



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3196 від 10.03.2020
Президент України

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України»

У законопроекті пропонується прийняти Закон України «Про Службу безпеки України» (далі – Закон) у новій редакції, яка має замінити чинний Закон, прийнятий у 1992 році (майже 30 років тому), а також внести зміни до низки законодавчих актів України з питань діяльності Служби безпеки України (далі – СБУ).

Як вказано у пояснювальній записці, законопроект спрямований на підвищення інституційної спроможності СБУ із забезпечення державної безпеки та приведення законодавства України, що регулює діяльність СБУ, у відповідність із:

- сучасними викликами, потенційними і реальними загрозами державній безпеці України, яким повинна протидіяти СБУ;
- стратегічними та концептуальними документами з питань розвитку сектору безпеки і оборони, реформування системи правоохоронних органів, зокрема Стратегією національної безпеки України, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, Воєнною доктриною України;
- рекомендаціями міжнародних та європейських партнерів України з питань реформування спеціальних служб внутрішньої безпеки, зокрема: рекомендаціями ПАРЄ №№ 1402 (1999), 1466 (2005) та 1713 (2005).

За результатами аналізу законопроекту Головне науково-експертне управління вважає за необхідне зазначити наступне.

Зауваження загального характеру

1. У законопроекті зберігається статус СБУ як органу досудового розслідування, хоча цей орган безпосередньо підпорядкований Президентові України (див. п. 5 ч. 1 ст. 3, п. 17 ч. 1 ст. 12 та ін. законопроекту, п. 4 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про національну безпеку України» в редакції проекту). Однак відповідно до п. 7 ст. 116 Конституції України заходи по боротьбі зі злочинністю (одним з яких можна вважати досудове розслідування) здійснює саме Кабінет Міністрів України.

Звертаємо увагу, що у своєму висновку від 16 грудня 2019 року №7-в/2019 Конституційний Суд України наголосив, що перебування органів досудового розслідування навіть під опосередкованим підпорядкуванням Президента України створює загрозу незалежності цих органів й призводить до концентрації виконавчої влади у Президента України. Своєю чергою це порушує баланс конституційних повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України і фактично створює паралельну виконавчу владу, підпорядковану Президенту України. У підсумку така концентрація влади послаблює конституційні гарантії прав і свобод. Позаяк поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а, отже, інструментом проти зловживань нею задля належної реалізації прав і свобод (п. 10 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України).

2. Проект передбачає заміну військовослужбовців СБУ на невійськову категорію кадрів, тобто на співробітників СБУ, яким присвоєні спеціальні звання. Поряд з ними СБУ продовжуватиме комплектуватися державними службовцями – повністю цивільною категорією осіб, які, проте будуть наділені аналогічним обсягом прав та повноважень (Розділ IV проекту).

Вважаємо політику демілітаризації СБУ, яка фактично реалізується в проекті, виправданою.

Водночас, слід відзначити, що такий перехід запроваджується поступово (відповідно до п. 4 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту), в тому числі з огляду на значне фінансове навантаження на Державний бюджет України. На нашу думку, до вирішення питання демілітаризації СБУ слід підходити поетапно та зважено, з обов'язковим врахуванням сукупності таких обставин, як: триваюча збройна агресія РФ проти України; розгорнута по всіх напрямках і сферах життєдіяльності гібридна війна проти нашої держави; безпосереднє залучення і участь сил і засобів СБУ у якості військової компоненти в операції об'єднаних сил на Донбасі; виключна прерогатива СБУ здійснювати контррозвідувальне забезпечення усіх військових формувань держави (військова контррозвідка), у тому числі, залучених до проведення ООС, та відповідна взаємодія із військовим командуванням згідно із військовими статутами.

Розглядаючи рекомендації іноземних партнерів щодо демілітаризації СБУ, потрібно також зважати на те, що жодна із країн НАТО чи ЄС не перебуває у стані стримування і протидії іноземній збройній агресії та окупації агресором її територій. І навіть при цьому спецслужби деяких країн комплектуються військовослужбовцями (зокрема, за наявною інформацією – Румунська служба інформації, Федеральна розвідувальна служба ФРН, Відомство захисту Конституції Угорщини, Служба державної безпеки Грузії та ін.).

Проведені дослідження вказують на те, що рекомендації ПАРЄ щодо демілітаризації спецслужб в основному враховуються в діяльності спецслужб європейських країн, але пріоритет надається власним традиціям, історичному досвіду й вимогам національного законодавства. Єдиних запроваджених у практику стандартів організації, діяльності та контролю за діяльністю спеціальних служб країн ЄС та НАТО не існує.

Отже, вказане питання потребує додаткового вивчення і обережності під час його вирішення.

3. Викликає зауваження форма внесеного Президентом України проекту, в саме викладення Закону України «Про Службу безпеки України» у новій редакції.

Звертаємо увагу, що відповідно до правил нормопроєктувальної техніки «за необхідності суттєвого оновлення закону, коли внесення до нього змін відповідатиме або ж перевищуватиме за обсягом чинну редакцію закону або ж зміни істотно впливатимуть на його зміст, *доцільно прийняти новий закон, визнавши існуючий закон таким, що втратив чинність*. Практика прийняття закону в новій редакції є невиправданою, оскільки неодноразове викладення закону в новій редакції нагромаджує систему законодавства та ускладнює подальше внесення змін. Давати закон у новій редакції слід у виключних випадках, коли до закону вноситься багато змін технічного характеру без зміни концепції закону»¹.

Отже, у даному випадку доцільнішим було б прийняття нового законодавчого акту, у його прикінцевих положеннях якого містився б припис про втрату чинності діючим Законом.

4. Законопроектом передбачається поступове скорочення чисельності особового складу СБУ, починаючи з 25 000 осіб на 1 січня 2021 року, до досягнення 15000 осіб у 2027 році (див. ч. 5 ст. 6, п. 2 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту), тобто, на 2000 осіб щороку.

В особливий період, в умовах надзвичайного стану загальна (гранична) чисельність СБУ може бути збільшена до 20 000 осіб (ст. 6 законопроекту).

Проте особливий період діє в Україні з 17.03.2014 після оприлюднення Указу Президента України від № 303/2014 «Про часткову мобілізацію». Після цього Президент України рішення про переведення державних інституцій на функціонування в умовах мирного часу не приймав, отже, *особливий період продовжує діяти на території України*².

Таким чином, відповідно до чинного Закону України «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України» загальна чисельність СБУ поки що становить *31000 осіб*, а, отже, скорочення чисельності СБУ лише протягом цього року одразу на *6 000 осіб* в умовах триваючої агресії з боку Російської Федерації та новітніх викликів і загроз державній безпеці України може мати наслідком створення передумов до завдання невідвортної шкоди

¹ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). // Видання четверте, виправлене і доповнене. Київ-2014. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>

² Лист Верховного Суду від 13.07.2018 № 60-1543/0/2-18. URL: <https://medoc.ua/uk/blog/osoblivij-period-v-ukrani-di-verhovnij-sud>

забезпеченню державної безпеки та може негативно позначитись як на виконанні СБУ поставлених перед нею завдань, так і на соціальному захисті співробітників, що мають бути звільнені.

5. Деякі положення законопроекту потребують узгодження з конституційними приписами та чинними законодавчими актами (див. зауваження до ст.ст. 1, 3, 13, 39 проекту).

6. Запропонований проектом перелік законодавчих актів, до яких потрібно вносити зміни, не є вичерпним. В ході запровадження його положень потребуватиметься внесення змін і до інших законодавчих актів, наприклад, до законів України «Про судову експертизу», «Про державну таємницю», а також розробка та прийняття передбаченого його положеннями Дисциплінарного статуту Служби безпеки України.

7. Звертаємо увагу, що на розгляді Верховної Ради України знаходяться проекти законів України «Про Службу безпеки України» (реєстр. № 3080 від 18.02.2020) та «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо реформування діяльності Служби безпеки України» (реєстр. № 3196-1 від 24.03.2020), якими Закон України «Про Службу безпеки України» також пропонується викласти у новій редакції.

З огляду на це вважаємо, що законопроекти реєстр. № № 3080, 3196 та 3196-1 слід розглядати одночасно.

При цьому порівняльний аналіз проектів реєстр. № № 3196 та 3080 дозволяє дійти наступних висновків:

1) проект Закону України «Про Службу безпеки України» реєстр. № 3080 від 18.02.2020, на відміну від законопроекту реєстр. № 3196, розроблений відповідно до положень Закону України «Про національну безпеку України» та стратегічних і концептуальних документів. Натомість, проект реєстр. № 3196 вносить цілу низку змін до Закону України «Про національну безпеку України», який є базовим в сфері національної безпеки і відповідно до нього має прийматись новий Закон України «Про Службу безпеки України», а не навпаки. При цьому запропоновані у законопроекті реєстр. № 3196 зміни до Закону України «Про національну безпеку України», особливо нові визначення термінологічного апарату, часто є менш вдалими, ніж терміни у чинній редакції цього Закону (див. зауваження до ст. 1 проекту та до запропонованих змін до Закону України «Про національну безпеку України»);

2) у законопроекті реєстр. № 3080 не передбачається, на відміну від законопроекту реєстр. № 3196, повної демілітаризації СБУ. Проектом реєстр. № 3080 пропонується збереження за СБУ статусу військового формування та продовження його комплектування військовослужбовцями. На наш погляд, збереження військової компоненти у кадровому складі СБУ для комплектування спеціальних підрозділів та військової контррозвідки вбачається більш раціональним в сучасних умовах, ніж те, що запропоновано у даному законопроекті;

3) проектом реєстр. № 3080 заплановано скорочення загальної чисельності особового складу СБУ лише на 4000 осіб, а не на 16 000 (на що вказується у проекті реєстр. № 3196), що з огляду на наявність в Україні особливого періоду дозволить зберегти дієздатність СБУ на більш високому рівні;

4) у проекті реєстр. № 3080 встановлюються жорсткіші вимоги до керівного складу СБУ (див. ст. 52) що, на наш погляд, дозволить забезпечити керівництво СБУ більш кваліфікованими і відповідальними кадрами.

На підставі викладеного вважаємо, що позитивні напрацювання законопроекту реєстр. № 3080 варто було б використати для удосконалення відповідних положень проекту реєстр. № 3196.

8. Додане до законопроекту фінансово-економічне обґрунтування не відповідає вимогам ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України. У тексті документу, поданого як фінансово-економічне обґрунтування, наводяться лише загальні цифри прогнозованих витрат бюджету загалом на реалізацію положень проекту та по окремих бюджетних програмах. Однак із тексту цього документу неможливо зрозуміти, яким чином вираховані ці цифри. Окрім цього, неможливо зрозуміти, якими будуть наслідки для бюджету, наприклад, від передбаченого у проекті збільшення зарплати/грошового забезпечення службовців та працівників СБУ поряд з одночасним зменшенням їх загальної чисельності, які додаткові видатки понесе Державний бюджет внаслідок скорочення чисельності СБУ та проведення у зв'язку з цим передбачених законодавством виплат тощо.

Зауваження і пропозиції до окремих положень законопроекту

До ст. 1

1. Визначення терміну «безпекове середовище» в абз. 2 ч. 1 ст. 1 проекту вступає в колізію з аналогічним терміном, який використовується у п. 1 ч. 2 ст. 28 Закону України «Про національну безпеку України».

2. У визначенні поняття «загрози державній безпеці» використовується не зовсім зрозумілий термін «самозбереження основ національної безпеки» (абз. 3 ч. 1 ст. 1 проекту).

3. Термін «ризик державної безпеки» визначається як «кількісна та якісна міра небезпеки» (абз. 6 ч. 1 ст. 1 проекту). Отже, з огляду на *кількісну* міру небезпеки виникає запитання щодо одиниць, в яких має вимірюватись вказане явище. Окрім цього, під «ризиком» зазвичай розуміється не кількісна міра, а вірогідність настання певних небажаних (негативних) наслідків.

До ст. 13

1. У ч. 1 цієї статті запропоновано встановити право здобування (збирання та/або отримання) інформації СБУ під час оперативно-службової діяльності, у тому числі персональних даних.

Зазначимо, що відповідно до ч. 2 ст. 32 Конституції України не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених

законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Отже, вважаємо, що у проекті мають бути визначені чіткі випадки можливого порушення вищенаведених прав громадян, а не загальні положення щодо права збирати відповідну інформацію.

2. У проекті СБУ надається право отримувати у встановленому порядку інформацію від правоохоронних та інших державних органів, військових формувань, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та фізичних осіб (ч. 2 ст. 13).

Статтею 64 Конституції України гарантовано, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Тому подання суб'єктами господарювання та фізичними особами інформації працівникам СБУ має відбуватись з обов'язковим дотриманням вимог ст. ст. 31, 32 Конституції України, зокрема, виключно на підставі судового рішення у випадках, передбачених цими статтями.

3. У ч. 4 цієї статті встановлено, що отримання розвідувальної інформації, необхідної для виконання завдань, покладених на Службу безпеки України, здійснюється у порядку, встановленому законом *та актами Президента України*.

З огляду на вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України вважаємо, що права, повноваження та функції правоохоронного органу та його посадових осіб повинні бути чітко встановлені саме у цьому Законі, а не у підзаконних актах, якими є акти Президента України. Крім того, наділення Президента України повноваженням встановлювати порядок отримання розвідувальної інформації не узгоджується з його повноваженнями, встановленими у ст. 106 та інших статтях Конституції України.

4. Суттєвого доопрацювання потребують також положення ч. ч. 6 і 7 цієї статті з метою недопущення порушення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян, а також несанкціонованого доступу до конфіденційної інформації про особу та незаконного поширення такої інформації.

До ст. 24

Відповідно до оновленої редакції ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України» передбачено, що «заступники Голови Служби безпеки України та начальники регіональних органів Служби безпеки України призначаються на посади та звільняються з посад Головою Служби безпеки України за погодженням з Президентом України».

У зв'язку з цією новелою звертаємо увагу, що на підставі п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України повноваження Президента України визначені виключно у Конституції України, на що неодноразово звертав увагу у своїх численних рішеннях Конституційний Суд України.

Аналіз конституційних положень свідчить, що до кадрових повноважень Президента України щодо СБУ належить лише «внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови

Служби безпеки України» (п. 14 ч. 1 ст. 106 Конституції України). З огляду на це вважаємо, що наведені приписи проекту не узгоджуються з Конституцією України.

До ст. 33

Стаття потребує певного доопрацювання, оскільки прийняття рядових співробітників на службу та на державну службу в СБУ здійснюється (може здійснюватися) на *конкурсних засадах* у порядку, встановленому СБУ (ч. 6 ст. 23 законопроекту), у той час як низка керівних посад державних службовців в СБУ відповідно до положень даної статті буде заміщуватись *без проведення конкурсу* (див. ч. 3 цієї статті).

На наш погляд, встановлення для зайняття посад рядових співробітників СБУ більш суворих вимог, ніж до керівників, виглядає нелогічним і створює ризики зайняття керівних посад в СБУ недостатньо кваліфікованими особами.

До ст. 38

Відповідно до ч. 2 цієї статті на співробітників СБУ, яким присвоєні спеціальні звання, та членів їх сімей поширюються гарантії соціального захисту, встановлені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Проте сфера дії цього Закону поширюється на *військовослужбовців* Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які *проходять військову службу* на території України, і *військовослужбовців* зазначених вище військових формувань та правоохоронних органів – громадян України, які виконують військовий обов'язок за межами України, та членів їх сімей (див. п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»).

Оскільки відповідно до законопроекту, співробітники СБУ не матимуть статусу *військовослужбовця і не проходять військову службу*, то поширення на них дії вказаного Закону вбачається безпідставним.

До ст. 39

Цією статтею пропонується врегулювати питання грошового забезпечення (заробітної плати) в СБУ з відповідним внесенням змін до Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади».

Головне управління не заперечує необхідності визначення таких умов грошового забезпечення (заробітної плати) співробітників СБУ, які б «забезпечували достатні матеріальні умови для належного виконання ними посадових (службових) обов'язків з урахуванням специфіки, інтенсивності й особливого характеру виконуваних завдань, добір до СБУ висококваліфікованих кадрів, стимулювали досягнення ними високих результатів в оперативно-службовій діяльності, компенсувати фізичні й

інтелектуальні затрати співробітників». Однак потребує додаткового обговорення пропозиція щодо безпосередніх розмірів посадових окладів таких співробітників.

Зокрема, проектом передбачається поетапне зростання розмірів посадових окладів співробітників СБУ та їх поетапне доведення в 2027 році (п. п. 1, 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту) до 10 – 75 (відповідно для співробітника найнижчої та найвищої категорій) розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ст. 39 проекту). Відтак лише з урахуванням щомісячної надбавки за вислугу років та надбавки за виконання особливо важливих завдань (кожна максимально згідно з проектом – по 50 відсотків посадового окладу) та не беручи до уваги інші доплати і надбавки розмір заробітної плати/грошового забезпечення становитиме від 20 до 150 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, що в 2020 році складало б 42040 та 315300 грн. відповідно.

Крім того, що встановлення саме таких величин є достатньо дискусійним, на нашу думку, запропонована законодавча ініціатива продовжує негативну тенденцію останніх років щодо неузгодженості підходів при визначенні оплати праці працівників різних державних органів та установ, яка призводить до значних диспропорцій у заробітних платах у межах державного сектору. Так, заробітні плати, встановлені для посадових осіб новостворених антикорупційних органів, в рази перевищують посадові оклади, наприклад, найвищого рівня виконавчої влади. Натомість, великі диспропорції в розмірах оплати праці працівників різних ланок в межах одного відомства чи відомств одного типу (міністерства, агенції, служби) є загалом демотивуючим фактором. Як вже неодноразово зазначалося Головним управлінням, комплексне реформування інституту державного управління відповідно до європейських стандартів та створення в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби включає запровадження нової системи оплати праці, яка в повній мірі буде виконувати стимулюючу, соціальну, регулюючу, вимірjувально-розподільчу, а не тільки відтворювальну функцію заробітної плати. При цьому структура та умови оплати праці в різних відомствах одного державного сектору мають бути подібними для посад з подібними функціональними обов'язками (в даному випадку – в системі державних правоохоронних органів) і внутрішньо узгодженими.

Підтримуючи необхідність встановлення справедливого механізму розподілу доходів, раціонального та ефективного використання державних коштів, вважаємо, що загалом політика оплати праці має базуватися на системних (а не вибірково-точкових) принципах і стандартах.

До ст. 40

Потребує додаткового уточнення пропозиція до ч. 2 ст. 40 законопроекту, де пропонується здійснювати пенсійне забезпечення державних службовців СБУ в порядку та на умовах, передбачених Законом України «Про державну службу». Справа в тому, що зазначений Закон не

передбачає окремого порядку пенсійного забезпечення державних службовців. Прикінцевими положеннями цього Закону лише збережено право на пенсійне забезпечення за раніше чинним законодавством для осіб, які відпрацювали на посадах державних службовців 10 та 20 років на момент набрання чинності цим Законом.

До розділу VII «Фінансування, матеріально-технічне та соціально-побутове забезпечення діяльності Служби безпеки України»

У статтях цього розділу згадується про різні види контролю за діяльністю СБУ, який має здійснювати низка різних органів, проте нічого не сказано про заходи, які можуть вживатись за результатами такого контролю.

До розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту

До п. 7

Щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) (пп. 1 п. 7 розділу II проекту)

Аналіз змін, які вносились до КУпАП останнім часом, виявляє тенденцію до збільшення складів адміністративних правопорушень, які передбачають відповідальність за невиконання приписів або законних вимог, або ухилення від виконання, або перешкоджання посадовим особам, які мають відповідні владні повноваження. На сьогоднішній день КУпАП містить в собі близько 50 таких складів, які відрізняються між собою лише належністю посадових осіб до того чи іншого державного органу. Таку тенденцію не можна визнати позитивною, оскільки Кодекс перевантажується значною кількістю статей, які по суті мають один і той же предмет регулювання – встановлений порядок управління. Тому, замість доповнення КУпАП ще одним таким складом (йдеться про зміст ст. 185-14 КУпАП «Невиконання законних вимог посадових (службових) осіб Служби безпеки України або перешкоджання здійсненню Службою безпеки України визначених законом функцій або повноважень» в редакції законопроекту) доцільно було б здійснити уніфікацію чинних наразі норм даного Кодексу з урахуванням досвіду практики застосування цих статей.

Щодо змін до Кримінального кодексу України (далі – КК) (пп. 2 п. 7 розділу II проекту)

У законопроекті пропонується замінити поняття «контрабанда», вжите у назві ст. 201 КК та диспозиції ч. 1 цієї статті, на «незаконне переміщення через митний кордон України культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та її частин, боєприпасів, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації». На наш погляд, запропонована редакція викликає низку зауважень. Йдеться, зокрема, про таке.

По-перше, внесення запропонованих змін до КК виходить за межі предмету правового регулювання даного проекту. Зокрема, відкритим залишається питання, яким чином зміна назви ст. 201 КК допоможе

удосконалити організаційно-правові засади діяльності СБУ.

По-друге, використання поняття «контрабанда» у кримінальному законодавстві є історично обумовленим³, загальнозрозумілим та зручним з точки зору законодавчої техніки. Так, у разі виникнення необхідності, наприклад, розширення/звуження переліку предметів у межах диспозиції ч. 1 ст. 201 КК, незаконне переміщення яких через митний кордон України слід визнавати кримінально каранним діянням, відповідні зміни треба буде вносити й до назви вказаного складу злочину.

По-третє, поза увагою суб'єкта права законодавчої ініціативи залишився склад злочину, передбачений ст. 305 КК («Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів»), у назві та диспозиції відповідних частин якої вжите поняття «контрабанда».

Щодо змін до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) (п. 5 п. 7 розділу II проекту)

1. Прокурор є суб'єктом кримінального провадження. Конституційно визначеними повноваженнями прокурора є: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (див. ч. 1 ст. 131-1 Конституції України). В рамках наданих повноважень прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам (п. 5 ч. 2 ст. 36 КПК). Законопроектом пропонується зробити виняток з наведеного вище правила і *заборонити прокурору доручати здійснення зазначених дій оперативним підрозділам органів безпеки* (див. п. 5 ч. 2 ст. 36 КПК в редакції проекту).

У зв'язку з цим варто зауважити, що згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави. Відтак зусилля оперативних підрозділів мають бути спрямовані на забезпечення виконання саме цих законодавчо визначених завдань. Зазначені підрозділи не повинні фактично

³ Пам'ятки історії свідчать, що відповідальність за контрабанду, як за самостійне правопорушення, з'явилась наприкінці XVII століття (див. Турчин Ю. Історична та соціальна обумовленість виникнення контрабанди на території сучасної України // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2010. – Вип. 5. – С. 247. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2010_5_60).

підміняти собою слідчих. У зв'язку з цим чинний КПК потребує більш комплексних змін. Однак, якщо це повноваження залишається у прокурора щодо оперативних підрозділів інших органів, то для досягнення мети законопроекту положення п. 5 ч. 2 ст. 36 КПК потребує редакційного доопрацювання. Зокрема, має бути зазначено, що прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним *оперативним підрозділам органів безпеки виключно в межах завдань органів безпеки*.

2. Варто звернути увагу на певну непослідовність позицій у законопроекті. Так, поряд із зазначеними вище змінами до п. 5 ч. 2 ст. 36 КПК, а також змінами до п. 3 ч. 2 ст. 40 КПК, згідно з якими слідчий позбавляється повноваження давати доручення на проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам органів безпеки, ч. 1 ст. 41 КПК доповнюється абз. 2 такого змісту: *«Оперативні підрозділи органів безпеки здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого органу безпеки, прокурора, що здійснює процесуальне керівництво у кримінальному провадженні, досудове розслідування якого здійснює слідчий органу безпеки»*. Тобто, фактично забороняючи слідчому органів безпеки та прокурору здійснення певних процесуальних дій в одних нормах КПК, законодавець одночасно дозволяє здійснення цих дій в іншій нормі цього ж Кодексу.

Щодо змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (п. 7 п. 7 розділу II проекту)

1. Потребують додаткового обґрунтування зміни до ч. 2 ст.17 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо зарахування (зокрема: громадянам інших держав із числа військовослужбовців збройних сил та інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства цих держав, які постійно проживають в Україні, і відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (п. «д» ст. 1-2 цього Закону)), часу їхнього навчання (незалежно від форми навчання) у цивільних закладах вищої освіти зі здобуттям ступеня не нижче бакалавра до прийняття на військову службу, службу до органів внутрішніх справ, Національної поліції, Служби безпеки України, Служби судової охорони, державної пожежної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, органів і підрозділів цивільного захисту, податкової міліції чи Державної кримінально-виконавчої служби України із розрахунку – один рік навчання за шість місяців служби, але не більше двох років шести місяців служби. Пропозиція виглядає досить сумнівною з точки зору доцільності її розгляду саме в такий

напружений для держави час, необхідності її фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України. Реалізація цих положень потребуватиме додаткових видатків за рахунок коштів Державного бюджету, однак відповідних розрахунків до проекту не додано.

2. Додаткового уточнення та обґрунтування потребує й пропозиція про внесення змін до ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», що стосується підстав для здійснення перерахунку пенсій особам, звільненим з військової служби в СБУ, зокрема, «після припинення комплектування Служби безпеки України військовослужбовцями». Натомість, виникає запитання: яким чином буде пов'язане комплектування СБУ військовослужбовцями з необхідністю здійснювати перерахунок (осучаснення) пенсій цих осіб?

Щодо змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (пп. 10 п. 7 розділу II проекту)

Змінами до зазначеного вище Закону пропонується надати статус учасників бойових дій особам, залученим до конфіденційного співробітництва, гласним і негласним позаштатним працівникам, які брали безпосередню участь у здійсненні заходів, пов'язаних із виконанням окремих завдань оперативно-службової діяльності Служби безпеки України на території держав, де в цей період велися бойові дії, та які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, та включити їх до переліку осіб з інвалідністю внаслідок війни у разі отримання ними інвалідності внаслідок поранення, контузії каліцтва або захворювання, одержаних за зазначених вище умов, а також поширити чинність цього Закону на сім'ї осіб, які загинули або померли внаслідок поранення, контузії каліцтва або захворювання, одержаних за зазначених вище умов.

Головне управління підтримує в цілому положення законопроекту, спрямовані на забезпечення соціального захисту зазначених вище категорій осіб. Водночас, проаналізувавши зміни до зазначеного Закону, звертаємо увагу на те, що згідно зі ст. 17 зазначеного вище Закону фінансування видатків на надання відповідних соціальних гарантій та пільг здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Тому реалізація запропонованих змін матиме наслідком розширення кола осіб, які мають право на соціальні гарантії та пільги, і зумовить необхідність вишукуванню додаткових коштів з державного та місцевих бюджетів. Це підтверджується і в пояснювальній записці до законопроекту (п. 5), в якій зазначено, що «Реалізація законопроекту

потребуватиме додаткових видатків із Державного бюджету України». Однак, у поданому до законопроекту фінансово-економічному обґрунтуванні надано тільки розрахунки витрат для реалізації цього законопроекту, проте відсутня інформація про джерела покриття цих витрат. Відсутність такого обґрунтування і розрахунків, на думку Головного управління, унеможливило практичну реалізацію пропозицій, що містяться у законопроекті.

Щодо змін до Закону України «Про телекомунікації» (пп. 16 п. 7 розділу II проекту)

Змінами до ч. 4 ст. 39 Закону України «Про телекомунікації» встановлюється обов'язок операторів телекомунікацій за власні кошти встановлювати на своїх телекомунікаційних мережах технічні засоби, які розроблені та виготовлені винятково суб'єктами господарювання, що є резидентами України, та необхідні для здійснення відповідними органами оперативно-розшукових та контррозвідувальних заходів, і забезпечувати функціонування цих технічних засобів, а також у межах своїх повноважень сприяти проведенню оперативно-розшукових та контррозвідувальних заходів та недопущенню розголошення організаційних і тактичних прийомів їх проведення. Оператори телекомунікацій зобов'язані забезпечувати захист зазначених технічних засобів від несанкціонованого доступу.

Таким чином, фактично залишається чинний законодавчий припис, за яким вимагається покласти значний фінансовий тягар на понад 6000 операторів телекомунікацій.

Відповідно до ст. 3 Господарського кодексу України та положень Закону України «Про телекомунікації» (ст. 1, 42 Закону) оператор телекомунікацій є суб'єктом господарювання, який здійснює господарську діяльність, що спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, тобто, на надання телекомунікаційних послуг. Виконання суб'єктами ринку телекомунікацій вказаного в проекті Закону обов'язку щодо закупівлі високовартісного обладнання створить додаткові перешкоди для вільного доступу до ринку телекомунікацій нових операторів, оскільки це збільшить розмір потрібних для цього початкових інвестицій. До того ж невеликі компанії взагалі не мають коштів в розмірі, необхідному для придбання вказаного обладнання, та потребуватимуть залучення додаткових коштів (у тому числі, кредитних). Зрозуміло, що в кінцевому підсумку це зумовить збільшення вартості послуг для абонентів.

Таким чином, реалізація запропонованих доповнень до ч. 4 ст. 39 Закону України «Про телекомунікації» (в редакції законопроекту) порушує законні інтереси операторів телекомунікацій і призведе до гальмування розвитку телекомунікацій в Україні в цілому, а особливо в регіонах.

Крім того, викликає сумнів припис ч. 4 ст. 39 Закону України «Про телекомунікації» (в редакції проекту) про те, що оператори і провайдери телекомунікацій зобов'язані «в межах своїх повноважень сприяти проведенню

оперативно-розшукових та контррозвідувальних заходів та недопущенню розголошення організаційних і тактичних прийомів їх проведення».

Отже, фактично запроваджується незрозуміла форма взаємодії між суб'єктами господарювання у галузі телекомунікацій та правоохоронними органами, оскільки чітко не встановлено, в яких саме межах оператори телекомунікацій мають сприяти правоохоронним органам і які «тактичні прийоми» не підлягають розголошенню.

Щодо змін до Закону України «Про національну безпеку України» (пп. 24 п. 7 розділу II проекту)

1. Законопроектом вносяться зміни до ст. 1 даного Закону щодо визначення термінів «державна безпека» і «національна безпека». Проте доволі важко знайти суттєві ознаки, які б розмежовували вказані поняття, адже «*державна безпека*» – це стан, за якого в умовах дії реальних та потенційних загроз забезпечується самозбереження, сталий і прогресивний розвиток основ національної безпеки, а також захищеність інших національних цінностей, які забезпечують існування суверенної держави Україна та виконання нею своїх функцій, реалізація відповідних національних інтересів, а також досягнення необхідних для цього національних цілей (п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону у редакції проекту). У свою чергу, «*національна безпека* – це стан, за якого в умовах дії реальних та потенційних загроз забезпечується самозбереження, сталий і прогресивний розвиток об'єктів національної безпеки, захищеність національних цінностей, реалізація національних інтересів, а також досягнення національних цілей» (п. 9 ч. 1 ст. 1).

Отже, різниця між вказаними поняттями полягає у тому, що державна безпека включає в себе забезпечення розвитку основ національної безпеки, а національна безпека – забезпечення розвитку об'єктів національної безпеки. Причому державна безпека є складовою національної безпеки (див. ч. 1 ст. 3-1 Закону в редакції законопроекту), хоча із наведених визначень до такого висновку дійти складно.

Таким чином, наведеним вище дефініціям бракує чіткості.

2. Вважаємо недоцільним визначення в цьому Законі (див. зміни до ст. 19) статусу СБУ, який має визначатись у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» (в редакції проекту).

Щодо змін до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» (пп. 25 п. 7 розділу II проекту)

При розгляді пропозиції про внесення змін до п. 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» «Прикінцеві та перехідні положення» даного Закону та включення СБУ до низки правоохоронних та деяких інших органів державної влади, які виключаються з переліку органів держави, щодо яких норми та положення законів, якими визначені розміри посадових окладів, складових оплати праці, грошового забезпечення працівників застосовуються

в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, слід взяти до уваги наступні обставини.

Вказані положення цього Закону не були предметом обговорення та наукової експертизи при підготовці законопроекту реєстр. № 1066 від 29.08.2019 до першого читання, не були прийняті за основу, і їх включення до тексту проекту було грубим порушенням вимоги ст. 116 Регламенту Верховної Ради України. (п. 16 висновку Головного юридичного управління від 19.09.2019 до проекту). Зміст цих положень не відноситься до предмету регулювання цього Закону, а зміна умов оплати праці працівників органів державної влади потребує внесення змін до конкретних статей кожного із законів, якими встановлені умови оплати праці, їх аналізу та розгляду Верховною Радою України. Таке положення не відповідає принципу юридичної визначеності правової норми, звужує обсяг прав на оплату праці значної кількості працівників, що порушуватиме вимоги ст. ст. 8 і 22 Конституції України.

З огляду на зазначене вважаємо, що п. 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» викликає застереження щодо легітимності його дії, зумовлює дезорганізацію правового регулювання і тому його слід скасувати (визнати таким, що втратив чинність).

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект потребує істотного доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, О. Петриченко, І. Кунець, Є. Корнієнко, Т. Ругаєва,
Л. Демчук, Н. Лаврухіна, С. Бортнік, М. Мельник



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01
Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/19063 від 27.03.2020



45945