узгодження з положеннями Закону центральний орган виконавчої влади, який, виходячи з конкретного повноваження, формує державну політику у відповідній сфері (зокрема, шляхом нормативно-правового регулювання) у законопроектах слід визначати як *«центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ...»*, а у випадку, коли конкретне повноваження за своїм змістом направлено на реалізацію державної політики – як *«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ...»*.

Крім цього, при визначенні у законодавчому акті центрального органу виконавчої влади слід зазначати ту сферу його діяльності, яка має безпосереднє відношення до сфери регулювання Закону.

2.4. Щодо дотримання вимог нормопроектувальної техніки.

2.4.1. Статтею 11 проекту Закону пропонується визначити повноваження Служби безпеки України, її органів, відповідних підрозділів, закладів (підрозділів закладів), установ та співробітників у сфері забезпечення державної безпеки.

Водночас, є незрозумілим яким чином повноваження з протидії розвідувально-підривній діяльності проти України, боротьби з тероризмом, контррозвідувальної діяльності будуть здійснювати *заклади (підрозділи закладів) та установи*, якими виступатимуть, зокрема навчальні, науково-дослідні заклади, а також інші структури, що опосередковано забезпечуватимуть діяльність Служби безпеки України.

Враховуючи наведене, стаття 11 Закону потребує перегляду у частині поділу повноважень органів, які складають структуру Служби безпеки України.

Крім того, при доопрацюванні вказаної статті проекту Закону, слід враховувати, що повноваження органів, які складають систему відповідного державного органу (Центрального управління, його функціональних підрозділів та регіональних органів Служби безпеки України), є похідними від повноважень такого державного органу.

2.4.2. Пунктами 4 та 10 частини першої статті 11 проекту Закону передбачається, що Служба безпеки України, її органи, відповідні підрозділи, заклади (підрозділи закладів), установи та співробітники з метою виконання покладених завдань при здійсненні визначених цим Законом функцій в межах компетенції уповноважені, зокрема:

здійснювати оперативно-розшукові заходи з метою виконання завдань покладених на Службу безпеки України цим Законом, а також при перевірці осіб у зв'язку з їх допуском до державної таємниці, *роботи з ядерними матеріалами та*

на ядерних установках, а також осіб, яким надається дозвіл на перебування без супроводу в контрольованих та стерильних зонах, зонах обмеженого доступу, що охороняються, та критичних частинах таких зон аеропортів;

здійснювати перевірку осіб у зв'язку з їх призначенням на відповідальні та особливо відповідальні посади в органах державної влади, посади у Службі безпеки України, залученням до конфіденційного співробітництва чи використанням їх допомоги як гласних і негласних позаштатних працівників, оформленням допуску до державної таємниці, допуску до *робіт із ядерними матеріалами та на ядерних установках*, а також перевірки осіб, яким надається дозвіл на перебування без супроводу в контрольованих та стерильних зонах, зонах обмеженого доступу, що охороняються, та критичних частинах таких зон аеропортів.

У зв'язку з цим зазначаємо, що відповідно до статті 64 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» допуск осіб до роботи на *ядерних установках з ядерними матеріалами і об'єктах, призначених для поводження з радіоактивними відходами, іншими джерелами іонізуючого випромінювання*, надає керівник підприємства, установи, організації за наявності позитивних висновків спеціальної перевірки всіх відомостей, що подають про себе особи, які бажають виконувати роботи на ядерних установках з ядерними матеріалами і об'єктах, призначених для поводження з радіоактивними відходами, іншими джерелами іонізуючого випромінювання, відповідно до вимог цього Закону.

Враховуючи викладене пункти 4 та 10 частини першої статті 11 проекту Закону потребують відповідного доопрацювання з урахуванням зазначених норм Закону.

Аналогічне за змістом зауваження стосується також підпунктів 4 та 13 пункту 9 розділу II проекту Закону, якими вносяться зміни до частини першої статті 6, частини четвертої статті 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та до статті 7 Закону України «Про контррозвідувальну діяльність».

2.4.3. Абзацом п'ятим частини третьої статті 39 проекту Закону передбачається, що співробітники Служби безпеки України вважаються такими, що виконують обов'язки служби, зокрема у випадках *ліквідації надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру і їх наслідків*.

Згідно з підпунктом 22 пункту 1 статті 2 Кодексу цивільного захисту України «*ліквідація наслідків надзвичайної ситуації*» - це проведення комплексу заходів, що включає аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, які здійснюються у разі виникнення надзвичайної ситуації і спрямовані на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, а також на локалізацію зони надзвичайної ситуації.

З огляду на викладене та з метою забезпечення належної ясності викладу, в абзаці п'ятому частини третьої статті 39 проекту Закону слова «в ліквідації надзвичайних ситуацій *природного й техногенного характеру і їх наслідків*» пропонуємо замінити словами «в ліквідації наслідків надзвичайної ситуації», що відповідатиме термінології вказаного Кодексу.

2.4.4. Проектом Закону пропонується надати Службі безпеки України повноваження стосовно внесення у встановленому порядку до державних органів *подання* щодо питань віднесених до повноважень Служби безпеки України (пункт

30 частини першої статті 11).

У зв'язку з цим слід зазначити, що, надаючи Службі безпеки України відповідне повноваження, проектом Закону не розкриваються організаційно-правові аспекти внесення таких подань, зокрема щодо змісту подання, посадових осіб Служби безпеки України уповноважених їх підписувати, підстав для відмови у розгляді внесених подань, тощо.

Враховуючи наведене, проект Закону потребує відповідного доопрацювання.

2.4.5. Частиною дев'ятою статті 12 проекту Закону пропонується передбачити, що суворо забороняється передавати і розголошувати відомості про факт залучення Службою безпеки України особи до конфіденційного співробітництва. Доступ до такої інформації може надаватися у виключних випадках у порядку, визначеному законодавством.

Крім того, згідно із частиною четвертою статті 47 проекту Закону відомості стосовно осіб, які займають або займали посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею у зв'язку з безпосереднім здійсненням такими співробітниками оперативно-розшукової та контррозвідувальної діяльності, підлягають обробці у спосіб, що унеможливило розкриття належності таких осіб до Служби безпеки України.

У зв'язку з цим слід зазначити, що відповідно до абзацу другого статті 1 Закону України «Про державну таємницю» *державна таємниця – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.*

Згідно із абзацами другим, третім пункту 4 частини першої статті 8 вказаного Закону до державної таємниці у порядку, встановленому цим Законом, відноситься інформація у сфері державної безпеки та охорони правопорядку: *про особовий склад органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність або розвідувальну чи контррозвідувальну; про засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, форми, методи і результати оперативно-розшукової, розвідувальної і контррозвідувальної діяльності; про осіб, які співпрацюють або раніше співпрацювали на конфіденційній основі з органами, що проводять таку діяльність; про склад і конкретних осіб, що є негласними штатними працівниками органів, які здійснюють оперативно-розшукову, розвідувальну і контррозвідувальну діяльність.*

Таким чином, вказані положення проекту Закону потребують доопрацювання, з урахуванням засад віднесення інформації до державної таємниці, визначених Законом України «Про державну таємницю».

2.4.6. Також, до проекту Закону вважаємо за необхідне зауважити:

1) частиною четвертою статті 31 проекту Закону запропоновано визначити, що призначення (переведення) на посади *співробітників* та працівників Служби безпеки України здійснюється відповідно до законодавства та у порядку, що визначається Головою Служби безпеки України.

При цьому, відповідно до абзацу шостого частини першої статті 1 проекту Закону *співробітник Служби безпеки України – співробітник, якому присвоєне*

спеціальне звання, військовослужбовець або *державний службовець* Служби безпеки України.

Державні службовці проходять службу у Службі безпеки України відповідно до законодавства України про державну службу з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом (частина перша статті 37 проекту Закону).

Звертаємо увагу, що проект Закону потребує доопрацювання з метою дотримання принципу юридичної визначеності, оскільки із зазначених положень не зрозуміло, у якому саме порядку призначаються особи на посади державної служби в Службі безпеки України – на підставі конкурсу відповідно до законодавства про державну службу чи у порядку, що визначається Головою Служби безпеки України;

2) потребують узгодження частина друга статті 37 проекту Закону (повноваження керівника державної служби у Службі безпеки України здійснюють Голова Служби безпеки України або визначений ним заступник, начальники регіональних органів Служби безпеки України або їх заступники відповідно до компетенції) та частина дев'ята статті 91 Закону України «Про державну службу» (повноваження керівника державної служби у Службі безпеки України здійснюють Голова Служби безпеки України та начальники регіональних органів Служби безпеки України);

3) підпунктом 31 пункту 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону, яким пропонується частину першу статті 14³ Закону України «Про Державне бюро розслідувань» після слів «*Державні службовці*» доповнити словами «*співробітники Служби безпеки України*», потребує доопрацювання з урахуванням того, що відповідно до абзацу шостого частини першої статті 1 проекту Закону *співробітник Служби безпеки України* – співробітник, якому присвоєне спеціальне звання, військовослужбовець або *державний службовець* Служби безпеки України.

2.4.7. Абзац третій частини першої статті 33 проекту Закону (*підстави та порядок притягнення співробітників Служби безпеки України, яким присвоюються спеціальні звання, до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до них заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Служби безпеки України, який затверджується нормативно-правовим актом Служби безпеки України*) та частина четверта статті 46 (*підстави та порядок притягнення курсантів Служби безпеки України до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до них заохочень визначаються військовими статутами Збройних Сил України*) потребують взаємоузгодження з метою передбачення єдиного підходу до визначення нормативно-правового акта, відповідно до якого кадри Служби безпеки підлягатимуть заохоченням та притягатимуться до дисциплінарної відповідальності.

2.4.8. Статтею 58 проекту Закону пропонується врегулювати питання майна Служби безпеки України, передбачивши частиною другою, що *Служба безпеки України має в оперативному управлінні адміністративні приміщення та інші споруди, навчального, науково-дослідного, господарського і соціально-культурного призначення, відомчий житловий фонд, інше майно, необхідне для забезпечення її діяльності, а також земельні ділянки на праві постійного користування, у тому числі віднесені до земель оборони.*

У зв'язку з цим зазначаємо, що відповідно до частини першої статті 19 Земельного кодексу України землі України за основним цільовим призначенням поділяються на дев'ять категорій.

Класифікація видів цільового призначення земель затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 року № 548, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 01 листопада 2010 р. за № 1011/18306 (далі – КВЦПЗ).

Згідно із КВЦПЗ землі, надані для розміщення та постійної діяльності Служби безпеки України (код 15.04), включено до категорії «Землі оборони».

Відповідно до статті 77 Земельного кодексу України, статті 1 Закону України «Про використання земель оборони» землями оборони визнаються землі, надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства України.

Земельні ділянки, що належать до земель оборони, використовуються виключно згідно із Законом України «Про використання земель оборони».

Отже, у разі необхідності визначення особливостей використання земель, наданих для розміщення та постійної діяльності Служби безпеки України, у проекті Закону слід передбачити внесення відповідних змін до Земельного кодексу України та Закону України «Про використання земель оборони».

2.4.9. Статтею 64 проєкту Закону пропонується врегулювати питання здійснення судового контролю за діяльністю Служби безпеки України.

Щодо цього слід зазначити, що відповідно до положень частини третьої статті 129¹ Конституції України та частини третьої статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до повноважень судів відноситься здійснення контролю за виконанням судових рішень, а не контроль за діяльністю державних органів, зокрема, Служби безпеки України.

З огляду на викладене, назва зазначеної статті проєкту Закону потребує доопрацювання.

2.4.10. Підпунктом 13 пункту 9 розділу II проєкту Закону пропонується доповнити Закон України «Про контррозвідувальну діяльність», зокрема новою статтею 8³, якою передбачено, що розгляд клопотань про надання дозволу на проведення контррозвідувальних заходів, визначених статтею 8² цього Закону, щодо суддів, працівників суду та правоохоронних органів та/або у приміщеннях судових та правоохоронних органів, *може* здійснюватися уповноваженим заступником голови апеляційного суду поза межами територіальної юрисдикції Центрального управління або регіонального органу Служби безпеки України, до складу якого входить відповідний оперативний підрозділ.

У такому разі керівник оперативного підрозділу Служби безпеки України, що здійснює контррозвідувальну діяльність, або його заступник звертаються з клопотаннями про надання дозволу на проведення контррозвідувальних заходів, визначених статтею 8² цього Закону, до апеляційного суду, найбільш територіально наближеного до апеляційного суду, в межах територіальної юрисдикції якого перебуває Центральне управління або регіональний орган Служби безпеки України, до складу якого входить відповідний оперативний підрозділ.

Щодо цього необхідно зазначити, що відповідно до вимог

нормопроектувальної техніки текст законопроекту має викладатися стисло, державною діловою мовою, за змогою, короткими фразами. Мова викладення нормативного матеріалу має бути чітка та однозначна.

З огляду на викладене абзаци третій та четвертий статті 8³ Закон України «Про контррозвідувальну діяльність», в редакції проекту Закону, потребують доопрацювання з урахуванням вимог нормопроектувальної техніки.

2.4.11. Підпунктом 13 пункту 9 розділу II проекту Закону пропонується Закон України «Про контррозвідувальну діяльність» доповнити, зокрема статтею 8⁷ передбачивши, зокрема, що порядок контролю за придбанням, зберіганням, переміщенням, реалізацією майна, зазначеного в частині першій цієї статті, визначається нормативно-правовими актами Служби безпеки України, погодженими з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах боротьби зі злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Разом з тим слід відмітити, що згідно з положеннями статті 18 Закону України «Про національну безпеку України» Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, що *забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання громадської безпеки і правопорядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.*

З огляду на наведене, пропонуємо уточнити сфери, в яких центральний орган забезпечує формування та реалізує державну політику, та з яким Служба безпеки України буде погоджувати відповідні нормативно-правові акти. При цьому, при визначенні у законодавчому акті центрального органу виконавчої влади слід зазначати ту сферу його діяльності, яка має безпосереднє відношення до сфери регулювання проекту Закону.

2.4.12. Підпунктом 30 пункту 9 розділу «II Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону передбачається внести зміни до Закону України «Про державну службу», зокрема щодо *включення до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, конкурсної комісії у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, представника функціонального підрозділу Центрального апарату, регіональних органів Служби безпеки України, до повноважень якого віднесено контррозвідувальне забезпечення органів державної влади, а також унормування необхідності одержання висновку Служби безпеки України під час конкурсного відбору на посади державної служби категорій «А» і «Б», що враховуватиметься Комісією з питань вищого корпусу державної служби, конкурсною комісією у державному*

органі під час складання загального рейтингу кандидатів та суб'єктом призначення під час прийняття рішення про призначення на посаду.

Проект Закону, як зазначається в пояснювальній записці, «спрямований на підвищення інституційної спроможності Служби безпеки України із забезпечення державної безпеки та приведення законодавства України, що регулює діяльність Служби безпеки України, у відповідність із сучасними викликами, потенційними і реальними загрозами державній безпеці України, яким повинна протидіяти Служба безпеки України; стратегічними та концептуальними документами з питань розвитку сектору безпеки і оборони, реформування системи правоохоронних органів, рекомендаціями міжнародних та європейських партнерів України з питань реформування спеціальних служб внутрішньої безпеки ...».

У зв'язку з цим звертаємо увагу, що Закон України «Про державну службу» (далі – Закон) визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Враховуючи зазначене та з огляду на те, що питання, що стосуються вступу на державну службу, зокрема порядку проведення конкурсу на посади державної служби, формування складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, конкурсної комісії у державному органі, не стосуються підвищення інституційної спроможності Служби безпеки України, відтак не мають бути, на наш погляд, предметом регулювання цього проекту Закону.

Крім того зазначаємо, що статтею 4 Закону визначено принципи державної служби, до яких віднесено, зокрема принципи професіоналізму, прозорості, добросовісності, забезпечення рівного доступу до державної служби.

У цьому Законі зазначені принципи забезпечено насамперед через конкурсний порядок призначення на усі посади державної служби.

Конкурс на вакантну посаду державної служби та заміщення вакантної посади державної служби за його результатами передбачає формування корпусу державних службовців із дотриманням встановлених Законом принципів, прозорого механізму відбору на державну службу на основі професійних компетентностей та особистісних якостей. Це унеможливує чи зменшує корупційні ризики при формуванні професійного корпусу державної служби і є суттєвою ознакою демократизації публічної служби в цілому.

Для досягнення зазначених цілей Законом передбачено формування Комісії з питань вищого корпусу державної служби, конкурсних комісій у державному органі як колегіальних органів з громадян України з вищою освітою та досвідом діяльності або фаховими знаннями у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, здатних представляти інтереси суспільства та забезпечувати політично неупереджену і професійну роботу комісії з можливістю залучення представників громадських об'єднань, науковців, експертів у відповідній сфері, прозорим механізмом проведення засідань комісій тощо (статті 14, 27 Закону).

Разом з тим звертаємо увагу, що Законом уже визначено обмеження, наявність яких унеможливує вступ особи на державну службу, до яких

віднесено, зокрема, наявність судимості за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; рішення суду щодо позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; адміністративного стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; громадянства іншої держави; непроходження спеціальної перевірки або ненадання згоди на її проведення; поширення на особу заборон, встановлених Законом України «Про очищення влади» (частина друга статті 19). При цьому інших обмежень, які можуть слугувати підставою для відмови у призначенні на посаду державної служби, Закон не визначає.

Враховуючи викладене, вважаємо, що законодавче запровадження включення до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, конкурсної комісії у державному органі представника функціонального підрозділу Центрального апарату, регіональних органів Служби безпеки України, до повноважень якого віднесено контррозвідувальне забезпечення органів державної влади, а також необхідності одержання висновку Служби Безпеки України під час конкурсного відбору на посади державної служби категорій «А» і «Б» не відповідає меті проведення конкурсних відборів на посади державної служби з урахуванням принципів професіоналізму, прозорості, доброчесності, забезпечення рівного доступу до державної служби тощо.

Вважаємо за необхідне також звернути увагу, що Законом передбачено необхідність проходження кандидатом на посаду державної служби спеціальної перевірки у випадку та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції.

Порядком проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171, серед суб'єктів, які здійснюють перевірку відомостей щодо претендента на посаду під час проведення спеціальної перевірки, передбачено Службу безпеки України.

Таким чином удосконалення питань проведення Службою безпеки України перевірки відомостей щодо претендента на посаду державної служби, на наш погляд, повинне здійснюватись в рамках законодавства України з питань проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком.

2.4.13. Підпунктом 31 пункту 9 розділу II проекту Закону пропонується внести зміну до частини першої статті 14³ Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачивши, що державні службовці, співробітники Служби безпеки України можуть бути переведені у *системі Державного бюро розслідувань* за їхньою згодою без обов'язкового проведення конкурсу на іншу нижчу або рівнозначну вакантну або тимчасово вакантну посаду, за умови їх відповідності кваліфікаційним вимогам та критеріям професійної придатності для відповідної посади, у порядку, визначеному Законом України «Про державну службу».

Разом з тим слід зазначити, що Закон України «Про Державне бюро розслідувань» визначає правові основи організації та діяльності *Державного бюро розслідувань*.

При цьому частиною першою статті 14³ Закону України «Про Державне бюро розслідувань» встановлено, що державні службовці можуть бути переведені у системі Державного бюро розслідувань за їхньою згодою без обов'язкового проведення конкурсу на іншу нижчу або рівнозначну вакантну або тимчасово вакантну посаду, за умови їх відповідності кваліфікаційним вимогам та критеріям професійної придатності для відповідної посади, у порядку, визначеному Законом України «Про державну службу».

Згідно з абзацом шостим частини першої статті 1 проекту Закону, співробітник Служби безпеки України – співробітник, якому присвоєне спеціальне звання, військовослужбовець або державний службовець Служби безпеки України.

З огляду на наведене, вважаємо, що підпункт 31 пункту 9 розділу II проекту Закону потребує виключення

2.4.14. Проект Закону, у частині вживання слів «та інші особи, призначені Президентом України» (частина друга статті 9), «обставини, що унеможливають її допуск до державної таємниці», «здійснює інші повноваження відповідно до законодавства» (абзац третій частини третьої та абзац другий частини четвертої статті 10), «додаткові заходи забезпечення їхньої безпеки в порядку, передбаченому законодавством» та «інших заходів в умовах особливого періоду» (частини п'ята та шоста статті 12), «окремі відомості» та «обґрунтовані підстави вважати», «обґрунтовано вважає» (частини четверта та п'ята статті 15), «у виняткових випадках» (частина перша статті 18), «іншими поважними причинами, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України» (пункт 11 частини першої статті 36), «в інших передбачених законодавством формах» (частина друга статті 66), «інші необхідні відомості про діяльність Служби безпеки України» (пункт 5 частини четвертої статті 68), потребує доопрацювання з метою забезпечення дотримання у ньому принципу юридичної визначеності, за яким зміст проекту акта повинен забезпечувати ясність та точність його викладу.

2.4.15. З метою забезпечення вживання у проекті Закону єдиної термінології його положення потребують доопрацювання у частині вживання слів:

«операції об'єднаних сил», «відсічі і стримування збройної агресії», «здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії», «у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримуванні збройної агресії іноземних держав»;

«іншими утвореними відповідно до закону військовими формуваннями», «військові формування»;

«військових закладах вищої освіти», «вищих військових навчальних закладах»;

«нормативно-правовими актами Служби безпеки України», «у порядку, визначеному Головою Служби безпеки України»;

«тимчасово окуповані території», «тимчасово окуповані території України».

2.4.16. З метою забезпечення вживання у проекті Закону термінології законодавчих актів України його положення у частині вживання слів «зброя масового ураження», «Кримінально-процесуальним кодексом України»,

«центральні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування», «органи державної влади, місцевого самоврядування», «з дозволу Президента України», «вищих органів державної влади», «відомчий нормативно-правовий акт», «Військову присягу на вірність народу України», «надбавки за службу в умовах режимних обмежень», потребують відповідного доопрацювання.

Міністр юстиції

Денис МАЛЮСЬКА

Сергій Пиняк 279-54-61/097-911-44-97