

---

Варшава, 19 серпня 2020 року  
Opinion-Nr.:GEN-UKR/369/2019 [AIC]

---

## **ВИСНОВОК ЩОДО ПРОЄКТУ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

---

### **УКРАЇНА**

---

Висновок підготовлено за участі п. Самі Фалтаса, незалежного експерта з питань реформування сектора безпеки, п. Назлі Ілдірим Шірколк, незалежної експертки з питань реформування сектора безпеки; Центру запобігання конфліктам ОБСЄ та Відділу стратегічних питань поліцейної діяльності Департаменту з протидії транснаціональним загрозам Секретаріату ОБСЄ.

Підготовлено на основі неофіційного перекладу проекту Концепції на англійську мову, наданого Службою безпеки України.

---



---

Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ

---

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw  
Office: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## Резюме та ключові рекомендації

БДІПЛ вітає готовність України реформувати свою Службу безпеки (СБУ), зокрема проголошені завдання щодо демілітаризації та переорієнтації СБУ з правоохоронного на контррозвідувальний вектор роботи. Проте проєкт Концепції не видається послідовним у втіленні підходу до реформи, який ґрунтується на правах людини та враховує ґендерні аспекти й різноманітність. За нинішнього формулювання, низка його положень може бути застосована у спосіб, здатний безпідставно обмежувати права людини й основні свободи, включаючи права на свободу та безпеку, повагу до приватного та сімейного життя, на справедливий суд, на свободу об'єднання, а також на свободу вираження поглядів і доступ до інформації, особливо якщо функції СБУ не будуть чітко регламентовані законом і не підлягатимуть ефективному нагляду.

Видається, що СБУ все ж збереже правоохоронні функції, без чіткого обмеження їх потенційного обсягу та забезпечення надійних запобіжних гарантій. Таке поєднання функцій не відповідає міжнародним стандартам і передовій практиці, які вимагають чіткого розмежування між розвідувальними та правоохоронними функціями для уникнення ризику зловживань цими повноваженнями. У проєкті Концепції слід також прямо зазначити, що законодавча база у сфері державної таємниці та засекречення інформації, оперативно-розшукової діяльності СБУ, включаючи спостереження та негласні заходи, міжнародної співпраці й обміну інформацією, а також обробки персональних даних має бути проаналізована та, за необхідності, переглянута для забезпечення відповідності міжнародним стандартам у галузі прав людини. Слід доповнити документ детальнішими положеннями чи вказівками щодо підзвітності, а також компетенції та повноважень наглядових органів. Крім того, по всьому тексту проєкту Концепції слід передбачити інтеграцію ґендерних аспектів і різноманітності для їх заохочення всередині СБУ як частини її робочої культури та назовні, при наданні безпекових послуг.

Насамкінець, надзвичайно важливо, щоби процес розробки й ухвалення проєкту Концепції був широким, інклюзивним і колеґіальним та в подальшому скеровував підготовку законодавства про національну безпеку й інших програм на основі цього стратегічного документа.

Розширюючи та конкретизуючи вищенаведені міркування, а також прагнучи сприяти подальшому удосконаленню проєкту Концепції, БДІПЛ рекомендує:

А. переглянути компетенцію СБУ:

1. вилучивши з повноважень СБУ боротьбу з організованою злочинністю, корупцією, економічними злочинами та кіберзлочинністю чи вказавши, що СБУ залучається лише тоді, коли ці злочини становлять пряму та явну загрозу для національної безпеки, та загалом передбачити, що компетенція СБУ системно пов'язана із захистом національної безпеки, водночас забезпечивши чітке, зрозуміле та вичерпне визначення складових національної безпеки та загроз національній безпеці; [параграфи 48-52]
2. забезпечивши, в усіх відповідних положеннях проєкту Концепції, щоб мандат СБУ було обмежено розвідувальною / контррозвідувальною діяльністю, та вивести будь-які правоохоронні функції, як-от розслідування кримінальних справ, арешт і затримання, зі сфери повноважень СБУ та передати їх поліції та органам прокуратури / судовим органам, відповідно до їх компетенції; або, якщо наділення

СБУ правоохоронними повноваженнями буде визнано абсолютно необхідним і збережено, строго обмежити обсяг і застосування таких повноважень виключно окремими, чітко визначеними видами кримінальних злочинів проти національної безпеки, коли існує обґрунтована підозра, що особа вчинила чи збирається вчинити такі злочини або пов'язані з ними готування до злочину; вказати, що інші правоохоронні органи не виконуватимуть правозастосовних функцій щодо тих самих злочинів; та забезпечити, щоб здійснення цих повноважень Службою безпеки України підпорядковувалося тим самим правовим гарантіям і механізмам нагляду, що застосовуються до інших правоохоронних органів; [параграфи 54-59]

- V. передбачити, що предмет контролю та нагляду не обмежується лише «діяльністю СБУ», а охоплює всі аспекти її функціонування й роботи; чіткіше визначити обсяг, компетенцію та повноваження різних механізмів контролю й нагляду та гарантувати надання всім їм права доступу до всієї (секретної) інформації, яка стосується їх функцій і необхідна для виконання ними своїх обов'язків на основі чітко визначеної законом процедури; [параграфи 70-82]
- C. визначити обсяг і ступінь судового нагляду, як попереднього (*ex-ante*), так і по завершенню здійснення заходів (*ex-post*), зокрема попереднє надання дозволу на спостереження, поточний нагляд за заходами зі збирання інформації та подальший розгляд справ; [параграф 81]
- D. передбачити впровадження чіткої політики й інших запобіжних гарантій, включаючи належні та функціонуючі механізми звітності, розгляду скарг і дисциплінарних стягнень для заборони, запобігання, виявлення й ефективного реагування на порушення прав людини, в тому числі на сексуальні, ґендерно-зумовлені й інші види зловживань або домагань, залякування, експлуатацію, насильство чи дискримінацію на основі національного чи етнічного походження, кольору шкіри, мови, релігії або віросповідання, політичних або інших поглядів, статі, сексуальної орієнтації, ґендерної ідентичності або ґендерного самовираження чи іншої ознаки; забезпечити захист викривачів і скаржників від помсти з боку тих, кого вони звинувачують у неправомірних діях, або вищого керівництва; [параграфи 92 та 99]
- E. посилити положення щодо ґендерних питань, різноманітності та недискримінації, в тому числі чітко визначивши принцип недискримінації як один із ключових керівних принципів реформування та діяльності СБУ, а також посилити положення, що забезпечили б сприяння ґендерній рівності та різноманітності всередині Служби як частину її робочої культури, а також назовні при наданні безпекових послуг всім групам населення, формуванні бюджету та здійсненні нагляду; а також [параграфи 85-95, 73 та 102]
- F. чітко визнати в проекті Концепції права людини й основні свободи особового складу СБУ, підкресливши, що будь-яке обмеження їхніх прав і свобод має бути пропорційним і строго необхідним для забезпечення політичної нейтральності та неупередженості відповідних посадових осіб і для належного виконання ними своїх обов'язків. [параграфи 96-97]

*На виконання мандату з надання державам-учасницям ОБСЄ допомоги в належному дотриманні своїх зобов'язань у межах ОБСЄ, Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ аналізує пропоновані та чинні акти законодавства держав-учасниць на їхнє прохання з метою оцінити відповідність цих актів міжнародним стандартам у галузі прав людини та зобов'язанням у межах ОБСЄ, надаючи конкретні рекомендації з їх удосконалення.*

## ЗМІСТ

|  |          |
|--|----------|
| <b>I. ВСТУП .....</b>  | <b>5</b> |
| <b>II. ОБСЯГ АНАЛІЗУ .....</b>   | <b>5</b> |
| <b>III. АНАЛІЗ І РЕКОМЕНДАЦІЇ .....</b>  | <b>6</b> |
| 1. Застосовні міжнародні стандарти в галузі прав людини та зобов'язання держав-учасниць ОБСЄ з питань людського виміру ..... | 7        |
| 2. Загальні коментарі .....  | 9        |
| 2.1. Державна безпека та безпека людини .....  | 9        |
| 2.2. Повага до прав людини та їх захист в діяльності СБУ .....   | 10       |
| 2.3. Термінологія.....   | 11       |
| 2.4. Необхідність у застосуванні комплексного підходу.....   | 11       |
| 3. Мета й основні принципи реформування СБУ .....  | 12       |
| 3.1. Обґрунтування необхідності в реформуванні Служби безпеки України.....   | 12       |
| 3.2. Підзвітність .....  | 13       |
| 3.3. Прозорість, доступ до інформації та державна таємниця як виняток .....  | 14       |
| 3.4. Належне врядування .....  | 16       |
| 3.5. Цивільне керівництво та статус СБУ .....  | 16       |
| 4. Компетенція, напрямки роботи та повноваження СБУ .....  | 18       |
| 4.1. Компетенція СБУ .....   | 18       |
| 4.2. Оперативно-розшукова діяльність.....  | 23       |
| 4.3. Збирання й обробка даних .....  | 24       |
| 4.4. Інформаційний обмін і співпраця зі службами безпеки іноземних держав .....  | 25       |
| 4.5. Інші коментарі .....  | 25       |
| 5. Контроль і нагляд за діяльністю Служби безпеки України .....  | 26       |
| 5.1. Внутрішній контроль .....   | 28       |
| 5.2. Виконавчий контроль.....  | 28       |
| 5.3. Парламентський нагляд .....   | 28       |
| 5.4. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини .....  | 29       |
| 5.5. Судовий контроль .....  | 29       |
| 5.6. Громадський нагляд.....   | 30       |
| 5.7. Нагляд прокуратури за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями 31  |          |
| 6. Гендерні питання, різноманітність і недискримінація .....   | 31       |
| 7. Кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення .....   | 35       |
| 7.1. Права людей і свободи особового складу СБУ .....  | 35       |
| 7.2. Кадрове забезпечення діяльності СБУ .....   | 36       |
| 7.3. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності СБУ .....   | 37       |
| 8. Прикінцеві коментарі щодо процесу підготовки й ухвалення проєкту Концепції та відповідного законодавства .....            | 38       |

Додаток: Проєкт Концепції реформування Служби безпеки України

## I. ВСТУП

---

1. 12 лютого 2020 року Координатор проектів ОБСЄ в Україні надіслав до Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДПІЛ) листа від Голови Служби безпеки України (СБУ) з проханням здійснити аналіз проекту Концепції реформування Служби безпеки України (далі – проєкт Концепції).
2. 25 лютого 2020 року БДПІЛ погодилося підготувати правовий висновок щодо відповідності проєкту Концепції зобов'язанням держав-учасниць ОБСЄ з питань людського виміру та міжнародним стандартам у галузі прав людини та верховенства права.
3. 27 лютого 2020 року БДПІЛ отримало від Голови Служби безпеки України друге прохання здійснити правовий аналіз *проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про Службу безпеки України" щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України»* (далі – проєкт Закону), що буде предметом окремого правового висновку (далі – Висновок БДПІЛ щодо проєкту Закону), який слід розглядати у взаємозв'язку з цим Висновком.<sup>1</sup>
4. Цей Висновок підготовлено у відповідь на вищезазначений запит. БДПІЛ здійснило запитувану оцінку в рамках свого мандату з надання допомоги державам-учасницям ОБСЄ у виконанні ключових зобов'язань ОБСЄ з питань людського виміру.

## II. ОБСЯГ АНАЛІЗУ

---

5. Підготовлений Висновок стосується виключно проєкту Концепції, наданого для аналізу. Відтак, маючи обмежений об'єкт аналізу, Висновок не є повним і всебічним оглядом усієї правової та інституційної бази, що регулює діяльність Служби безпеки України, хоча його слід читати разом з *Висновком БДПІЛ щодо проєкту Закону*.
6. У Висновку піднято ключові невирішені та проблемні питання. З міркувань лаконічності, основну увагу в ньому приділено положенням, що потребують удосконалення, радше ніж позитивним аспектам проєкту Концепції. Надані рекомендації ґрунтуються на міжнародних і регіональних стандартах, нормах і практиках, а також на відповідних зобов'язаннях держав-учасниць ОБСЄ з питань людського виміру. Висновок також висвітлює, де це доречно, успішну практику інших держав-учасниць ОБСЄ у цій сфері.
7. Крім того, відповідно до *Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок*<sup>2</sup> (далі – КЛДЖ), *Плану дій ОБСЄ зі сприяння гендерній рівності 2004 року*<sup>3</sup> та зобов'язань враховувати гендерні аспекти в діяльності, програмах і проєктах ОБСЄ, автори Висновку проаналізували можливий різний вплив проєкту Концепції на жінок і чоловіків.

---

<sup>1</sup> Усі правові висновки щодо проєктів та чинних законів України наявні за посиланням: <<https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/legal-reviews/country/52/Ukraine/show>>.

<sup>2</sup> *Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок* (далі – КЛДЖ), ухвалена Генеральною Асамблеєю, Резолюція № 34/180 від 18 грудня 1979 року. Україна здала на зберігання грамоту про ратифікацію цієї Конвенції 12 березня 1981 року.

<sup>3</sup> Див. План дій ОБСЄ зі сприяння гендерній рівності [[OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality](#)], затверджений Рішенням № 14/04, МС.DEC/14/04 (2004), п. 32.

8. Висновок підготовлено на основі наданого Службою безпеки України неофіційного перекладу проєкту Концепції на англійську мову, що міститься у Додатку до цього документу. Можливі неточності, пов'язані з перекладом. Висновок наявний також українською мовою, проте єдиною офіційною версією Висновку є версія англійською мовою.
9. З огляду на вищевикладене, БДПЛ має зазначити, що цей Висновок не утримує БДПЛ від надання в майбутньому будь-яких додаткових письмових або усних рекомендацій чи коментарів стосовно відповідних стратегічних документів або спорідненого законодавства, що регламентує діяльність СБУ.

### III. АНАЛІЗ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

---

10. Права людини та основоположні свободи часто обмежують нібито заради безпеки. Іноді питання прав людини та безпеки сприймають як такі, що знаходяться в обернено пропорційній залежності одне від одного – тобто для підвищення рівня безпеки потрібно зменшити права людини, – проте зобов'язання в рамках ОБСЄ з питань людського виміру та підхід ООН полягають у тому, що ефективні заходи безпеки та захист прав людини не суперечать, а підсилюють одне одного.<sup>4</sup> По суті, повага до прав людини та основних свобод для всіх, до демократії та верховенства права є наріжним каменем схваленої ОБСЄ всеосяжної концепції безпеки<sup>5</sup> і має лягти в основу будь-якої реформи безпекового сектору, включаючи реформу служби безпеки.<sup>6</sup> Як зазначив Генеральний секретар ОБСЄ, *«досвід свідчить, що підзвітний, ефективний та інклюзивний сектор безпеки з повною повагою до прав людини, включаючи гендерну рівність і верховенство права, здатний ефективно забезпечити безпеку державі та її населенню, водночас сприяючи стабільності, довірі та впевненості в регіоні ОБСЄ та за його межами»*.<sup>7</sup>
11. Загрози стабільності можуть виникати через сектор безпеки, в якому належним чином не виконуються зобов'язання щодо прав людини та гендерної рівності. Держави-учасниці ОБСЄ визнали<sup>8</sup> важливість підходу, орієнтованого на *«безпеку людини»*, за якого права та безпекові потреби людей лежать в основі функцій безпеки. Згідно з цим підходом, головною метою інститутів сектору безпеки є достатнє та ефективне надання послуг усім членам суспільства, незалежно від їх національного чи етнічного походження, політичних або інших переконань, статі, гендерної ідентичності чи сексуальної орієнтації, релігії або віросповідання чи будь-яких інших ознак.<sup>9</sup> Безпековий сектор, включаючи служби безпеки,

<sup>4</sup> БДПЛ, Інформаційна довідка щодо реагування на транснаціональні загрози та виклики в регіоні ОБСЄ: людський вимір [[Background Paper on Addressing Transnational Threats and Challenges in the OSCE Region: the Human Dimension](#)] (2012). Див. також Генеральна Асамблея ООН, 15 вересня 2005 року, [A/60/L.1](#), п. 72; та Генеральний секретар ООН Кофі Аннан, Звернення до Ради Безпеки [[Statement to the Security Council](#)] від 18 січня 2002 року.

<sup>5</sup> ОБСЄ, Стамбульська Хартія європейської безпеки [[Istanbul Charter for European Security](#)] (1999), С. 19.

<sup>6</sup> Див. ОБСЄ, Хартія про запобігання тероризму та боротьбу з ним [[Charter on Preventing and Combating Terrorism](#)], 10-а зустріч Ради міністрів, Порто 2002, п.п. 5-7; та Консолідована концептуальна база ОБСЄ для боротьби з тероризмом [[OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism](#)], затверджена Рішенням Постійної ради № 1063 на 934-му пленарному засіданні 7 грудня 2012 року (PC.DEC/1063). Див. також ООН, Глобальна контртерористична стратегія та план дій [[Global Counter-Terrorism Strategy and Plan of Action](#)] (2006), Розділ IV; та Заяву Ради міністрів ОБСЄ про підтримку Глобальної контртерористичної стратегії ООН ([MC.DOC/3/07](#), 30 листопада 2007 року). Див. також Спільну заяву [[Joint Statement](#)] Верховного комісара ООН з прав людини, Генерального секретаря Ради Європи та Директора БДПЛ (29 листопада 2001 року).

<sup>7</sup> Генеральний секретар ОБСЄ, Доповідь про підхід ОБСЄ до управління та реформування сектору безпеки [[Report on the OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform](#)] (SSG/R) (2019), С. 2.

<sup>8</sup> ОБСЄ, Стратегія з протидії загрозам безпеці та стабільності у 21 столітті [[Strategy to Address Threats to Security and Stability in the 21st Century](#)], Маастріхт, 2003.

<sup>9</sup> Див., наприклад, Женевський центр з демократичного контролю за збройними силами (ДКЗС), БДПЛ та ООН Жінки, Підхід до питання про жінок, мир і безпеку в контексті управління сектором безпеки. Концептуальна записка [[A Security Sector Governance Approach to Women, Peace and Security: Policy Brief](#)] (2019), С. 2; та БДПЛ, Інформаційна довідка щодо реагування на

підпорядковується тим самим стандартам належного врядування, що і будь-який інший сектор державного управління, і повинен у підзвітний та ефективний спосіб забезпечувати безпеку в рамках демократичного цивільного контролю, верховенства права та поваги до прав людини, в тому числі гендерної рівності.<sup>10</sup>

## 1. ЗАСТОСОВНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ В ГАЛУЗІ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ДЕРЖАВ-УЧАСНИЦЬ ОБСЄ З ПИТАНЬ ЛЮДСЬКОГО ВИМІРУ

12. Ключовими загальними інструментами міжнародного права в галузі прав людини, що застосовуються в Україні та є актуальними в контексті реформування сектору безпеки, зокрема СБУ, є *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права*<sup>11</sup> (МПГПП) та *Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод*<sup>12</sup> (ЄКПЛ). Україна також ратифікувала, серед іншого, *Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок*<sup>13</sup> (КЛДЖ), *Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації*<sup>14</sup> (КЛРД), *Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю*<sup>15</sup> (КПОІ) та *Конвенцію ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання*<sup>16</sup> (Конвенція проти катувань). У питаннях, що стосуються особового складу СБУ, слід також брати до уваги ключові міжнародні договори про трудові права, ратифіковані Україною.<sup>17</sup>
13. [\*Резолюція Ради Безпеки ООН № 2151\*](#) (2014) щодо реформування сектору безпеки також наголошує на ключовій ролі управління та реформування сектору безпеки у сприянні миру та безпеці. А [\*Резолюція Ради безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека»\*](#) (2000) та, в ширшому плані, *Порядок денний «Жінки, мир, безпека»*<sup>18</sup> підкреслюють важливість повної та рівноправної участі жінок у діяльності сектору безпеки та в ухваленні рішень з питань миру й безпеки, одночасно вимагаючи використовувати гендерний аналіз для розуміння причин і мотивів конфліктів, їх наслідків, можливостей розв'язання та відновлення по їх завершенню.<sup>19</sup>

---

транснаціональні загрози та виклики в регіоні ОБСЄ: людський вимір [[Background Paper on Addressing Transnational Threats and Challenges in the OSCE Region: the Human Dimension](#)] (2012), С. 2.

<sup>10</sup> Генеральний секретар ОБСЄ, Доповідь про підхід ОБСЄ до управління та реформування сектору безпеки [[Report on the OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform](#)] (SSG/R) (2019), С. 2.

<sup>11</sup> *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права* (МПГПП), ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН, Резолюція № 2200А (XXI) від 16 грудня 1966 року. Україна здала на зберігання грамоту про ратифікацію МПГПП 12 листопада 1973 року.

<sup>12</sup> Рада Європи, *Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод*, набула чинності 3 вересня 1953 року. Україна здала на зберігання грамоту про ратифікацію ЄКПЛ 11 вересня 1997 року.

<sup>13</sup> *Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок* (КЛДЖ), ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН, Резолюція № 34/180 від 18 грудня 1979 року. Україна здала на зберігання грамоту про ратифікацію цієї Конвенції 12 березня 1981 року та Факультативного протоколу до неї – 26 вересня 2003 року.

<sup>14</sup> *Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації* (КЛРД), ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН, Резолюція № 2106 (XX) від 21 грудня 1965 року. Україна здала на зберігання грамоту про ратифікацію цієї Конвенції 7 березня 1969 року.

<sup>15</sup> *Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю* (КПОІ), ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН, Резолюція № A/RES/61/106 від 13 грудня 2006 року. Україна ратифікувала цю Конвенцію та Факультативний протокол до неї 4 лютого 2010 року.

<sup>16</sup> *Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання* (Конвенція проти катувань), ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН, Резолюція № A/RES/39/46 від 10 грудня 1984 року. Україна ратифікувала цю Конвенцію 24 лютого 1987 року та Факультативний протокол до неї – 19 вересня 2006 року.

<sup>17</sup> Див. конвенції Міжнародної організації праці (МОП), ратифіковані Україною (<[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102867](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102867)>).

<sup>18</sup> Станом на 5 травня 2020 року, Рада Безпеки ООН ухвалила десять резолюцій на тему «Жінки, мир, безпека», які разом складають *Порядок денний «Жінки, мир, безпека»*: [1325 \(2000\)](#); [1820 \(2009\)](#); [1888 \(2009\)](#); [1889 \(2010\)](#); [1960 \(2011\)](#); [2106 \(2013\)](#); [2122 \(2013\)](#); [2242 \(2015\)](#), [2467 \(2019\)](#), and [2493 \(2019\)](#).

<sup>19</sup> Див., наприклад, Рада Безпеки ООН, Резолюція №2122 Жінки, мир, безпека [[Resolution 2122 on Women, Peace and Security](#)] (2013), п.п. 7 та 14, яка «визнає постійну необхідність розширення участі жінок у справі підтримки миру та безпеки, підкреслює необхідність докласти подальших зусиль з усунення перешкод для доступу жінок до правосуддя в умовах конфлікту та постконфліктних ситуаціях, у тому числі шляхом проведення гендерно-чутливих реформ законодавства, судочинства та сектору безпеки й інших механізмів; [...] та забезпечити повну та конструктивну участь жінок у протидії незаконному передаванню та неправомірному використанню стрілецької зброї та легких озброєнь»; та Резолюцію № 2242 [[Resolution 2242 \(2015\)](#)], зокрема п.п. 11 і 15, яка підкреслює необхідність інтеграції гендерних аспектів у всю діяльність із боротьби з тероризмом та протидії насильницькому екстремізму, зокрема шляхом врахування гендерного фактору в оцінках і звітах.

14. На рівні Ради Європи, окрім основних конвенцій і протоколів у галузі прав людини, у контексті реформування СБУ слід звернути увагу на [Конвенцію про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних](#)<sup>20</sup> та [Конвенцію про доступ до офіційних документів](#)<sup>21</sup>, хоча останню Україна підписала, проте ще не ратифікувала.
15. На рівні ОБСЄ, держави-учасниці визнали, що результативне й ефективне усунення багатогранних причин криз і конфліктів вимагає всеосяжних, міжвимірних дій у відповідь.<sup>22</sup> На додачу до ключових зобов'язань у межах НБСЄ та ОБСЄ,<sup>23</sup> важливим документом у цьому відношенні є укладений ОБСЄ в 1994 році [Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки](#), який визначає основні норми демократичного контролю над збройними силами та силами безпеки, а також забезпечення прав людини та основних свобод для особового складу військових, воєнізованих та безпекових структур.
16. У подальших рекомендаціях автори, у міру доцільності, посилатимуться також на інші спеціалізовані документи, схвалені на різних міжнародних і регіональних форумах. Такі документи не мають зобов'язальної юридичної сили, але можуть виявитися корисними з огляду на більшу детальність їх положень.<sup>24</sup> Наприклад, нова [Серія посібників ДКЗ-БДПЛ-ООН Жінки «Гендер і безпека»](#)<sup>25</sup> 2019 року, зокрема [Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»](#), містить засновані на практиці стратегічні та програмні настанови щодо врахування гендерних аспектів та

<sup>20</sup> Рада Європи, Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [[Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data](#)] (CETS No. 108), 28 січня 1981 року, ратифікована Україною 30 вересня 2010 року; набула чинності 1 січня 2011 року.

<sup>21</sup> Рада Європи, Конвенція про доступ до офіційних документів [[Convention on Access to Official Documents](#)] (CETS No. 205), 18 червня 2009 року, підписана Україною 12 квітня 2018 року, проте ще не ратифікована.

<sup>22</sup> ОБСЄ, Рішення Ради міністрів [[Ministerial Council Decision No. 3/11](#)] (MC.DEC/3/11) про елементи конфліктного циклу.

<sup>23</sup> Див., зокрема, НБСЄ/ОБСЄ, Гельсінкський Заключний акт 1975 року [[1975 Helsinki Final Act](#)] (Питання безпеки в Європі: 1.(а) Декларация принципів, якими керуватимуться держави-учасниці у взаємовідносинах, Принцип VII); Копенгагенський документ 1990 року [[1990 Copenhagen Document](#)], Преамбула та п.п. 1 і 41; Гельсінкський документ 1992 року [[1992 Helsinki Document](#)] (Декларация саміту), п. 21; Будапештський документ 1994 року [[1994 Budapest Document](#)] (Декларация саміту), п. 14; Маастрихтський документ 2003 року [[2003 Maastricht Document](#)] (Стратегія ОБСЄ з протидії загрозам безпеці та стабільності у 21 столітті; Загрози безпеці та стабільності у 21 столітті), п.п. 4 та 9; Астанінська ювілейна декларація: На шляху до спільноти безпеки [[2010 Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community](#)], п.п. 2 та 6.

<sup>24</sup> До них належать, наприклад: Збірка оптимальних практичних методів щодо законодавчої та інституційної бази та заходів, що забезпечують дотримання прав людини спеціальними службами в умовах боротьби з тероризмом, у тому числі щодо нагляду за їх діяльністю [[Compilation of Good Practices on Legal and Institutional Frameworks and Measures that Ensure Respect for Human Rights by Intelligence Agencies while Countering Terrorism, including on their Oversight](#)] (2010), укладена Спеціальним доповідцем ООН з питань забезпечення та захисту прав людини й основних свобод в умовах боротьби з тероризмом, за дорученням Ради з прав людини ООН (далі – Збірка СДБТ ООН); Комісар Ради Європи з прав людини, Тематична доповідь про демократичний і ефективний нагляд за службами національної безпеки [[Issue Paper on Democratic and Effective Oversight of National Security Services](#)], (2015); Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ), Рекомендація № 1402 про нагляд за органами державної безпеки в державах-членах Ради Європи [[Recommendation 1402 \(1999\) on the Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States](#)] (1999); Рекомендація № 1713 про демократичний нагляд за сектором безпеки в державах-членах [[Recommendation 1713 \(2005\) on Democratic Oversight of the Security Sector in the Member States](#)] (2005); Резолюція № 1838 «Зловживання міркуваннями державної таємниці та національної безпеки: перешкоди на шляху парламентського та судового розслідування порушень прав людини [[Resolution 1838 \(2011\) on Abuse of State Secrecy and National Security: Obstacles to Parliamentary and Judicial Scrutiny of Human Rights Violations](#)] та Резолюція №2060 «Посилення захисту викривачів» [[Resolution 2060 on Improving the Protection of Whistleblowers](#)] (2015); Рада Європи, Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія), Доповідь про демократичний нагляд за службами безпеки [[Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#)], CDL-AD(2015)010; Доповідь про демократичний нагляд за службами радіотехнічної розвідки [[Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies](#)], CDL-AD(2015)011; 2015. Перегляд Доповідей 2007 року про демократичний нагляд за службами безпеки та про демократичний нагляд за службами радіотехнічної розвідки [[2015 Update of the 2007 Report on the Democratic Oversight of the Security Services and Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies](#)], CDL-AD(2015)006; та Доповідь 2007 року про демократичний нагляд за службами безпеки [[Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#)], CDL-AD(2007)016; Парламентська Асамблея НАТО-ДКЗС, Ілдірим Шірколк, Назлі, Парламентський доступ до секретної інформації [[Parliamentary Access to Classified Information](#)] (2018); Європейський Парламент, Комітет з питань громадянських свобод, правосуддя та внутрішніх справ, Дослідження щодо парламентського нагляду за службами безпеки та спеціальними службами в Європейському Союзі [[Study on the Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union](#)] (2011); Агентство ЄС з основних прав, Спостереження з боку спеціальних служб: гарантії та правові засоби захисту основних прав у ЄС – огляд правових систем держав-членів [[Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU - Mapping Member States' legal frameworks](#)] (2015); Глобальні принципи з національної безпеки та права на інформацію [[Global Principles on National Security and the Right to Information](#)] (Принципи Цване), укладені та схвалені 12 червня 2013 року на масштабному зібранні експертів з міжнародних організацій і громадянського суспільства, науковців і працівників сектору національної безпеки.

<sup>25</sup> ДКЗС – ОБСЄ/БДПЛ та ООН Жінки, Серія посібників «Гендер і безпека» [[Gender and Security Toolkit](#)] (2019).



сприяння гендерній рівності при розробці та реалізації політики, програм і реформ у секторі правосуддя та безпеки, в тому числі у спеціальних службах, а також щодо забезпечення парламентського нагляду за сектором безпеки.

## 2. ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ

### 2.1. Державна безпека та безпека людини

17. У низці положень проєкту Концепції міститься посилення на повагу до прав і свобод людини (та громадянина) та/чи їх захист (Розділи 1.1, абзац другий, 1.4, 2.1, 2.2, 3.1, 4, 8.1 та 9), проте видається, що головну увагу в проєкті Концепції приділено захисту «державної безпеки» чи «національної безпеки» України (див. Розділи 1.1, 1.3, 1.4, 1.5, 2.1, 3.1, 3.2, 4, 5.2 та 9), без згадування про безпеку всіх осіб («безпеку людини»).
18. Традиційно, уряди та їхні органи безпеки зосереджувалися винятково чи переважно на безпеці держави. Проте останнім часом уряди дедалі більше розширюють сферу дії своєї безпекової політики, беручи до уваги всі загрози, що можуть постати перед усім населенням у їхній країні, таким чином ураховуючи права, потреби у сфері безпеки та правосуддя, занепокоєння й очікування всіх людей: жінок, чоловіків, дівчат, хлопчиків, маргіналізованих осіб або груп у різних верствах суспільства.<sup>26</sup> Кінцевою метою є забезпечити ефективніше, більш диференційоване й розумне реагування на такі потреби.<sup>27</sup> Важливо визначати безпекові потреби в інклюзивний, гендерно-чутливий спосіб,<sup>28</sup> із залученням громад і людей до формулювання власних потреб. Це, ймовірно, сприятиме розбудові довіри місцевих громад до інститутів правосуддя та безпеки, а також допомагатиме таким інститутам глибше зрозуміти, що слід робити для кращого виконання своїх завдань.<sup>29</sup> Сьогодні поняття належного врядування в секторі безпеки розглядають ширше, з опорою на безпекові потреби людини як на точку відліку – підхід, закріплений у концепції «людської безпеки», запровадженій [Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 66/290](#) у 2012 році та підтриманою державами-учасницями ОБСЄ (див. параграф 11 вище). Багато держав закріпили цей принцип у своїй безпековій політиці та національному законодавстві, вимагаючи від спеціальних служб / служб безпеки виконувати свої повноваження так, щоб це служило інтересам держави та суспільства в цілому.<sup>30</sup>
19. Одночасно, Закон України «Про національну безпеку України» (2018) встановлює у частині 1 Статті 3, що *«[д]ержавна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій»*. І хоча чинна Стратегія національної безпеки України все ще сфокусована на безпеці держави, наскільки ми розуміємо, нова стратегія, що

<sup>26</sup> Див., наприклад, ДКЗС-ОБСЄ/БДПІЛ-ООН Жінки, Підхід до питання про жінок, мир і безпеку в контексті управління сектором безпеки. Концептуальна записка [[Policy Brief on Security Sector Governance Approach to Women, Peace and Security](#)] (2019); Генеральний секретар ООН, Забезпечення безпеки держав і суспільств: посилення комплексної підтримки з боку ООН реформуванню сектору безпеки [[Report on Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security Sector Reform](#)], 13 серпня 2013 року, A/67/970-S/2013/480, п.61 (а); та Центр сприяння розвитку ОЕСР, Посібник з реформування сектору безпеки [[Handbook on Security Sector Reform](#)] (2007).

<sup>27</sup> Цитована праця, виноска 25, С. 5 (2019) ДКЗС-ОБСЄ/БДПІЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»).

<sup>28</sup> Там само. (2019) ДКЗС-ОБСЄ/БДПІЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»).

<sup>29</sup> Там само, С.27 (2019) ДКЗС-ОБСЄ/БДПІЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»).

<sup>30</sup> Цитована праця, виноска 24, п. 18 (2010 Збірка СДБТ ООН).

наразі розробляється та, як повідомляється, матиме назву «*Безпека людини – безпека країни*», буде більш орієнтованою на людину.<sup>31</sup> Такий розвиток подій дає підстави вважати, що «*безпека людини*» стає пріоритетом нової політики в галузі національної безпеки України, що не можна не вітати.

20. З огляду на вищезазначене, у відповідних положеннях проєкту Концепції також слід говорити як про державну безпеку, так і про безпеку людини, тим більше, що відповідно до Розділу 1.1 проєкту Концепції, він ґрунтується, серед іншого, на Стратегії національної безпеки України. Водночас, такий підхід означає не просто зміну термінології; він вимагає врахування – в усіх напрямках політики та в законодавстві – безпекових потреб усіх людей, в усій їхній різноманітності, сприяння загальній безпеці людини з одночасним забезпеченням надійних гарантій прав людини по всьому тексту проєкту Концепції (див. підрозділи 2.2 та 6 нижче). Крім того, процес розробки політики та законодавства у сфері безпеки також має бути більш інклюзивним і колегіальним та включати міркування безпеки людини (див. підрозділ 8 нижче).

## 2.2. Повага до прав людини та їх захист в діяльності СБУ

21. Перший абзац Розділу 1.1 містить перелік нормативно-правових актів, на яких ґрунтується проєкт Концепції, включаючи низку правових і стратегічних документів України, а також Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. У кількох подальших положеннях проєкту Концепції ідеться про повагу до прав і свобод людини (та громадянина) та/чи їх захист (див. Розділи 1.1, 1.4, другий абзац, 2.1, 2.2, 3.1, 4, 8.1 та 9 проєкту Концепції), а також про дотримання міжнародного законодавства в галузі прав людини (Розділи 1.3, 2.2 та 9). Це цілком відповідає чинній належній практиці,<sup>32</sup> проте **було би доцільно одразу чітко зазначити в Розділі 1.1, що реформа СБУ також базується на обов'язкових нормах міжнародного права та зобов'язаннях з прав людини.**
22. Водночас, на практиці саме лише посилання на міжнародні стандарти навряд чи буде ефективним, якщо проєкт Концепції в цілому не втілюватиме підходу до реформи, який ґрунтується на правах людини та враховує гендерні аспекти й різноманітність. За нинішнього формулювання, низку його положень може бути застосовано у спосіб, здатний безпідставно обмежувати права людини й основні свободи, включаючи права на свободу та безпеку, повагу до приватного та сімейного життя, на справедливий суд, на свободу об'єднання, а також свободу вираження поглядів і доступ до інформації (наприклад, Розділи 2.2., 3.1, 5.2, 5.3 проєкту Концепції), особливо якщо функції СБУ не будуть чітко регламентовані законодавством і не підлягатимуть ефективному нагляду. Як правило, служби безпеки за своєю суттю та наданими їм повноваженнями мають можливість втручатись у здійснення окремих прав і основних свобод, проте таке втручання допустиме лише за обмежених обставин, якщо воно передбачено законом, є строго необхідним і пропорційним та підлягає зовнішньому контролю.
23. У разі, якщо СБУ отримає мандат на здійснення діяльності закордоном, такі дії мають вчинятись із дотриманням Конституції та міжнародних стандартів у галузі прав людини.<sup>33</sup> Варто зазначити, що згідно з судовою практикою Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) і Комітету ООН з прав людини, зобов'язання з прав людини за відповідними договорами можуть поширюватися на діяльність, яка

<sup>31</sup> Див. <<https://www.president.gov.ua/en/news/rnbo-rozglyanula-proekt-strategiyi-nacionalnovi-bezpeki-ukra-59321>>.

<sup>32</sup> Цитована праця, вимога 24, п. 12 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>33</sup> Там само. Метод 5 (2010 Збірка СДБТ ООН).

повністю проводиться поза межами держави.<sup>34</sup> Де доречно, це має бути чітко зазначено в проєкті Концепції.

### 2.3. Термінологія

24. У деяких положеннях проєкту Концепції ідеться про «людину та громадянина» (Розділ 1.1), а в інших – виключно про «кожного громадянина» (Розділ 1.4, другий абзац) або про «Український народ» (розділ 4). По всьому тексту проєкту Концепції слід утриматися від посилання виключно на «громадян» або «Український народ», оскільки вони є частиною всіх людей, що перебувають під юрисдикцією Держави,<sup>35</sup> до яких також належать негромадяни, як-от іноземці, мігранти, шукачі притулку, біженці й особи без громадянства.
25. У проєкті Концепції також згадуються права та свободи «громадян». Варто підкреслити, що гарантії основоположних прав і свобод поширюються на всіх, а не лише на громадян,<sup>36</sup> за винятком певних конкретних прав, застосованих лише до громадян, наприклад, права обирати та бути обраними. Так, відповідно до рекомендацій [Збірки оптимальних практичних методів щодо законодавчої та інституційної бази та заходів, що забезпечують дотримання прав людини спеціальними службами в умовах боротьби з тероризмом, у тому числі щодо нагляду за їх діяльністю](#) (2010), укладеної Спеціальним доповідачем ООН з питань забезпечення та захисту прав людини й основних свобод в умовах боротьби з тероризмом (далі – Збірка СДБТ ООН), спеціальні служби проводять свою роботу так, щоби це сприяло забезпеченню та захисту прав людини й основних свобод усіх осіб, які перебувають під юрисдикцією Держави.<sup>37</sup>
26. Зважаючи на вищевикладене, терміни «громадяни» та «Український народ», де це доречно, слід **замінити або доповнити словами «усі особи» або «кожен» у відповідній формі по всьому тексту проєкту Концепції.**

### 2.4. Необхідність у застосуванні комплексного підходу

27. У Розділі 1.5 проєкту Концепції ідеться про «комплексний процес реформування інших складових сектору безпеки та оборони України для створення системи нейтралізації загроз національній безпеці України». Загальновизнано, що дієвість реформи сектору безпеки вимагає більш комплексного підходу до управління та реформування сектору безпеки, а також ефективної координації та взаємозв'язку між різними процесами, напрямками та галузями реформ, які підсилюють одне одного (реформи поліції, судочинства, розвідки тощо), радше ніж відокремленої

<sup>34</sup> Див., наприклад, ЄСПЛ, справи *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [Велика палата] (скарга № 48787/99, рішення від 8 липня 2004 року); *Öcalan v. Turkey* [Велика палата] (скарга № 46221/99, рішення від 12 травня 2005 року); *Al-Saadoon & Mufdhi v. the United Kingdom* (скарга № 61498/08, рішення від 2 березня 2010 року). Див. також Комітет з прав людини ООН, Зауваження загального характеру № 36 до Статті 6 МПГПП [*General Comment no. 36 on Article 6 of the ICCPR*] (30 жовтня 2018 року), п. 63; та Підсумкові зауваження до четвертої періодичної доповіді Сполучених Штатів Америки, 2014 [*Concluding Observations on the Fourth Report on the United States of America*] (CCPR/C/USA/CO/4), п. 22 (а), де зазначено, що Державі слід «вжити всіх необхідних заходів для забезпечення того, щоб її дії зі спостереження, як всередині, так і поза межами Сполучених Штатів, відповідали її зобов'язанням за цим Пактом, у тому числі за Статтею 17; зокрема, слід вжити заходів для забезпечення того, щоби будь-яке втручання у здійснення права особи на недоторканність приватного життя відповідало принципам законності, пропорційності та необхідності незалежно від громадянства чи місцезнаходження осіб, чії повідомлення стають об'єктом безпосереднього відстеження».

<sup>35</sup> Див., наприклад, Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами радіотехнічної розвідки [*Report on the Democratic oversight of Signals Intelligence Agencies*] CDL-AD(2015)011, 72.

<sup>36</sup> Див., наприклад, БДППЛ, Коментарі щодо проєкту Конституції Туркменістану [*Comments on the Draft Constitution of Turkmenistan*] (2016), п. 132. Див. також, наприклад, Венеційська комісія, Висновок щодо проєкту Закону про перегляд Конституції Румунії [*Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania*], CDL-AD(2014)010, 24 березня 2014 року, п. 49; Висновок щодо Конституції Болгарії [*Opinion on the Constitution of Bulgaria*], CDL-AD(2008)009, 31 березня 2008 року, п.п. 55-57.

<sup>37</sup> Цитована праця, виноска 24, Метод 11 (2010 Збірка СДБТ ООН).

реалізації кожного з цих процесів.<sup>38</sup> Автори нещодавнього дослідження щодо програм міжнародної підтримки у реформуванні безпекового сектору в Україні радять звернути особливу увагу на забезпечення тісніших зв'язків між реформами секторів безпеки та правосуддя.<sup>39</sup>

28. Відтак у проєкті Концепції слід чіткіше акцентувати та пояснити зв'язки з реформуванням інших складових сектору безпеки (зокрема, поліції та правосуддя). Також важливо належно врегулювати відносини та координацію дій СБУ з правоохоронними та судовими органами, включаючи той факт, що діяльність СБУ підлягає судовому контролю,<sup>40</sup> щоби не залишати місця суб'єктивному тлумаченню та уникати зловживань у цих вкрай чутливих сферах. У цьому контексті бажано, щоб згадані в Розділі 2.2 координація та взаємодія СБУ з іншими суб'єктами не обмежувалися лише сектором безпеки й оборони, а перелік таких суб'єктів також включав поліцію та сектор правосуддя.

### 3. МЕТА Й ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ СБУ

#### 3.1. Обґрунтування необхідності в реформуванні Служби безпеки України

29. У Розділі 1.4 проєкту Концепції викладено основні причини реформування СБУ. Зрозуміло, що їх перелік укладено на основі національних пріоритетів, утім є декілька міркувань, які варто було б розглянути й відобразити в документі для забезпечення повнішої відповідності його положень міжнародним стандартам і рекомендаціям.
30. Перший абзац Розділу 1.4 посилається на «розпалювання в окремих регіонах України сепаратизму» як на один із чинників, що зумовлюють необхідність реформи СБУ. Таке формулювання не повинно використовуватись як привід для збирання оперативних даних про осіб чи організації, що можуть просто висловлювати свою думку, якими б шокувальними та неприйнятними не здавалися владі та/чи населенню певні погляди чи вжиті слова, коли немає реального, передбачуваного ризику насильницьких дій або підбурювання до насильства чи будь-якої іншої форми відмови від демократичних принципів. Як чітко зазначено в рішенні ЄСПЛ, «той факт, що група осіб закликає до автономії або навіть пропонує відокремлення частини території країни – таким чином вимагаючи фундаментальних конституційних і територіальних змін [...], автоматично не становить загрози територіальній цілісності країни та національній безпеці».<sup>41</sup> Відповідно, формулювання має бути чіткішим і строго обмеженим, щоб запобігти зловживанням. Як мінімум, має бути ясне посилання на фактичний (об'єктивний) ризик насильницьких дій або підбурювання до насильства чи будь-якої іншої форми відмови від демократичних принципів. Інакше це може мати «охолоджувальний ефект» на здійснення свободи об'єднання та вираження поглядів і, отже, стримувати суспільні дискусії зі спірних питань.
31. Щодо організаційної структури СБУ (Розділ 1.4, п'ятий абзац), то в контексті оптимізації організаційної структури й удосконалення кадрового забезпечення СБУ було б корисно додати посилання на принцип «професіоналізму».

<sup>38</sup> Див., наприклад, Генеральний секретар ОБСЄ, Доповідь про підхід ОБСЄ до управління та реформування сектору безпеки [[Report on the OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform \(SSG/R\)](#)] (2019), С. 5 і 11; та цитовану працю, вноска 26, п. 61(е) (2013, Генеральний секретар ООН, Забезпечення безпеки держав і суспільств [[Report on Securing States and Societies](#)]).

<sup>39</sup> Див. ДКЗС, Підтримка реформування сектору безпеки в Україні – карта програм допомоги сектору безпеки [[Supporting Ukraine's Security Sector Reform – Mapping Security Sector Assistance Programmes](#)] (2018), С. 193.

<sup>40</sup> Цитована праця, вноска 24, п. С.3 (1999, ПАРС, Рекомендація № 1402).

<sup>41</sup> Див. ЄСПЛ, справа [Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria](#) (скарги № 29221/95 та № 29225/95, рішення від 2 жовтня 2001 року), п. 97.

Відповідно до міжнародних рекомендацій, цей принцип передбачає становлення та розвиток *«інституційної культури професіоналізму, заснованої на повазі до верховенства права та прав людини»* шляхом схвалення етичних стандартів і кодексів поведінки, а також запровадження інтенсивних і постійних навчальних програм для особового складу з національних і міжнародних стандартів.<sup>42</sup>

32. Розділ 2.1 визначає основну мету реформи. З огляду на вищевикладене, у **Розділі 2.1 можна було б додатково зазначити, що ключовими характеристиками СБУ мають бути не лише її ефективність, динамічність і гнучкість, але і її інклюзивність.** Крім того, недостатньо просто згадати в цьому положенні про *«висококваліфікованих»* фахівців; слід також указати, що **вони мають дотримуватися найвищих професійних та етичних стандартів.** Тут варто було б наголосити, що завдання, функції та напрямки діяльності СБУ мають також бути приведені у відповідність до стандартів прав і свобод людини, і що СБУ має можливості для виконання своїх функцій у межах передбачених законом повноважень із забезпеченням підзвітності та належних механізмів нагляду. Оскільки пріоритетом є також демілітаризація СБУ, це можна було б додатково підкреслити у Розділі 2.1 проєкту Концепції (див. також підрозділ 3.5 нижче).

### 3.2. Підзвітність

33. В останньому абзаці Розділу 2.2 й останньому абзаці Розділу 1.4 проєкту Концепції міститься посилання на *«демократичний цивільний контроль»*. Однак незрозуміло, чого саме стосується це посилання, зокрема, чи йдеться про внутрішній контроль з боку цивільного керівництва та/чи виконавчої влади та/чи про механізми нагляду з боку парламенту, судових органів, інших незалежних інститутів, громадськості тощо. Було б доцільно **вказати в останньому абзаці Розділу 2.2, що демократичний і цивільний нагляд за діяльністю СБУ включає внутрішній та урядовий контроль, а також парламентський та судовий нагляд і спеціалізовані механізми громадського нагляду** (див. також підрозділ 5 нижче щодо контролю та нагляду за діяльністю СБУ).
34. **Перелік принципів реформування СБУ, наведений у цьому Розділі, має також включати підзвітність – ключовий керівний принцип будь-якої реформи безпекового сектору, включаючи служби безпеки.**<sup>43</sup> **Важливо додатково пояснити, що передбачає принцип підзвітності.** Примітно, що на міжнародному рівні, наприклад у звітах Спеціального доповідача ООН з питань боротьби з тероризмом,<sup>44</sup> відзначено та доволі детально відображено зобов'язання держав розслідувати порушення прав людини чи інші незаконні дії, встановлювати істину та забезпечувати підзвітність, особливо в антитерористичних операціях. Принцип підзвітності сприяє забезпеченню притягнення винних до суду, посиленню відповідальності та запобіганню безкарності, недопущенню відмови у правосудді та винесенню необхідних уроків для перегляду практики та політики з метою уникнення повторних порушень.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Цитована праця, виноска 24, Метод 19 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>43</sup> Цитована праця, виноска 24, Розділ V (2015, Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами безпеки [[Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#)]).

<sup>44</sup> Див., наприклад, Спеціальний доповідач ООН з питань забезпечення та захисту прав людини й основних свобод в умовах боротьби з тероризмом (далі – Спеціальний доповідач ООН з питань боротьби з тероризмом), Рамкові принципи притягнення державних посадових осіб до відповідальності за грубі чи систематичні порушення прав людини у ході санкціонованих державами ініціатив із боротьби з тероризмом [[Framework Principles for Securing the Accountability of Public Officials for Gross or Systematic Human Rights Violations Committed in the Course of States-sanctioned Counter-terrorism Initiatives](#)] (2013)A/HRC/22/52.

<sup>45</sup> Комітет з прав людини ООН, Зауваження загального характеру № 36 до Статті 6 МПГПП [[General Comment no. 36 on Article 6 of the ICCPR](#)] (30 жовтня 2018 року), п. 27.

35. У цьому контексті, відповідні правові документи щодо найсерйозніших порушень прав людини, як-от *Конвенція проти катувань* (статті 2, 4 та 6) і *Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень* (Статті 6 і 23),<sup>46</sup> чітко закріплюють принцип «індивідуальної відповідальності» разом із зобов'язанням держав притягнути винних до суду. Виходячи з цих принципів, укладачі Збірки СДБТ ООН рекомендують, щоб «[н]ацієнальне законодавство передбачало кримінальні, цивільно-правові та інші види покарання будь-якого співробітника спеціальної служби чи особи, яка діє від імені спеціальної служби, що порушує або наказує вчинити дії, здатні порушувати норми національного законодавства чи міжнародного права в галузі прав людини. Ці положення законодавства також мають установлювати порядок притягнення осіб до відповідальності за такі порушення».<sup>47</sup> Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) Ради Європи також наголошує на необхідності запровадження службами безпеки внутрішніх процедур для встановлення та відстеження індивідуальної відповідальності за порушення законів чи інші зловживання владою.<sup>48</sup> Крім того, підзвітність передбачає, що вищі посадові особи несуть відповідальність за дії підлеглих, якщо вища посадова особа знала чи мала підстави знати про зловживання, але не вжила конкретних дій; також посадовим особам, які відмовляються виконувати незаконні накази керівництва, надається імунітет, а осіб, які вчинили зловживання, не може бути звільнено від відповідальності на тій підставі, що вони виконували накази керівництва.<sup>49</sup> **Ці аспекти слід відобразити в Розділі 2.2, коли йтиметься про підзвітність.** Нарешті, у п'ятому абзаці Розділу 4 зазначено, що СБУ є «відповідальною перед Українським народом». Якщо це зроблено з метою наголосити на відповідальності, то таке **формулювання бажано переглянути, щоб означити ширше розуміння відповідальності як підзвітності перед виконавчою, судовою та законодавчою гілками влади України, а також перед громадськістю** (див. підрозділ 5 нижче).

### 3.3. Прозорість, доступ до інформації та державна таємниця як виняток

36. У Розділах 1.4 та 2.2 проекту Концепції ідеться про «оптимальне співвідношення прозорості та конспірації [або секретності, у розумінні експертів БДПЛ]». Таке твердження є досить розмитим і не свідчить про визнання того факту, що вирішальне значення мають доступ до інформації та відкритість як необхідні умови демократичного врядування й захисту прав людини, а секретність є винятком.<sup>50</sup> Прозорість є важливим чинником посилення довіри громадськості до СБУ, тож відповідно до передової практики управління сектором безпеки,<sup>51</sup> вона має стати ключовим керівним принципом реформування СБУ. За винятком випадків, коли певні обмеження в доступі до інформації встановлені законом, є пропорційними та необхідними для відвертання конкретної, розпізнаваної шкоди законним

<sup>46</sup> Див. також Статтю 33 Римського статуту Міжнародного кримінального суду, який Україна підписала 20 січня 2000 року, проте ще не ратифікувала.

<sup>47</sup> Цитована праця, вимога 24, Метод 16 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>48</sup> Цитована праця, вимога 24, п.п. 131, 132 та 181 (2007, Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами безпеки [*Report on the Democratic Oversight of the Security Services*]).

<sup>49</sup> Див., наприклад Статтю 2 Конвенції проти катувань і п. 26 Зауваження загального характеру № 2 Комітету ООН проти катувань; Статті 6 і 23 Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень. Див. також, наприклад, Оновлену добірку принципів захисту та забезпечення прав людини шляхом боротьби з безкарністю [*Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*], рекомендовану Комісією з прав людини ООН, Резолюція № 81/2005 від 21 квітня 2005 року, E/CN.4/2005/102/Add.1, Принцип 27; ООН, Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку [*UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*] (1990), Принципи 24-26; та ООН, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [*UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials*] (1979), Стаття 5.

<sup>50</sup> Див., наприклад, ДКЗС, Нагляд за спеціальними службами: Посібник [*Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*] (2012), С. 53.

<sup>51</sup> Цитована праця, вимога 25, С. 13 (2019 ДКЗС-ОБСС/БДПЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»).

інтересам,<sup>52</sup> інформація має бути відкритою та доступною, особливо для тих, кого зачіпатимуть рішення СБУ та результати їх виконання, а також для суб'єктів, уповноважених здійснювати нагляд за діяльністю СБУ з метою забезпечення підзвітності. **Це формулювання у проєкті Концепції слід змінити, натомість наголосивши на відкритості, прозорості та доступності, що допускають строго необхідні та пропорційні винятки для захисту національної безпеки.**

37. Зокрема, відповідно до міжнародних рекомендацій, має бути забезпечено прозорість щодо певних аспектів функціонування та діяльності спеціальних служб/ служб безпеки, включаючи законодавчо визначені повноваження та структуру таких служб; інформацію для оцінки та контролю використання державних коштів; наявність і умови двосторонніх та багатосторонніх угод між ними й відповідними органами інших країн; та загальну правову базу щодо застосування всіх видів спостереження.<sup>53</sup> Подальші рекомендації, що дозволять краще узгодити законодавство з питань доступу до інформації та державної таємниці зі стандартами в галузі прав людини, надано у *Висновку БДППЛ щодо проєкту Закону про СБУ*.
38. Водночас, у проєкті Концепції слід зазначити, що законодавча база з питань доступу до інформації, захисту державної та інших таємниць і засекречення інформації в Україні має бути переглянута для забезпечення її відповідності нормам і стандартам міжнародного права, зокрема *Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів 2008 року*.<sup>54</sup> Перегляд має забезпечити, щоб таке законодавство не допускало правової невизначеності та розширеного тлумачення і щоб це не ставало причиною надмірного обмеження прав журналістів, представників громадянського суспільства, засобів масової інформації та приватних осіб на свободу вираження поглядів і доступ до інформації.
39. Кілька положень проєкту Концепції торкаються розробки та втілення ефективної комунікаційної стратегії для інформування громадськості про діяльність СБУ (Розділ 3.1, двадцять другий абзац, та Розділ 3.2). Належною практикою в цьому відношенні є оприлюднення статистичних даних про роботу спеціальної служби, зокрема про повідомлення та неповідомлення об'єктів спостереження (коли це вже не загрожує проведенню негласних дій), кількість осіб та кількість повідомлень каналами зв'язку, які підлягають спостереженню щороку, та іншої зведеної статистики.<sup>55</sup> Ці аспекти можна було би відобразити в проєкті Концепції або у відповідному законодавстві. Також важливо спеціально зазначити у документі, що громадськість має бути належно поінформована, в ясній і зрозумілій формі, про структури та повноваження СБУ, а також про застосовні законодавчі й інші нормативні акти,<sup>56</sup> в тому числі шляхом надання чіткої інформації про обставини й умови, за яких особа може стати об'єктом спостереження.

<sup>52</sup> Цитована праця, вноски 24, Принципи 1 і 3 (2013, Принципи Цване).

<sup>53</sup> Там само. Принцип 10 (2013, Принципи Цване).

<sup>54</sup> Рада Європи, Конвенція про доступ до офіційних документів [[Convention on Access to Official Documents](#)] (CETS 205), 2008, підписана Україною 12 квітня 2018 року, проте ще не ратифікована.

<sup>55</sup> Див *цитовану працю*, вноски 24, п. 137 (2015, Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами безпеки [[Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#)]); та ПАРС, Резолюція №2045 про масове спостереження [[Resolution 2045\(2015\) on Mass surveillance](#)], 21 квітня 2015 року, п. 13. Див., також *цитовану працю*, вноски 24, Принцип 10.Е (2) (2013, Принципи Цване).

<sup>56</sup> Цитована праця, вноски 24, Принцип 10 (2013, Принципи Цване), у тому числі закони та підзаконні акти, що стосуються СБУ та відповідних наглядових органів і механізмів внутрішньої підзвітності; інформація, необхідна для оцінки та контролю витрат державних коштів; загальна правова база щодо всіх видів спостереження, а також порядку надання дозволу на спостереження, відбору об'єктів спостереження та використання, зберігання, надання та знищення перехоплених матеріалів мають бути доступними для громадськості тощо.

### 3.4. Належне врядування

40. Похвально, що п'ятий абзац Розділу 1.4 та п'ятий абзац Розділу 2.2 проекту Концепції звертають увагу на принципи належного врядування СБУ. В цьому зв'язку доречно згадати, що Генеральний секретар ОБСЄ та Генеральний секретар ООН, зокрема в доповідях про реформування сектору безпеки, роблять особливий акцент на вагомості принципів належного врядування в секторі безпеки.<sup>57</sup>
41. Водночас, деякі інші принципи, перелічені в Розділі 2.2, як-от верховенство права, законність, прозорість та демократичний цивільний контроль (підзвітність), зазвичай вважаються ключовими компонентами належного врядування, тому їх розгляд окремо від концепції належного врядування є певним дублюванням. **Важливо було б чіткіше визначити сутність поняття «належне врядування» в контексті реформи СБУ, що включає підзвітність, прозорість, верховенство права, участь, готовність реагувати, результативність та ефективність, а також дати визначення цих термінів.**<sup>58</sup> Гендерна рівність і різноманітність теж є центральними елементами принципів належного врядування в секторі безпеки і, відтак, мають знайти відображення в документі.<sup>59</sup>

### 3.5. Цивільне керівництво та статус СБУ

42. Можна загалом вітати проголошену в десятому абзаці Розділу 3.1 проекту Концепції демілітаризацію СБУ та наведення у Розділі 3.2 деяких подробиць того, як це буде зроблено, хоча нічого конкретного щодо цивільного управління та контролю не сказано. У [Московському документі ОБСЄ](#) (1991), держави-учасниці взяли на себе зобов'язання забезпечити, щоб їхні служби внутрішньої безпеки та розвідки *«знаходилися під ефективним управлінням і контролем відповідних цивільних властей»*. Іншими словами, керівництво службами безпеки повинні здійснювати цивільні органи, що мають відповідні конституційні повноваження та демократичну легітимність. **Важливо, щоб цей принцип був чітко викладений у проекті Концепції.**
43. У Розділі 2.2 проекту Концепції ідеться про *«позапартійність, політичну нейтральність і незалежність»* СБУ як один із ключових принципів реформи. У Розділі 4 також зазначається, що СБУ є *«політично та операційно незалежною»*. Це загалом є схвальним і співзвучним міжнародній передовій практиці, відповідно до якої національне законодавство має забороняти спеціальним службам залучатися до будь-якої політичної діяльності або діяти з метою просування чи захисту інтересів

<sup>57</sup> Див. Генеральний секретар ОБСЄ, Доповідь про підхід ОБСЄ до управління та реформування сектору безпеки [[Report on the OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform](#)] (SSG/R) (2019), С. 1-2; та Генеральний секретар ООН, Доповідь про забезпечення миру та розвитку: роль ООН у підтримці реформ сектору безпеки [[Report on Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform](#)], 23 січня 2008 року, A/62/659 –S/2008/39; та Забезпечення безпеки держав і суспільств: посилення комплексної підтримки з боку ООН реформуванню сектору безпеки [[Report on Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security Sector Reform](#)], 13 серпня 2013 року, A/67/970–S/2013/480.

<sup>58</sup> Див., наприклад, *цитовану працю*, виноска 25, С. 13-14 (2019, ДКЗС-ОБСЄ/БДПЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»), де дано таке пояснення зазначених термінів: **«Підзвітність:** сектор безпеки підзвітний і несе відповідальність за забезпечення різноманітних потреб різних верств населення у цій сфері; **Прозорість:** інформація є відкритою та доступною для тих осіб, яких зачіпає ухвалене рішення та результати його виконання; **Верховенство права:** усі особи й інститути, в тому числі держава, підпорядковуються законам, які мають бути відомі громадськості, застосовуватися неупереджено та відповідати міжнародним і національним нормам і стандартам у галузі прав людини; **Участь:** усі люди з усіх верств суспільства мають можливість брати участь, безпосередньо або через законні представницькі органи, в ухваленні рішень і наданні послуг на вільних, рівних та інклюзивних засадах; **Готовність реагувати:** інститути реагують на різноманітні потреби всіх груп населення у сфері безпеки і виконують свої завдання в душі служіння та без жодної дискримінації; **Результативність:** інститути виконують свої ролі, обов'язки та завдання на високому професійному рівні з урахуванням різноманітних потреб усіх груп населення; й **Ефективність:** інститути максимально раціонально використовують державні ресурси при виконанні своїх ролей, обов'язків і завдань.

<sup>59</sup> Див., наприклад, Генеральний секретар ОБСЄ, Доповідь про підхід ОБСЄ до управління та реформування сектору безпеки [[Report on the OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform](#)] (SSG/R) (2019), С. 5.



будь-якої конкретної політичної, релігійної, мовної, етнічної, соціальної чи економічної групи.<sup>60</sup> Однак крім положень, що стосуються Голови СБУ (Розділ 3.1, одинадцятий абзац), нічого не сказано про те, як буде забезпечено таку нейтральність і незалежність.

44. Голова СБУ призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України. Відповідно до Статті 19 Закону України «Про національну безпеку України» (2018), СБУ підпорядковується Президентові та підконтрольна Верховній Раді України. У результаті реформи, проголошеної у проєкті Концепції, термін перебування Голови СБУ на посаді буде законодавчо визначено таким чином, щоб він не збігався з терміном перебування на посаді Президента України. Закон також установить вичерпний перелік підстав для звільнення Голови СБУ (Розділ 3.1, одинадцятий абзац, проєкту Концепції). Такий порядок може потенційно обмежити ризик використання СБУ в неналежних політичних цілях з боку Президента чи Парламенту, які нестимуть спільну відповідальність за СБУ. Примітно, що в Україні немає міністра, який відповідав би за діяльність СБУ і давав би йому детальні настанови з питань політики, як це роблять міністри оборони по відношенню до збройних сил.<sup>61</sup> Парламентська Асамблея Ради Європи прямо рекомендує мати в уряді одного міністра для контролю та нагляду за службами безпеки.<sup>62</sup> **Розробникам Концепції слід розглянути таку можливість.**
45. **Запобіжники від політичного втручання можна також посилити шляхом запровадження законодавчо визначеного порядку призначення Голови СБУ.** Наразі немає єдиного нормативного міжнародного стандарту, що визначав би процедуру призначення керівників служб безпеки, проте наявна передова практика низки країн передбачає, що не слід залишати процедури висування чи призначення на виключний розсуд виконавчої влади; що ці процедури повинні ґрунтуватися на загальнодоступних законах та чітких і аполітичних критеріях, мають включати певну форму консультацій з Парламентом для забезпечення широкої політичної підтримки або іншу форму перевірки, що проводиться незалежно від виконавчої влади, та забезпечувати при цьому прозорий процес, орієнтований на заслуги кандидатів.<sup>63</sup> **У проєкті Концепції слід чітко зазначити, що порядок**

<sup>60</sup> Див. цитовану працю, вноска 24, Метод 12 (2010 Збірка СДБТ ООН). Див. також ОБСЄ, Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки, [1994 OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security], п. 23; та цитовану працю, вноска 24, п. 10.i.d (2005, ПАРЄ, Рекомендація № 1713), де зазначено, що «за жодних обставин не допускається політизація розвідувальних служб, оскільки вони повинні бути здатними об'єктивно, неупереджено та професійно звітувати перед політичними органами».

<sup>61</sup> В Україні Головнокомандувач Збройних Сил також підпорядковується Президентові (Стаття 16, ч. 3 ЗУ «Про національну безпеку України» 2018 року).

<sup>62</sup> Цитована праця, вноска 24, п. С.1 (1999, ПАРЄ, Рекомендація № 1402), де зазначено, що «політичну відповідальність за контроль і нагляд за органами державної безпеки слід покласти на одного з членів уряду, а для уможливлення такого реального щоденного нагляду його апарат повинен мати доступ до всієї необхідної інформації. Цей член уряду повинен щорічно подавати в парламент звіт про діяльність органів державної безпеки».

<sup>63</sup> Цитована праця, вноска 24, п. 19 (2010 Збірка СДБТ ООН). Див. також Венеційська комісія-Директорат з прав людини Ради Європи (DGI), Спільний висновок щодо проєкту Закону № 281 «Про внесення змін і доповнень до законодавчих актів Республіки Молдова щодо так-званого «мандату безпеки» [Joint Opinion on the Draft Law no. 281 Amending and Completing Moldovan Legislation on the So-Called "Mandate of Security"], CDL-AD(2017)009, п. 53. У низці європейських країн профільні парламентські комітети, прагнучи забезпечити широку політичну підтримку голові служби безпеки, проводять співбесіду з висуnutим кандидатом та можуть надати рекомендаційний висновок щодо запропонованого призначення (наприклад, в Естонії, Португалії, Угорщині та Хорватії – див., наприклад, цитовану працю, вноска 24, С. 107-108 (2011, Європейський Парламент, Дослідження щодо парламентського нагляду за службами безпеки та спеціальними службами в ЄС [Study on the Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the EU]). Так, у Хорватії Директор служби безпеки (SOA) призначається спільним рішенням Президента та Прем'єр-міністра на чотирирічний термін з можливістю його подовження; закон додатково вимагає, щоб свій висновок надав парламентський Комітет з питань внутрішньої політики та національної безпеки (Стаття 66 (1) Закону про систему безпеки та розвідки Республіки Хорватія [Act on the Security and Intelligence System of the Republic of Croatia]); і хоча парламентський комітет не має формального права вето, явно негативний висновок щодо кандидата серйозно послабить обґрунтованість його висування Президентом і Прем'єр-міністром. У Канаді директор спеціальної служби призначається Кабінетом міністрів на п'ять років з можливістю однократного подовження терміну перебування на посаді. Цей процес відомий у Канаді під назвою «призначення від імені Генерал-губернатора»; він є відкритим для всіх канадців, прозорим і орієнтованим на заслуги кандидата (див. Канада, Закон про безпеку інформації (R.S.C., 1985, с. О-5), Розділ 4).

призначення має сприяти більшій прозорості та забезпечувати процес призначення на основі заслуг, передбачаючи при цьому певну форму консультацій з Парламентом, що гарантують широкий політичний консенсус.

46. Як зазначено у підрозділі 2.2 вище, члени особового складу СБУ є носіями прав, і обмеження їхніх прав та свобод мають бути строго необхідними та пропорційними для забезпечення їх політичної нейтральності та неупередженості й належного виконання ними своїх обов'язків. Може бути регламентовано або заборонено членство чи політична участь у діяльності партій для певних категорій посадових осіб, щоб забезпечити їхню неупередженість і належне функціонування відповідних позапартійних державних структур, а також щоб вони могли виконувати свої службові обов'язки без конфлікту інтересів.<sup>64</sup> Деякі держави вжили конкретних заходів, які обмежують залучення спеціальних служб до партійної політики, наприклад, заборонили отримувати інструкції чи грошові кошти від будь-якої політичної партії або діяти в інтересах будь-якої політичної партії.<sup>65</sup> Належною практикою також є встановлення чітких законодавчих обмежень стосовно того, що може вимагатись від спеціальних служб, наприклад, їм може бути заборонено використовувати свої повноваження для перешкоджання здійсненню законної політичної діяльності або інших законних проявів прав на свободу об'єднання, мирних зібрань і вираження поглядів.<sup>66</sup> **Розробникам проєкту Концепції варто розглянути можливість внесення відповідних положень до цього документу чи дотичного законодавства.**

## 4. КОМПЕТЕНЦІЯ, НАПРЯМКИ РОБОТИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ СБУ

### 4.1. Компетенція СБУ

47. Розділ 5 проєкту Концепції визначає компетенції та повноваження СБУ. Сьогодні не існує обов'язкового міжнародно-правового стандарту, що встановлював би обсяг компетенції безпекових служб. Однак, як зауважують укладачі *Збірки СДБТ ООН*, основна мета служб безпеки зазвичай полягає у «збиранні, аналізі та розповсюдженні інформації, яка допомагає директивним та іншим державним органам вживати заходів для захисту національної безпеки».<sup>67</sup> У Збірці СДБТ ООН також зазначається, що їх «мандат суворо обмежено захистом законних інтересів національної безпеки, визначених у загальнодоступному законодавстві або в рамках стратегії національної безпеки, із зазначенням загроз національній безпеці, нейтралізувати які доручено спеціальним службам. Якщо до цих загроз віднесено тероризм, то визначення цього поняття має бути вузьким і точним».<sup>68</sup>
48. У цьому контексті, спосіб, яким національне законодавство визначає загрози національній безпеці, зумовлює обсяг повноважень служб безпеки, і тому вкрай важливо, щоб національне законодавство давало чітке визначення таких термінів (див. *Висновок БДППЛ щодо проєкту Закону*).<sup>69</sup> Закон України «Про національну

<sup>64</sup> Див., наприклад, ОБСЄ/БДППЛ-Венеційська комісія, Керівні принципи правового регулювання політичних партій [[Guidelines on Political Party Regulation](#)] (2011), п.п. 117-118.

<sup>65</sup> Цитована праця, вимога 24, п. 19 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>66</sup> Там само. Метод 13 та п. 20 (2010 Збірка СДБТ ООН); та п. 150 (2015 Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами безпеки [[Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#)]).

<sup>67</sup> Цитована праця, вимога 24, Метод 1 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>68</sup> Там само. Метод 2 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>69</sup> Наприклад, Канадська служба безпеки та розвідки (CSIS) має повноваження «збирати, у ході розслідування чи іншим шляхом, в обсягах, які є строго необхідними, аналізувати та зберігати інформацію та оперативні дані про діяльність, яка на розумних підставах може розглядатись як загроза безпеці Канади, і щодо цього доповідати та надавати консультації уряду Канади». (див. Закон про Канадську службу безпеки та розвідки [[Canadian Security Intelligence Service Act](#)] (R.S.C., 1985, с. С-23), Розділ 12(1)). Крім того, Розділ 2 Закону містить детальний перелік того, що вважається «загрозами безпеці Канади»: (а) шпигунство або підривна діяльність, що спрямовані проти Канади або шкодять інтересам Канади, або дії зі сприяння чи на підтримку

безпеку України» 2018 року не містить вичерпного переліку складових «національної безпеки» або повного переліку загроз національній безпеці. Відповідно до Статті 3 (5) цього Закону, це має бути зроблено у «*Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України*». Подібний підхід, за якого визначення складових національної безпеки та загроз є розпорошеним по різних документах, а їх перелік не є вичерпним, може призвести до постійного розширення повноважень СБУ.

49. За відсутності вичерпного визначення національної безпеки та відповідних загроз на законодавчому рівні, проєкт Концепції наділяє СБУ повноваженнями, список яких наведено в Розділі 5.1, що включає, серед іншого, «боротьбу з тероризмом». Відповідно до оптимальних практичних методів, описаних у *Збірці СДБТ ООН*, там, де боротьбу з тероризмом віднесено до компетенції служб безпеки, держави мають «ухвалити законодавство, що містить точні визначення тероризму, а також терористичних груп і діяльності».<sup>70</sup> Аналіз визначення «тероризму» в нормативно-правовій базі України виходить за межі цього Висновку. Водночас, визнаючи, що наразі немає узгодженого на міжнародному рівні визначення тероризму,<sup>71</sup> вважаємо за необхідне повторити, що національне законодавство має передбачати чітке та строго обмежене визначення «тероризму», яке відповідає стандартам у галузі прав людини й узгоджується з принципами правової визначеності, передбачуваності та конкретності норм кримінального права (див. *Висновок БДПІЛ щодо проєкту Закону*).<sup>72</sup>
50. Проєкт Концепції у нинішній редакції містить посилання на роль СБУ в боротьбі з організованою злочинністю, корупцією та економічними злочинами (Розділ 3.1, сьомий абзац), а також у здійсненні заходів, спрямованих на протидію кіберзлочинності (Розділ 5.3, дев'ятий абзац). Загалом, **СБУ не має брати участі в боротьбі з такими злочинами, якщо вони не становлять прямої та явної загрози для національної безпеки.**<sup>73</sup> Це застереження слід зробити в проєкті Концепції, якщо на СБУ все ж і надалі покладатимуться такі функції.

---

такого шпигунства або підірвної діяльності; b) діяльність під впливом іноземних держав у межах або щодо Канади, яка ішкодить інтересам Канади, є підпільною чи оманливою або загрожує будь-якій особі; (c) діяльність у межах або щодо Канади зі сприяння чи на підтримку загрози чи використання активів серйозного насильства щодо осіб чи власності з метою досягнення політичних, релігійних чи ідеологічних цілей у Канаді чи іноземній державі; та d) діяльність, спрямована на підлив, шляхом тасмних незаконних дій, або здійснювана з метою зрештою призвести до, знищення або повалення насильницьким шляхом конституційно встановленої системи влади в Канаді».

<sup>70</sup> Цитована праця, вноска 24, Метод 2 та п. 10 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>71</sup> Спеціальний доповідач ООН з питань боротьби з тероризмом, Доповідь 2005 року [2005 Report], UN Doc. E/CN.4/2006/98, п.п. 26-28; Десять елементів кращої практики в галузі боротьби з тероризмом [2010 Report on Ten areas of best practices in countering terrorism], UN Doc. A/HRC/16/51 (2010), п.п. 26-28; та Вплив заходів боротьби з тероризмом і насильницьким екстремізмом на цивільний простір і на права інститутів громадянського суспільства та правозахисників [Report to the UN Commission on Human Rights], UN Doc. A/HRC/40/52, 1 березня 2019 року, п. 19.

<sup>72</sup> Це вимагає чіткого та точного визначення кримінальних правопорушень та пов'язаних із ними покарань, щоб особа знала із формулювання відповідного положення кримінального законодавства, які дії тягнуть за собою кримінальну відповідальність. У цьому зв'язку, Спеціальний доповідач ООН з питань боротьби з тероризмом зазначив, що будь-яке визначення тероризму має передбачати три елементи, як сукупно відповідають стандартам прав людини, тобто воно має позначати дії, що: (1) кваліфікуються як злочинні в рамках міжнародних конвенцій і протоколів щодо боротьби з тероризмом (або, як варіант, дії, що кваліфікуються як тяжкий злочин у національному законодавстві); та (2) вчинені з наміром залякати населення чи змусити уряд або міжнародну організацію здійснити якусь дію чи утриматися від її здійснення; та (3) перевищують певний поріг серйозності, тобто або (а) є навмисним захопленням заручників, або (б) мають на меті завдати смерть або серйозні тілесні ушкодження, або (в) вчиняються із застосуванням летального чи тяжкого фізичного насильства. Варто підкреслити, що Спеціальний доповідач ООН з питань боротьби з тероризмом також чітко заявив, що «[n]ошкодження майна за відсутності інших ознак злочину не повинно трактуватися як тероризм». – див. Спеціальний доповідач ООН з питань боротьби з тероризмом, Доповідь 2010 року [2010 Report], A/HRC/16/51, 22 грудня 2010 року, п. 27; Доповідь 2019 року [2019 Report], п. 75 (c); та Резолюція Ради Безпеки ООН № 1566 [UN Security Council Resolution 1566 (2004)], S/RES/1566 (2004), п. 3. Див. також ДКЗС та ОБСЄ/БДПІЛ, Запобігання тероризму та боротьба з насильницьким екстремізмом і радикалізацією, що призводять до тероризму [Preventing Terrorism and Countering VERTI] (2014), С. 27-30; та БДПІЛ, Рекомендації з реагування на загрози та виклики, пов'язані з «іноземними бойовиками-терористами», в контексті захисту прав людини [Guidelines on Addressing the Threats and Challenges of Foreign Terrorist Fighters] (2018), Розділ 3.1.

<sup>73</sup> Див., наприклад, цитовану працю, вноска 24, п. А.2 (1999, Рекомендація ПАРС № 1402).

51. Проте важливо підкреслити, що забезпечення **кібербезпеки**,<sup>74</sup> **на відміну від протидії кіберзлочинності, має належати до компетенції СБУ**. Дійсно, виконання службами безпеки і розвідки завдань із захисту критичної інфраструктури та державних ІКТ систем від атак, у тому числі від порушень безпеки секретної інформації, що впливають на громадську та національну безпеку, є цілком правомірним і відповідає міжнародній практиці.
52. З огляду на вищевикладене, розробникам проєкту Концепції слід **переглянути мандат СБУ щодо боротьби з організованою злочинністю, корупцією, економічними злочинами та кіберзлочинністю, або чітко вказати, що СБУ залучається лише тоді, коли ці злочини становлять пряму та явну загрозу для національної безпеки**. Загалом, **Україні варто цілеспрямовано переглянути компетенцію СБУ, пов'язавши її із захистом національної безпеки**. Складові національної безпеки та відповідні загрози мають бути чітко і вичерпно визначені законом. **Щодо повноважень СБУ у сфері боротьби з тероризмом, то проєкт Концепції має містити чіткі посилання на норми національного законодавства, які дають визначення тероризму та терористичних актів, груп і діяльності, а також зазначати, що потрібно проаналізувати та переглянути положення про такі правопорушення для забезпечення їх повної відповідності міжнародним стандартам і рекомендаціям у галузі прав людини**.

#### **КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ А.1.**

Переглянути мандат СБУ щодо боротьби з організованою злочинністю, корупцією, економічними злочинами та кіберзлочинністю, або чітко вказати, що СБУ залучається лише тоді, коли ці злочини становлять пряму та явну загрозу для національної безпеки, та загалом передбачити, що компетенція СБУ системно пов'язана із захистом національної безпеки, водночас забезпечивши чітке, зрозуміле та вичерпне визначення складових національної безпеки та загроз національній безпеці.

53. Розділи 1.1 та 2.1 визначають СБУ як *«державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями»*. Це визначення не є чітким і характеризує СБУ як щось середнє між службою державної безпеки та правоохоронним органом. Розділ 3.1, другий абзац, та Розділ 5.2, останній абзац, уповноважують СБУ на *«досудове розслідування злочинів»*, що є типовим завданням правоохоронних органів. У восьмому абзаці Розділу 3.1 зазначено, що буде *«унеможливлено необґрунтоване залучення СБУ до участі у розслідуванні економічних, корупційних та інших злочинів, що не належать до її підслідності»*, тоді як у Розділі 5.5 вказано, що такі повноваження повинні бути передані до інших державних органів упродовж 2020-2027 років. Однак залишається незрозумілим, які саме види злочинів, окрім названих у розділі тероризму та кіберзлочинності, й надалі належатимуть до підслідності СБУ (див. Розділ 5.3 проєкту Концепції).
54. Подібне об'єднання функцій не відповідає міжнародним стандартам і належній практиці, згідно з якими розвідувальні та правоохоронні функції мають бути розділеними для недопущення зловживання відповідними повноваженнями.<sup>75</sup> У

<sup>74</sup> Див. визначення «кібербезпеки» у Резолюції № 181 Міжнародного союзу електрозв'язку (ITU) від 2010 року.

<sup>75</sup> Цитована праця, виноска 24, п. 41 (2010 Збірка СДБТ ООН). Див. також, наприклад, цитовану працю, виноска 24, п. В.3 (1999, Рекомендація ПАРЕ № 1402), де зазначено, що *«[н]еприпустимо, щоб органи державної безпеки виконували такі правоохоронні функції, як розслідування кримінальних справ, арешти чи взяття під варту людей. З огляду на високу вірогідність зловживання*

п'ятому абзаці Розділу 3.1 стверджується, що «діяльність СБУ [буде] переорієнтовано з правоохоронного на контррозвідальний вектор роботи», що здається цілком співзвучним міжнародним рекомендаціям і належній практиці. Водночас інші положення проекту Концепції наводять на думку, що СБУ збереже деякі правоохоронні функції. Примітно, що правоохоронні завдання СБУ будуть зведені до «визначених правоохоронних функцій у сфері державної безпеки» (Розділ 8.5 проекту Концепції), але все ще включатимуть типові правоохоронні функції, як-от «досудове розслідування злочинів» (Розділ 5.2). **Слід послідовно виводити будь-які правоохоронні функції, як-от розслідування кримінальних справ, арешт і затримання, зі сфери повноважень СБУ та передавати їх, відповідно, поліції та органам прокуратури / судовим органам з тим, щоби діяльність СБУ була цілком зосереджена на розвідальній / контррозвідальній складових. Якщо наділення СБУ правоохоронними повноваженнями все ж розглядається як абсолютно необхідне, то обсяг і застосування таких повноважень мають бути строго обмежені, як детально описано нижче.**

55. По-перше, такі правоохоронні повноваження повинні застосовуватись лише в рамках мандату, який покладає на спеціальні служби відповідальність за протидію конкретним і строго обмеженим загрозам національній безпеці. Ці загрози можуть включати тероризм,<sup>76</sup> але, як зазначено вище, не інші загальні злочини, як-от організована злочинність, корупція, економічні злочини та кіберзлочинність, якщо тільки вони не становлять прямої та явної загрози для національної безпеки. З широкого формулювання проекту Концепції неясно, **стосовно яких кримінальних правопорушень, що загрожують національній безпеці, СБУ здійснюватиме свої правоохоронні повноваження, і це слід прояснити в документі.**
56. По-друге, відповідна політика та законодавча база мають забезпечити відсутність інших правоохоронних органів, уповноважених виконувати правозастосовні функції по відношенню до тих самих «злочинів проти національної безпеки». Одним словом, не повинно бути дублювання правоохоронних повноважень СБУ та інших державних органів чи установ у протидії тим самим видам протиправної діяльності.<sup>77</sup> Відтак, можна загалом вітати, що у Розділі 1.4 окремо зазначено мету усунути «дублювання компетенції інших правоохоронних органів». Водночас, по суті проект Концепції, схоже, зберігає за СБУ повноваження з розслідування потенційно будь-якого виду злочину (Розділ 3.1, восьмий абзац). Тому слід доповнити документ чітким положенням про те, що у разі збереження за СБУ **правоохоронних повноважень, інші правоохоронні органи не виконуватимуть правозастосовних функцій щодо тих самих кримінальних правопорушень.**

---

такими повноваженнями, а також з тим, щоб виключити дублювання функцій між органами державної безпеки та звичайними органами внутрішніх справ, такі повноваження мають бути у виключній компетенції інших правоохоронних структур»; та цитовану працю, виноска 24, С. 28 (2017, АОП ЄС, Спостереження з боку спеціальних служб), в якій АОП ЄС дійшло висновку, на основі опитування працівників спецслужб держав-членів ЄС, що «розподіл функцій між спеціальними службами та правоохоронними органами розглядається як потужний запобіжник від надмірної концентрації влади в межах однієї служби та ризику неналежного використання оперативних даних, отриманих негласними методами». Можна навести кілька прикладів належної практики країн у цій сфері: у Канаді Закон про Канадську службу безпеки та розвідки прямо забороняє здійснення будь-яких правоохоронних повноважень (Розділ 12.1(1) Закону так визначає повноваження Служби: «Якщо є обґрунтовані підстави вважати, що певна діяльність становить загрозу безпеці Канади, Служба може вжити заходів, як у межах Канади, так і за її межами, для зменшення загрози»; однак у Розділі прямо зазначено: «Для більшої впевненості ніщо в підпункті (1) не надає Службі жодних правоохоронних повноважень»; на додачу до прямої заборони CSIS здійснювати поліцейські повноваження, Розділ 12.2 (1) містить перелік заборонених дій, зокрема: «Служба не повинна: (а) спричиняти, навмисно або через злочинну недбалість, смерть або тілесні ушкодження особи; (б) навмисно намагатися будь-яким чином порушити, перешкодити або завадити здійсненню правосуддя; або (с) порушити сексуальну недоторканість особи»; у Німеччині законодавство чітко розмежовує функції спеціальних служб і правоохоронних органів (Служба державної безпеки Німеччини (BfV) не наділена повноваженнями проводити кримінальні розслідування та виконувати інші правоохоронні функції; також вона не може наказувати поліції здійснювати арешти від її імені; однак Закон про BfV детально визначає обставини та умови, за яких їй дозволено обмінюватись інформацією з правоохоронними органами (see <<https://www.gesetze-im-internet.de/bverfschge/>>, Статті 20-23 Закону).

<sup>76</sup> Цитована праця, виноска 24, п. 41 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>77</sup> Цитована праця, виноска 24, Метод 27 і п. 41 (2010 Збірка СДБТ ООН).

57. Так само, необхідно пояснити значення наведеного у дванадцятому абзаці Розділу 5.3 формулювання «досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності органів безпеки», водночас передбачивши, що СБУ не матиме повноважень розслідувати інші злочини, віднесені до компетенції інших безпекових і правоохоронних органів.
58. По-третє, здійснення цих повноважень Службою безпеки України повинно підпорядковуватися тим самим правовим гарантіям та механізмам нагляду, що застосовуються до інших правоохоронних органів,<sup>78</sup> і цей принцип слід чітко відобразити у проєкті Концепції. Проєкт Концепції та подальші зміни до законодавства, що з нього випливають, мають чітко визначити та врегулювати здійснення СБУ своїх правоохоронних повноважень, якщо їх буде збережено, у тому числі встановити, чи включають такі повноваження застосування летальної сили, арешт і затримання. Наразі Стаття 26 чинного Закону України «Про Службу безпеки України» надає військовослужбовцям СБУ право застосовувати зброю та інші спеціальні засоби нарівні з Національною поліцією України, без жодних спеціальних обмежень щодо застосування співробітниками СБУ летальної сили. Важливо, що такі повноваження мають відповідати міжнародним стандартам і рекомендаціям, зокрема положенням Статті 6 МПГПП, Статті 2 ЄКПЛ і документам ООН: [Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку](#) (1979) та [Основним принципам застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку](#) (1990). Закон також не врегульовує процедури здійснення співробітниками СБУ арешту та затримання, за винятком посилання у Статті 25 (8) на те, що СБУ має право проводити гласні і негласні оперативні заходи у порядку, визначеному Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність». Існує велика кількість міжнародних правових і нормативних стандартів щодо арешту та затримання, включаючи Статтю 9 МПГПП, Статтю 5 ЄКПЛ, а також нещодавно оновлені ООН [Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями](#) (2015), проте це питання виходить за межі аналізу в цьому Висновку. У будь-якому разі, СБУ не має права позбавляти осіб свободи лише з метою збору оперативних даних.<sup>79</sup> Застосування спеціальними службами повноважень на арешт і затримання підлягає такому самому нагляду, як і їх застосування правоохоронними органами, включаючи судовий нагляд за правомірністю будь-якого позбавлення волі.<sup>80</sup> СБУ також не може бути дозволено мати у своєму віданні власні центри тримання під вартою або використовувати будь-які невизнані центри тримання під вартою, що належать до відання третіх осіб.<sup>81</sup> **Всі ці обмеження та запобіжні гарантії мають бути належно відображені у відповідному законодавстві.**<sup>82</sup>
59. По-четверте, здійснення правоохоронних повноважень СБУ має бути строго обмежено випадками, коли існує обґрунтована підозра, що особа вчинила чи збирається вчинити конкретне кримінальне правопорушення у сфері національної безпеки або пов'язане з ним готування до злочину.<sup>83</sup>

<sup>78</sup> Цитована праця, виноска 24, Метод 28 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>79</sup> Там само, Методи 28 та 30 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>80</sup> Там само, Методи 28 та 30 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>81</sup> Там само, Методи 28 та 30 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>82</sup> Див., цитовану працю, виноска 1, зокрема підрозділ про повноваження СБУ (2020, Висновок БДППЛ щодо проєкту Закону).

<sup>83</sup> Там само, Метод 28 (2010 Збірка СДБТ ООН).

## КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ А.2.

Забезпечити, в усіх відповідних положеннях проекту Концепції, щоб мандат СБУ було обмежено розвідувальною / контррозвідувальною діяльністю, та вивести будь-які правоохоронні функції, як-от розслідування кримінальних справ, арешт і затримання, зі сфери повноважень СБУ та передати їх поліції та органам прокуратури / судовим органам, відповідно до їх компетенції; або, якщо наділення СБУ правоохоронними повноваженнями буде визнано абсолютно необхідним і збережено, строго обмежити обсяг і застосування таких повноважень виключно певними, чітко визначеними видами кримінальних злочинів проти національної безпеки, коли існує обґрунтована підозра, що особа вчинила чи збирається вчинити такі злочини або пов'язані з ними готування до злочину; вказати, що інші правоохоронні органи не виконуватимуть правозастосовних функцій щодо тих самих злочинів; та забезпечити, щоб здійснення цих повноважень Службою безпеки України підпорядковувалося тим самим правовим гарантіям і механізмам нагляду, що застосовуються до інших правоохоронних органів.

60. Нарешті, у Розділі 5.4 проекту Концепції зазначено, що *«інформація, здобута або створена СБУ в результаті контррозвідувальних і розвідувальних заходів, не може бути використана для вирішення завдань кримінального провадження інакше, ніж у порядку, передбаченому Законом України «Про контррозвідувальну діяльність»*. Положення про відокремлення використання інформації, здобутої в рамках контррозвідувальних заходів, та інформації, що використовується в контексті розслідування кримінальних справ, очевидно, має на меті запровадити запобіжні гарантії від зловживань. Однак у ньому бракує пояснення щодо практичних механізмів регулювання такого відокремлення та контролю з боку відповідних суб'єктів нагляду. **Проект Концепції слід доповнити відповідним положенням.**

### 4.2. Оперативно-розшукова діяльність

61. У третьому абзаці Розділу 5.2 йдеться про здійснювану СБУ *«оперативно-розшукову діяльність»*, а в чотирнадцятому абзаці Розділу 5.3 – про *«спеціальні технічні засоби для зняття інформації з каналів зв'язку та інші технічні засоби негласного отримання інформації»* та про *«безпосереднє використання технічних засобів для негласного пошуку, контролю, відбору, фіксації та обробки відомостей у межах оперативно-розшукових та контррозвідувальних справ і кримінальних проваджень»*.
62. Здобування та фіксація державою інформації, в тому числі персональних даних, отриманих в результаті спостереження, перехоплення повідомлень або негласних заходів, можуть бути пов'язані з серйозним втручанням у здійснення прав людини й основоположних свобод. Тому вкрай важливо, щоб такі заходи спостереження здійснювались із належним дотриманням принципів законності, необхідності та пропорційності та підлягали судовому нагляду, і щоб держава забезпечувала максимальну прозорість щодо відповідної нормативно-правової бази, обсягу, умов і способів здійснення таких заходів.<sup>84</sup> Ба більше, такі слідчі дії, зважаючи на їх

<sup>84</sup> Див. Спеціальний доповідач ООН з питань забезпечення та захисту права на свободу поглядів та їх вільне вираження, Доповідь 2013 року [2013 Report], п.п. 91-92, що відзначає важливість забезпечення державами прозорості щодо використання й обсягу

інтрузивний характер, відсутність громадського контролю та пов'язаний із цим ризик зловживання владою, мають підпадати під надзвичайно жорсткі умови та запобіжні гарантії.<sup>85</sup> **Необхідно зробити відповідне застереження в проєкті Концепції та передбачити, що нормативно-правова база з питань проведення таких оперативно-розшукових заходів має бути переглянута для забезпечення її відповідності міжнародним стандартам у галузі прав людини (див. також *Висновок БДППЛ щодо проєкту Закону*, в якому детальніше розглянуто умови й обставини здійснення таких заходів).**

63. З положень проєкту Концепції незрозуміло, чи здійснюватиме СБУ не лише цільове (точкове), але й потенційно стратегічне (масове) спостереження, що також пов'язане з високим ризиком порушення прав людини, зокрема права на повагу до приватного та сімейного життя. За необхідності, **в проєкті Концепції, а також у подальших змінах до відповідного закону, слід чітко зазначити, що повноваження СБУ щодо здійснення такого спостереження мають узгоджуватись із міжнародними стандартами в галузі прав людини і що відповідна законодавча база має бути переглянута для забезпечення такої узгодженості (див. також *Висновок БДППЛ щодо проєкту Закону*).**
64. Нарешті, у чотирнадцятому абзаці Розділу 5.3 докладно описано повноваження з технічного регулювання заходів спостереження. Виглядає, ніби це положення надає СБУ монопольне право здійснювати заходи негласного спостереження, які застосовуватимуться всіма правоохоронними органами в системі кримінального правосуддя. Якщо це так, тоді **проєкт Концепції та дотичні законодавчі акти мають запровадити ефективні запобіжні гарантії розмежування між (нецільовим) «стратегічним спостереженням», що проводиться в розвідувальних цілях<sup>86</sup>, та цільовим спостереженням у рамках кримінальних розслідувань (що підпадають під вищі рівні правових гарантій та контролю), хоча суб'єкти вироблення політики можуть вимагати застосування жорсткіших гарантій і у випадках «стратегічного нагляду» (див. також *Висновок БДППЛ щодо проєкту Закону*).**

### 4.3. Збирання й обробка даних

65. Розділ 3.1, дванадцятий абзац, стосується забезпечення органів і підрозділів СБУ «необхідними оперативно-технічними й організаційними можливостями з отримання оперативної інформації». Збирання, обробка й обмін інформацією, в тому числі персональними даними, є одним із основних завдань служб безпеки, водночас пов'язаним зі значним ризиком порушення прав людини, зокрема права на повагу до приватного та сімейного життя, захищеного Статтею 17 МПГПП та Статтею 8 ЄКПЛ. **Тому надзвичайно важливо, щоб у проєкті Концепції було зроблено чіткі посилання на відповідні міжнародні стандарти щодо права на повагу до приватного та сімейного життя, зокрема стосовно судового нагляду та ефективних механізмів захисту даних.**
66. Крім того, **проєкт Концепції має містити посилання на відповідні стандарти щодо обробки персональних даних, у тому числі на *Конвенцію Ради Європи про***

---

методів і повноважень стеження за повідомленнями, особливо щодо провайдерів Інтернет послуг. Див. також *цитовану працю*, виводка 24, Принцип 10.Е (2013 Принципи Цване).

<sup>85</sup> Див. ЄСПЛ, справа [Uzun v. Germany](#) (скарга № 35623/05, рішення від 2 вересня 2010 року), п. 63.

<sup>86</sup> *Цитована праця*, виводка 24, п. 52 (2015, Венеційська комісія, Перегляд Доповідей 2007 року про демократичний нагляд за службами безпеки та про демократичний нагляд за службами радіотехнічної розвідки [[2015 Update of the 2007 Report on the Democratic Oversight of the Security Services and Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies](#)]).



*захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних,*<sup>87</sup> хоча Конвенція допускає відступ від певних конвенційних принципів у інтересах національної безпеки за умови, що він є законним, необхідним та пропорційним. Додаткові рекомендації з цих аспектів містяться у *Висновку БДППЛ щодо проекту Закону*.

#### 4.4. Інформаційний обмін і співпраця зі службами безпеки іноземних держав

67. В двадцятому та двадцять першому абзацах Розділу 3.1 ідеться про інформаційний обмін з іншими країнами та про «*взаємодію з партнерськими спеціальними службами іноземних держав та міжнародними безпековими інституціями*». Загалом, співпраця між службами безпеки пов'язана з ризиками її здійснення в обхід існуючих національних механізмів контролю.<sup>88</sup> Для запобігання подібним ризикам **важливо, щоб у проєкті Концепції було зазначено, що законодавство, яке буде ухвалено на виконання Концепції, має передбачати достатні гарантії щодо міжнародної співпраці, відповідно до міжнародних стандартів і належної практики, і що така співпраця не використовуватиметься для обходу національних стандартів та інституційного контролю й у кінцевому підсумку не призведе до потенційних порушень прав людини** (див. детальніші рекомендації з цього питання у *Висновку БДППЛ щодо проекту Закону*).<sup>89</sup>

#### 4.5. Інші коментарі

68. Розділ 5.3 проекту Концепції детально описує напрямки діяльності, які може здійснювати СБУ з огляду на її компетенцію та повноваження, тому всі вищенаведені рекомендації стосуються також і цього Розділу. Крім того, у Розділі 5.3 йдеться про «*попередження та припинення діяльності на території України міжнародних терористичних організацій*». **Щоб уникнути зловживань, важливо визначити у загальнодоступному законодавчому акті, ухваленому Парламентом, перелік міжнародних організацій, які Україна визнала терористичними** (додаткові рекомендації з цього питання надано у *Висновку БДППЛ щодо проекту Закону*).
69. У сьомому абзаці Розділу 5.3 згадано «*інші угруповання або об'єднання, діяльність яких створює загрози національній безпеці*». Таке формулювання є надто розмитим і широким і може призвести до безпідставного розширення повноважень СБУ, особливо якщо законодавство чітко не визначає загрози національній безпеці. Не можна виключати, що така широта термінології може призвести до зловживань по відношенню до певних об'єднань, що здійснюють легітимну діяльність, яка може здатися образливою або яка захищає позиції, що, мабуть, «*ображають, шокують чи обурюють*» Державу чи якусь частину населення.<sup>90</sup> Як зазначено у розроблених ОБСЄ/БДППЛ та Венеційською комісією [Керівних принципах щодо свободи об'єднань](#), право на свободу вираження думки і право на свободу об'єднання

<sup>87</sup> Рада Європи, Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [[Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data](#)], CETS № 108, набула чинності в Україні 1 січня 2011 року.

<sup>88</sup> Див., наприклад, *цитовану працю*, вноска 24, п. 74 (2015 Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами радіотехнічної розвідки [[Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies](#)]).

<sup>89</sup> *Цитована праця*, вноска 24, Методи 31-35 (2010 Збірка СДБТ ООН). Див. також БДППЛ, Рекомендації з реагування на загрози та виклики, пов'язані з «іноземними бойовиками-терористами», в контексті захисту прав людини [[Guidelines on Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters"](#)] (2018), С. 43; та *цитовану працю*, вноска 24, п. 75 (2015 Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами радіотехнічної розвідки [[Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies](#)]); і Рекомендацію 5 (2015 Комісар Ради Європи з прав людини, Тематична доповідь про демократичний і ефективний нагляд за службами національної безпеки [[Democratic and Effective Oversight of National Security Services](#)]).

<sup>90</sup> Спеціальний доповідач ООН з питань боротьби з тероризмом, Тематична доповідь 2015 року [[2015 Thematic Report](#)], A/HRC/31/65, 22 лютого 2016 року,

дозволяють об'єднанням переслідувати цілі або здійснювати діяльність, що не завжди збігаються з думками і переконаннями більшості населення або навіть прямо суперечать їм.<sup>91</sup> Така діяльність може включати, наприклад, *«поширення інформації або ідей, що заперечують існуючий порядок або містять заклик до зміни конституції чи законодавства мирним шляхом, наприклад [...] шляхом підвищення самосвідомості меншин, [...] закликів до визнання автономії регіонів або навіть висунення вимог про відокремлення частини території держави»*.<sup>92</sup> **Для уникнення будь-якого ризику зловживань, слід видалити формулювання «інші угруповання або об'єднання, діяльність яких створює загрози національній безпеці», а в подальших змінах до законодавства слід дати визначення та скласти вичерпний перелік незаконних збройних та воєнізованих формувань, яким СБУ має протидіяти та підірвати діяльність яких припиняти.**

## 5. КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

70. Розділ 8 проекту Концепції містить огляд механізмів контролю та нагляду, що є позитивним. Справді, відповідно до схваленого ОБСЄ в 1994 році *[Кодексу поведінки стосовно політико-військових аспектів безпеки](#)*, держави-учасниці ОБСЄ *«розглядають демократичний політичний контроль над військовими і воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами як невід'ємну складову стабільності і безпеки»* (п.20).
71. Проект Концепції неодноразово наголошує на важливості *«демократичного цивільного контролю»* та на зобов'язанні СБУ дотримуватися цього принципу (див., наприклад, останній абзац Розділу 1.4 та останній абзац Розділу 2.2), але в більшості випадків він не наводить конкретних заходів з удосконалення такого демократичного контролю. З положень проекту важко зрозуміти, якими є обсяг контролю, компетенція та повноваження наглядових органів. Вітаючи загалом внесення до проекту Концепції окремого розділу щодо контролю та нагляду, маємо зазначити, що без подальшої деталізації відповідних положень у Концепції та/чи в майбутніх змінах до Закону України «Про Службу безпеки України», існує ризик, що наглядові органи залишаться неефективними.
72. Відповідно до міжнародних рекомендацій і передової практики, має бути створено багаторівневу систему внутрішніх, виконавчих, парламентських, судових, спеціалізованих та громадських механізмів нагляду.<sup>93</sup> Сукупна компетенція наглядових установ має охоплювати всі аспекти роботи спеціальних служб, включаючи дотримання ними законодавства та міжнародних стандартів у галузі прав людини, ефективність та результативність їх діяльності, їх фінансування й адміністративну практику.<sup>94</sup> Тож предметом нагляду має бути не лише *«діяльність СБУ»*, як це передбачено, наприклад, у Розділі 8.1 проекту Концепції, а й усі перелічені аспекти функціонування та роботи СБУ. **Проект Концепції слід відповідним чином доповнити.** Крім того, всі принципи, розглянуті в Розділі 3 вище, є актуальними та мають скеровувати процес реформування в частині внутрішнього та зовнішнього контролю.

<sup>91</sup> БДППЛ-Венеційська комісія, Керівні принципи щодо свободи об'єднань [[Guidelines on Freedom of Association](#)] (2015), п. 182.

<sup>92</sup> БДППЛ-Венеційська комісія, Керівні принципи щодо свободи об'єднань [[Guidelines on Freedom of Association](#)] (2015), п. 182.

<sup>93</sup> *Цитовані праці*, виноска 24, Метод 6 (2010 Збірка СДБТ ООН); С. 58 (2015, Комісар Ради Європи з прав людини, Демократичний і ефективний нагляд за службами національної безпеки [[Democratic and Effective Oversight of National Security Services](#)]); п. 7 (2015, Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами безпеки [[Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#)]); та С. 28 (2017, АОП ЄС, Спостереження з боку спеціальних служб).

<sup>94</sup> Там само. Метод 6 (2010 Збірка СДБТ ООН).

73. Крім того, надзвичайно важливо, щоб **контроль і нагляд здійснювалися з урахуванням гендерних особливостей та різноманітності, й це має бути чітко зазначено в проєкті Концепції**. Це означає, що наглядові органи повинні звертати увагу на те, як служби безпеки працюють над досягненням гендерної рівності; чи їх підхід до національної безпеки, а також закони та нормативні акти відображають безпекові потреби всіх людей, враховуючи їх різноманітність; і, загалом, чи вони сприяють реалізації Порядку денного «Жінки, мир, безпека».<sup>95</sup> Склад наглядових органів має бути різноманітним та інклюзивним. Наглядові органи повинні мати достатню компетенцію, повноваження та ресурси для здійснення системного аналізу гендерних питань та питань різноманітності, що стосуються як внутрішніх правил функціонування та кадрового забезпечення спеціальних служб, так і здійснення ними своєї діяльності.<sup>96</sup> Вони мають вживати заходів для розбудови власної інституційної спроможності розв'язувати гендерні проблеми та проблеми різноманітності й інтегрувати відповідні аспекти у свою діяльність, у тому числі шляхом навчання та консультування з експертами<sup>97</sup>, а також мають забезпечувати необхідні для цього людські та фінансові ресурси. Якщо їх уповноважено розглядати скарги, то вони мають забезпечити, щоб отримання, обробка та розслідування скарг – як від співробітників спеціальних служб, так і від будь-якої особи на дії спеціальних служб – здійснювались у недискримінаційний та доступний спосіб, з урахуванням гендерних аспектів і різноманітності.<sup>98</sup> **Зазначені моменти слід належно відобразити в Розділі 8 проєкту Концепції**. У цьому контексті корисним інформаційним джерелом може стати [Посібник № 7 «Гендер і парламентський контроль над сектором безпеки»](#), укладений Женевським центром ДКЗС, ОБСЄ/БДПЛ та ООН Жінки в 2019 році.
74. Усі наглядові органи, включаючи парламент, інститути омбудсмена, суди, трибунали й апеляційні органи, повинні також мати право доступу до всієї (секретної) інформації, яка стосується їх функцій і необхідна для виконання ними своїх обов'язків на основі чітко визначеної законом процедури.<sup>99</sup> **Важливо, щоб цей принцип було ясно викладено у проєкті Концепції**. До того ж, СБУ має бути зобов'язана вести детальну документацію та надавати наглядовим органам будь-які запитовані матеріали.<sup>100</sup> Орган нагляду, функції якого включають розгляд питань ефективності, додержання законодавства та прав людини у діяльності спеціальних служб, має отримати доступ до ще детальнішої інформації.<sup>101</sup> Наглядові органи повинні також бути забезпечені необхідними фінансовими, технічними і людськими ресурсами для виявлення, отримання й аналізу інформації, потрібної для ефективного виконання ними своїх функцій.<sup>102</sup>

<sup>95</sup> Цитована праця, виноска 25, С. 21 (2019 ДКЗС-ОБСЄ/БДПЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»).

<sup>96</sup> Там само, С. 33 (2019 ДКЗС- ОБСЄ/БДПЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»).

<sup>97</sup> Там само, С. 33 (2019 ДКЗС- ОБСЄ/БДПЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»).

<sup>98</sup> Там само, С. 33 (2019 ДКЗС- ОБСЄ/БДПЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»).

<sup>99</sup> Цитовані праці, виноска 24, п. 98 (2015, Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами безпеки [[Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#)]); 49-50 (2015, Комісар Ради Європи з прав людини, Демократичний і ефективний нагляд за службами національної безпеки [[Democratic and Effective Oversight of National Security Services](#)]); та Принцип 6 (2013 Принципи Цване).

<sup>100</sup> Див., наприклад, Європейський Парламент, Резолюція про Програму спостереження Агентства з національної безпеки США, органи спостереження в різних держава-членах та їх вплив на основоположні права громадян ЄС і на трансатлантичну співпрацю в галузі правосуддя та внутрішніх справ [[Resolution on the US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens' fundamental rights and on transatlantic cooperation in Justice and Home Affairs](#)], ухвалена 12 березня 2014 року (2013/2188(INI)).

<sup>101</sup> Див., наприклад, Венеційська комісія, Доповідь 2007 року про демократичний нагляд за службами безпеки [[2007 Report on the Democratic Oversight of the Security Services](#)], п. 163.

<sup>102</sup> Цитована праця, виноска 24, Принцип 33 (2013 Принципи Цване).

## КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ В.

Передбачити, що предмет контролю та нагляду не обмежується лише «діяльністю СБУ», а охоплює всі аспекти її функціонування й роботи; чіткіше визначити обсяг, компетенцію та повноваження різних механізмів контролю й нагляду та гарантувати надання всім їм права доступу до всієї (секретної) інформації, яка стосується їх функцій і необхідна для виконання ними своїх обов'язків на основі чітко визначеної законом процедури.

### 5.1. Внутрішній контроль

75. Окрім доволі загальної згадки про «оптимізовану систему внутрішнього відомчого контролю» (в останньому реченні Розділу 8.1), проєкт Концепції не містить деталей про механізми внутрішнього контролю. В принципі, саме керівництво служб безпеки повинно відігравати провідну роль у забезпеченні законності їх діяльності та дотримання стандартів у галузі прав людини; ставити відповідні завдання, давати настанови й організувати якісне навчання особового складу з цих питань; а також проводити необхідні внутрішні дисциплінарні розслідування неправомірних дій.<sup>103</sup> Здійснення такого внутрішнього контролю може бути покладено або на спеціальні підрозділи, або на створені з цією метою генеральні інспекції.<sup>104</sup> Крім того, як буде детальніше показано в п. 92 нижче, важливо запровадити придатні та функціональні механізми внутрішньої звітності, розгляду скарг та підзвітності, з виділенням належних людських і фінансових ресурсів. **Відтак, бажано доповнити проєкт Концепції посиланням на механізми внутрішнього контролю в межах СБУ та пояснити, що вони означають.**

### 5.2. Виконавчий контроль

76. Як впливає з першого абзацу Розділу 8.1, виконавчий контроль здійснюватимуть Президент України, Рада національної безпеки й оборони та Уповноважений Президента з питань контролю за діяльністю СБУ. **Було би доцільно детальніше описати роль і форму контролю, які передбачено для кожного із цих виконавчих суб'єктів, окрім призначення та звільнення Голови СБУ.**

### 5.3. Парламентський нагляд

77. У другому абзаці Розділу 8.1 ідеться про парламентський нагляд з боку Верховної Ради України (шляхом ухвалення законів, які регулюють діяльність СБУ та її повноваження, затвердження бюджетних асигнувань і рішень щодо звітів про їх виконання) та комітету Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій за діяльністю органів спеціального призначення. Далі зазначено, що Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснюватиме парламентський контроль за додержанням СБУ прав і свобод людини і громадянина. Уповноваження комітету Верховної Ради здійснювати нагляд за СБУ відповідає чинній належній практиці,<sup>105</sup> проте важливо, щоб такий комітет отримав спеціальні

<sup>103</sup> Цитовані праці, виноска 24, С. 58 (2015, Комісар Ради Європи з прав людини, Демократичний і ефективний нагляд за службами національної безпеки [[Democratic and Effective Oversight of National Security Services](#)]); та п. 15 (2015, Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами безпеки).

<sup>104</sup> Там само.

<sup>105</sup> Цитована праця, виноска 24, п. 10.i.b (2005, Рекомендація ПАРЕ № 1713), згідно з якою «контроль діяльності спеціальних служб має здійснювати спеціальний парламентський комітет».

повноваження щодо нагляду за органами безпеки та розвідки, включаючи доступ до конфіденційної або секретної інформації, можливість проводити парламентські розслідування й викликати керівництво СБУ на слухання, а також розгляд звернень.<sup>106</sup> У проєкті Концепції слід вказати, що зазначеному комітету має бути надано такі спеціальні повноваження та доступ до конфіденційної / секретної інформації, як буде передбачено подальшими змінами до відповідного закону (детальніші рекомендації див. у *Висновку БДППЛ щодо проєкту Закону*).

#### 5.4. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

78. У другому абзаці Розділу 8.1 окремо згадано Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у контексті контролю за дотриманням СБУ конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це узгоджується з рекомендаціями ПАРЄ про те, що «залежно від конкретних обставин слід допускати здійснення подальшого нагляду за органами державної безпеки з боку інших органів (наприклад, уповноважених з прав людини чи захисту персональних даних)».<sup>107</sup> Однак важливо, щоби проєкт Концепції або подальший закон містили посилання на сферу та обсяг наглядової компетенції Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо СБУ.
79. Окрім такого нагляду, загальноприйнятою практикою в європейських країнах є створення експертного органу, спеціально призначеного для нагляду за спеціальними службами. Їхні повноваження зазвичай включають санкціонування заходів спостереження, розслідування скарг, запит документів та інформації у спеціальних служб або надання органам виконавчої влади та/чи парламенту консультацій у цій царині.<sup>108</sup> Такі органи експертного контролю функціонують у 15 країнах Європейського Союзу.<sup>109</sup> На подальших етапах реформи СБУ можна було б розглянути доцільність створення такого органу експертного контролю з виключними наглядовими повноваженнями щодо діяльності СБУ, зокрема здійснення нею негласного спостереження й інших оперативних заходів.

#### 5.5. Судовий контроль

80. У третьому абзаці Розділу 8.1 зазначено, що контроль за діяльністю СБУ здійснюватиметься «судовими органами України». Проте незрозуміло, що це означає. Парламентська Асамблея Ради Європи твердо заявляє, що «[с]удова влада має бути уповноважена на здійснення широкомасштабного нагляду – як попереднього, так і подальшого» – за спеціальними службами.<sup>110</sup> Цей нагляд має включати попереднє надання судового дозволу на здійснення певних оперативно-розшукових заходів з високим ризиком порушення прав людини. Крім того, люди, які вважають, що їх права були порушені СБУ, також повинні мати можливість

<sup>106</sup> Цитована праця, виноска 24, С. 34-35 (2017, АОП ЄС, Спостереження з боку спеціальних служб).

<sup>107</sup> Цитована праця, виноска 24, п. С.4 (1999, Рекомендація ПАРЄ № 1402).

<sup>108</sup> Прикладом цих європейських країн є Німеччина та Бельгія, котрі створили потужні органи експертного контролю, а саме – Комітет G-10 у Німеччині та Постійний комітет з нагляду за спецслужбами (Комітет I) і Адміністративну комісію в Бельгії. Комітет I у Бельгії (i) аналізує та надає поради щодо законів або будь-яких інших стратегічних документів, які стосуються управління службами безпеки, одночасно надаючи судовим органам письмові висновки щодо законності способу збирання спецслужбами та службами безпеки інформації, наданої в кримінальних провадженнях; (ii) проводить ex-post аналіз виконання заходів цільового спостереження, тоді як Адміністративна комісія відповідає за надання попередніх дозволів; (iii) здійснює нагляд за заходами стратегічного спостереження, що проводяться агентством військової розвідки за кордоном, а також за співпрацю служб безпеки з їхніми міжнародними колегами, що є новим у підході органів експертного контролю; (iv) у разі надходження скарг, запитів від парламенту чи судових органів, проводить розслідування, включаючи розслідування щодо співробітників цих служб, які підозрюються у вчиненні тяжкого злочину чи проступку, з судовими повноваженнями; та (v) служить органом оскарження з питань надання доступу до секретної інформації та її захисту (див. <<https://www.comiteri.be/index.php/en/standing-committee-i/eight-assignments>>).

<sup>109</sup> Цитована праця, виноска 24, С. 43 (2017, АОП ЄС, Спостереження з боку спеціальних служб).

<sup>110</sup> Цитована праця, виноска 24, п. С.3 (1999, Рекомендація ПАРЄ № 1402).

вимагати відшкодування у судах. Якщо СБУ збереже правоохоронні функції, то важливо мати на увазі, що в [Московському документі ОБСЄ](#) (1991) держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання «забезпечувати, щоби правоохоронні дії підлягали судовому контролю, щоби співробітники правоохоронних органів несли відповідальність за такі дії та щоби жертви дій, кваліфікованих як порушення вищевказаних зобов'язань, могли відповідно до національного права вимагати належної компенсації».<sup>111</sup>

81. Було б доцільно, щоб проєкт Концепції або подальший закон визначав обсяг і ступінь судового нагляду, як попереднього (*ex-ante*), так і по завершенню здійснення заходів (*ex-post*). Він має включати, зокрема, попереднє санкціонування спостереження, поточний нагляд за заходами зі збирання інформації (нагляд за розслідуваннями, ухвали про припинення спостереження та ухвали про знищення зібраних даних) та подальший розгляд справ (див. також підрозділ 5.7 нижче).<sup>112</sup>

#### КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ С.

Визначити обсяг і ступінь судового нагляду, як попереднього (*ex-ante*), так і по завершенню здійснення заходів (*ex-post*), зокрема надання попереднього дозволу на спостереження, поточний нагляд за заходами зі збирання інформації та подальший розгляд справ.

### 5.6. Громадський нагляд

82. Розділ 8.3 проєкту Концепції передбачає, що «засоби масової інформації, громадські організації та окремі громадяни України братимуть участь у здійсненні громадського контролю за діяльністю Служби безпеки України» у порядку, визначеному Конституцією та законами України. А відповідно до другого параграфу Розділу 8.3, «Служба безпеки України з дотриманням вимог чинного законодавства щодо охорони інформації з обмеженим доступом оприлюднюватиме інформацію про напрямки та основні результати своєї діяльності за звітний період (Білу книгу)». Варто підкреслити, що згідно з Рекомендацією № 1402 (1999) Парламентської Асамблеї Ради Європи, «[г]ромадяни повинні мати загальне право на доступ до інформації, що зібрана та зберігається в органі (органах) державної безпеки, за винятком чітко обумовлених у законі випадків, коли таке право суперечить інтересам національної безпеки. Було б також бажано, щоб усі спори щодо права органів державної безпеки закривати доступ до інформації могли вирішуватись у судовому порядку».<sup>113</sup> Розділ 8.3 проєкту Концепції можна було б відповідним чином доповнити, вказавши, що питання, пов'язані з доступом до інформації та судовим переглядом у разі відмови СБУ розкривати інформацію, повинні бути детально врегульовані в законі (див. також відповідні рекомендації Висновку БДППЛ щодо проєкту Закону).

<sup>111</sup> НБСЄ/ОБСЄ, Документ Московської наради Конференції з людського виміру НБСЄ [[Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE](#)], 3 жовтня 1991 року, п. 21.2.

<sup>112</sup> Див., наприклад, Венеційська комісія, Доповідь про демократичний нагляд за службами радіотехнічної розвідки [[Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies](#)], CDL-AD(2015)011, п.п. 105-106.

<sup>113</sup> Цитована праця, вноска 24, п. С.5 (1999, Рекомендація ПАРС № 1402). Див. також БДППЛ, Керівні принципи щодо захисту правозахисників [[Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders](#)] (2014), п.п. 145-148.

## 5.7. Нагляд прокуратури за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями

83. Як зазначено в Розділі 8.2 проєкту Концепції, прокуратура України здійснюватиме «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями Служби безпеки України... відповідно до Конституції України». Варто підкреслити, що ЄСПЛ загалом вважає, що має існувати судовий або незалежний контроль над збиранням і використанням зібраної інформації, а прокуратура, у цьому відношенні, не може розглядатись як установа, незалежна від виконавчої влади.<sup>114</sup> **Розробникам слід забезпечити, щоб такий нагляд здійснювали судові органи замість або на додачу до прокуратури.**
84. Нарешті, згідно з практикою ЄСПЛ, для ефективної системи нагляду надзвичайно важливими є повноваження видавати розпорядження про негайне припинення заходів спостереження при виявленні порушення з боку служб безпеки,<sup>115</sup> тож це також слід відобразити у проєкті Концепції чи відповідному законодавстві.

## 6. ГЕНДЕРНІ ПИТАННЯ, РІЗНОМАНІТНІСТЬ І НЕДИСКРИМІНАЦІЯ

85. Питання різноманітності та гендерної рівності згадуються у проєкті Концепції лише в контексті запровадження ефективного механізму кадрового забезпечення відповідно до стандартів щодо гендерної рівності (Розділ 3.1, п'ятнадцятий абзац) з кінцевою метою створення рівних можливостей у занятті посад і професійному зростанні для жінок і чоловіків та «представників різних етнічних груп та різних регіонів України» (Розділ 6, п'ятий абзац).
86. Досягнення кращого гендерного балансу та різноманітності серед особового складу СБУ є гідною метою, оскільки інститути безпекового сектору мають представляти все населення, якому вони служать.<sup>116</sup> Водночас інтеграція гендерних аспектів і різноманітності в контексті реформування сектору безпеки повинна йти далі, не обмежуючись лише збільшенням представництва жінок та різних груп в інститутах безпеки. Гендерну рівність і різноманітність слід заохочувати як зсередини, у внутрішніх політиках і практиці як частину робочої культури служб безпеки, так і назовні, при наданні безпекових послуг всім групам населення, забезпечуючи розуміння й вирішення питань безпеки та правосуддя з урахуванням гендерних аспектів і різноманітності.<sup>117</sup> До того ж, Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок у [Загальній рекомендації № 30 стосовно становища жінок в умовах запобігання конфліктів, у конфліктних і постконфліктних ситуаціях](#) (2013) окремо радить державам провести реформу сектора безпеки, розроблену з урахуванням гендерних аспектів і особливих потреб жінок, що передбачає створення представницьких органів безпеки, здатних вирішувати різні проблеми та пріоритетні завдання жінок в області безпеки; забезпечити, щоб реформування сектора безпеки проходило під контролем механізмів всеосяжного нагляду і

<sup>114</sup> Див., наприклад, ЄСПЛ, справи [Popescu v. Romania](#) (скарга № 71525/01, 26 квітня 2007 року); та [Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria](#) (скарга № 62540/00, рішення від 28 червня 2007 року).

<sup>115</sup> ЄСПЛ, справа [Roman Zakharov v. Russia](#) [Велика палата] (скарга № 47143/06, рішення від 5 грудня 2015 року), п. 28.

<sup>116</sup> ДКЗС-ПРООН, Громадський контроль над сектором безпеки: посібник для організацій громадянського суспільства [[Public Oversight of the Security Sector - A Handbook for Civil Society Organizations](#)] (2008), С. 216.

<sup>117</sup> Цитовані праці, виноска 25, Розділ 3 (2019 ДКЗС-ОБСЕ/БДПЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»); та С. 16 (2019 ДКЗС-ОБСЕ/БДПЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»).

підзвітності з правом застосування санкцій; та зміцнювати штат фахівців з гендерних питань і роль жінок у здійсненні нагляду за сектором безпеки.<sup>118</sup>

87. Отже вкрай важливо запровадити політичні механізми для інтеграції гендерної рівності та різноманітності в систему управління секторами безпеки та правосуддя,<sup>119</sup> а також забезпечити, щоб гендерні аспекти й різноманітність стали невід'ємною частиною всіх вимірів реформування СБУ. Практичні наслідки таких зусиль розглянуто в наступних параграфах.
88. По-перше, як зазначено в підрозділі 2.1 вище, ключовим є те, що реформа СБУ має здійснюватись із урахуванням різноманітних потреб у сфері безпеки всіх людей: жінок, чоловіків, дівчат, хлопчиків, осіб із маргіналізованих громад. Це сприятиме формуванню безпекової політики та стратегій, що є більш орієнтованими на гендерні аспекти й різноманітність, та дозволить інститутам сектору безпеки, включаючи СБУ, адекватніше й ефективніше служити інтересам держави та суспільства в цілому (див. параграф 18 вище).
89. По-друге, служби безпеки є складовою державного апарату, а відтак повинні дотримуватися тих самих стандартів, зокрема щодо гендерної рівності та різноманітності, що й інші державні інститути. Це означає, що служби безпеки так само підпорядковуються національному законодавству щодо недискримінації та нормам міжнародного права, які забороняють дискримінацію та зобов'язують вживати заходів для її подолання.<sup>120</sup> Відповідно, служби безпеки не повинні допускати дискримінацію осіб чи груп за будь-якою ознакою.<sup>121</sup> Тому **слід чітко вказати, що принцип недискримінації за будь-якою ознакою є ключовим керівним принципом у реформуванні та діяльності СБУ, а також конкретизувати, що він застосовується як до внутрішніх політик і функціонування СБУ, так і до її зовнішньої оперативної діяльності.** Крім того, держави повинні забезпечити, щоб діяльність їх служб безпеки (зокрема, в контексті боротьби з тероризмом) здійснювалася на основі поведінки окремих осіб, а не на основі їх національного чи етнічного походження, кольору шкіри, мови, релігії або віросповідання, політичних або інших поглядів, соціального статусу, статі, сексуальної орієнтації чи гендерної ідентичності або іншої ознаки.<sup>122</sup> Деякі держави прямо забороняють своїм спеціальним службам / службам безпеки створювати досє на осіб на цій основі,<sup>123</sup> що загалом визнано належною практикою.<sup>124</sup> **Можна було б включити до проєкту Концепції чи до відповідного законодавства чітке положення, що визначає та забороняє таке профілювання.**

<sup>118</sup> Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок, Загальна рекомендація № 30 стосовно становища жінок в умовах запобігання конфліктів, у конфліктних і постконфліктних ситуаціях [[General Recommendation no. 30 on Women in Conflict Prevention, Conflict and Post-conflict Situations](#)], 18 жовтня 2013 року, п. 69.

<sup>119</sup> Там само.

<sup>120</sup> Цитована праця, вимога 25, С. 13 (2019 ДКЗС-ОБСЕ/БДПЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»). Див. також МОП, Конвенція про дискримінацію в галузі праці та занять № 111, 1958 [[Discrimination \(Employment and Occupation\) Convention, 1958 \(No. 111\)](#)], ратифіковану Україною 4 серпня 1961 року, Стаття 1 (а) якої визначає дискримінацію як «будь-яке розрізнення, недопущення або перевага, що робиться за ознакою раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних переконань, іноземного походження або соціального походження і призводить до знищення або порушення рівності можливостей чи поводження в галузі праці та занять».

<sup>121</sup> Цитована праця, вимога 24, Метод 11 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>122</sup> Там само, п. 18 (2010 Збірка СДБТ ООН). Див. також Комітет з ліквідації расової дискримінації, Загальна рекомендація № 30 про дискримінацію неграждан [[General Recommendation No. 30 on Discrimination Against Non-citizens](#)] (2004), п. 10.

<sup>123</sup> Там само, п. 18 (2010 Збірка СДБТ ООН).

<sup>124</sup> Спеціальний доповідач ООН з питання про сучасні форми расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості, Доповідь про расове й етнічне профілювання [[Report on Racial and Ethnic Profiling](#)], A/HRC/29/46, 20 квітня 2015 року, п. 66. Див., наприклад, Комітет з ліквідації расової дискримінації, Загальна рекомендація № 34 щодо расової дискримінації стосовно осіб африканського походження [[General Recommendation No. 34 on Racial Discrimination against People of African Descent](#)], п. 39. У цьому контексті див. також БДПЛ, Висновок щодо проєкту Закону України «Про поліцію та поліцейську діяльність» [[Opinion on the Draft Law of Ukraine on Police and Police Activities](#)] (2014), п. 30; та Європейська комісія з боротьби з расизмом і нетерпимістю Ради Європи, Загальнополітична рекомендація № 11 щодо протидії расизму та расовій дискримінації в роботі правоохоронних органів [[General Policy Recommendation No. 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing](#)], 29 червня 2007 року.



90. По-третє, робоче середовище у самій СБУ має сприяти більшій гендерній рівності та різноманітності. Окрім простого збільшення представництва жінок, уся інституційна культура та методи роботи повинні бути інклюзивними, недискримінаційними та відкритими для різноманітності як у стратегії, так і на практиці. Наприклад, це може означати забезпечення Службою гендерно-чутливих умов праці та зайнятості (тобто, врахування різних способів, якими чоловіки, жінки й інші групи можуть намагатися поєднати роботу з іншими обов'язками, наприклад, з піклуванням про батьків або дітей),<sup>125</sup> а також прийняття нею політики нульової толерантності до переслідування, сексуальних домагань, сексизму та різних форм зловживань тощо у своїй робочій культурі (див. параграф 92 нижче). Необхідно також провести належне оцінювання політики, процесів і матеріалів щодо набору кадрів, їх утримання, професійного зростання, навчання та просування по службі з метою виявити й усунути неявні чи явні гендерні й інші упередження та перекося.<sup>126</sup> Результати такого оцінювання мають лягти в основу стратегії забезпечення гендерної рівності та різноманітності, спрямованої на усунення культурних і структурних перешкод, а також невидимих бар'єрів, що заважають найму, утриманню та просуванню по службі жінок та інших недостатньо представлених груп, а нові підходи до набору кадрів мають стати привабливими для жінок та інших недостатньо представлених групи.<sup>127</sup> **Ці аспекти слід чітко відобразити в проєкті Концепції.**
91. Окремо слід зазначити стосовно осіб з інвалідністю, що Стаття 27 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю (КПОІ)<sup>128</sup> гарантує їм право на працю нарівні з іншими, що включає право на отримання можливості заробляти собі на життя *«працею, яку особа з інвалідністю вільно вибрала чи на яку вона вільно погодилась, в умовах, коли ринок праці та виробниче середовище є відкритими, інклюзивними та доступними для осіб з інвалідністю»*. Фраза *«праця нарівні з іншими»* означає не лише, що критерії добору кадрів, прийому на роботу та зайнятості мають бути недискримінаційними, але й що держави зобов'язані вжити ефективних заходів для створення сприятливого середовища для повної та рівної участі осіб з інвалідністю, забезпечення адекватних умов праці для кваліфікованих кандидатів. **Розробники проєкту Концепції могли б розглянути доцільність доповнення документу відповідним положенням.**
92. До того ж, служби безпеки повинні мати чітку політику й інші запобіжні гарантії, включаючи належні та функціонуючі механізми звітності, розгляду скарг і дисциплінарних стягнень для заборони, запобігання, виявлення й ефективного реагування на порушення прав людини, в тому числі на внутрішні та зовнішні випадки сексуального, гендерно-зумовленого й інших видів зловживань або домагань, залякування, експлуатації, насильства чи дискримінації на основі національного чи етнічного походження, кольору шкіри, мови, релігії або віросповідання, політичних або інших поглядів, статі, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності або гендерного самовираження чи іншої ознаки.<sup>129</sup> Мають бути розроблені та запроваджені ефективні механізми захисту скаргників від помсти з боку тих, кого вони звинувачують у неправомірних діях, або вищого

<sup>125</sup> Цитована праця, виноска 25, С. 22 (2019 ДКЗС-ОБСЄ/БДППЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»).

<sup>126</sup> Там само.

<sup>127</sup> Там само, С. 37 (2019 ДКЗС-ОБСЄ/БДППЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»).

<sup>128</sup> Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН, Резолюція № 61/106 від 13 грудня 2006 року. Україна ратифікувала цю Конвенцію 4 лютого 2010 року.

<sup>129</sup> Цитована праця, виноска 24, Метод 18 (2010 Збірка СДБТ ООН). Там само, С. 37 (2019 ДКЗС- ОБСЄ/БДППЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»; та С. 39 (2019 ДКЗС- ОБСЄ/БДППЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»).

керівництва.<sup>130</sup> Серед інших запобіжників можна назвати цільові навчальні й інформаційно-просвітницькі програми, механізми забезпечення підзвітності керівництва тощо. **У проєкті Концепції слід прямо передбачити розробку відповідних стратегічних документів, запобіжних гарантій і механізмів звітності та розгляду скарг як для внутрішніх, так і для зовнішніх випадків усіх видів зловживань, переслідувань, експлуатації, насильства чи дискримінації, а також виділення на ці цілі необхідних людських і фінансових ресурсів.**

#### **КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ D.**

Передбачити впровадження чіткої політики й інших запобіжних гарантій, включаючи належні та функціонуючі механізми звітності, розгляду скарг і дисциплінарних стягнень для заборони, запобігання, виявлення й ефективного реагування на порушення прав людини, в тому числі на сексуальні, гендерно-зумовлені й інші види зловживань або домагань, залякування, експлуатацію, насильство чи дискримінацію на основі національного чи етнічного походження, кольору шкіри, мови, релігії або віросповідання, політичних або інших поглядів, статі, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності або гендерного самовираження чи іншої ознаки; забезпечити захист викривачів і скаржників від помсти з боку тих, кого вони звинувачують у неправомірних діях, або вищого керівництва (*див. також параграф 99 нижче*).

93. По-четверте, це також означає, що гендерні аспекти й питання різноманітності мають бути інтегровані на кожному етапі повного циклу забезпечення правосуддя та безпеки – на етапі аналізу, формування політики, розробки та планування, навчання кадрів, упровадження, управління, нагляду, моніторингу й оцінки.<sup>131</sup> Це може допомогти покращити збирання й аналіз оперативної інформації завдяки тому, що в центрі уваги можуть опинитися не помічені раніше ознаки нестабільності.<sup>132</sup> **У проєкті Концепції варто прямо вказати на такий підхід як на керівний принцип діяльності СБУ. Щодо розбудови інституційного та кадрового потенціалу СБУ, проєкт Концепції містить кілька посилань на професійну підготовку співробітників СБУ, але доцільно зазначити, що вона має включати навчання з гендерних питань, а також питань різноманітності та прав людини.**
94. Останнє, також важливо зміцнювати штат фахівців з гендерних питань і роль жінок у здійсненні нагляду за СБУ<sup>133</sup> (див. також підрозділ 5 вище про контроль та нагляд за діяльністю СБУ). Крім того, слід також розширити участь жінок та інших недостатньо представлених груп у процесах ухвалення рішень (як

<sup>130</sup> Рекомендації щодо гендерних питань і внутрішніх механізмів оскарження див. у ДКЗС, Мегін Бастік, Гендер і механізми оскарження: Посібник із запобігання та реагування на гендерно-зумовлену дискримінацію, домагання, булінг та насильство для представників збройних сил та інститутів омбудсменів [Megan Bastick *Gender and Complaints Mechanisms: A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse*] (2015). Див. також ОБСЄ/БДПІЛ-ДКЗС-ОБСЄ, Гендерна секція, Рекомендації з інтегрування гендерних аспектів у внутрішній контроль у збройних силах; інтегрування гендерних аспектів у внутрішній контроль у силах поліції; інтегрування гендерних аспектів у контроль над сектором безпеки з боку інститутів омбудсмена й національних правозахисних інститутів [*Guidance notes on Integrating a Gender Perspective into Internal Oversight within Armed Forces, on Integrating Gender into Internal Police Oversight, and on Integrating Gender into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*] (2014).

<sup>131</sup> Цитована праця, вимога 25, С. 21 (2019 ДКЗС-ОБСЄ/БДПІЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»).

<sup>132</sup> Там само, С. 9 (2019 ДКЗС-ОБСЄ/БДПІЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»).

<sup>133</sup> Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок, Загальна рекомендація № 30 стосовно становища жінок в умовах запобігання конфліктів, у конфліктних і постконфліктних ситуаціях [*General Recommendation no. 30 on Women in Conflict Prevention, Conflict and Post-conflict Situations*], 18 жовтня 2013 року, п. 69.

стратегічних, так і оперативних), пов'язаних з роботою СБУ, а також у процесах реформування політики та законодавства у секторі безпеки (див. також підрозділ 8 нижче).

95. З огляду на вищевикладене, **необхідно відобразити всі ці аспекти в проєкті Концепції, доповнивши його так, щоб забезпечити врахування гендерних аспектів і питань різноманітності по всьому тексту документу.**

#### **КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ Е.**

Посилити положення щодо гендерних питань, різноманітності та недискримінації, в тому числі чітко визначивши принцип недискримінації як один із ключових керівних принципів реформування та діяльності СБУ, а також посилити положення, що забезпечили б сприяння гендерній рівності та різноманітності всередині Служби як частину її робочої культури, а також назовні при наданні безпекових послуг всім групам населення, формуванні бюджету та здійсненні нагляду.

## **7. КАДРОВЕ, ФІНАНСОВЕ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

### **7.1. Права людей і свободи особового складу СБУ**

96. Нажаль, у проєкті Концепції нічого не сказано про права людини та свободи особового складу СБУ. У цьому зв'язку слід наголосити, що схвалений ОБСЄ в 1994 році [Кодекс поведінки стосовно політико-військових аспектів безпеки](#) передбачає, що *«[к]ожна держава-учасниця забезпечуватиме, щоб особовий склад військових і воєнізованих сил та сил безпеки мав можливість користуватись і здійснювати свої права людини та основоположні свободи, відображені в документах НБСЄ та міжнародному праві, згідно з відповідними конституційними і правовими положеннями та вимогами служби»*.<sup>134</sup> Обмеження на здійснення персоналом служб безпеки своїх прав людини й основних свобод можливі, коли вони передбачені міжнародними стандартами у галузі прав людини за умови, що такі обмеження встановлені законом та є необхідними в демократичному суспільстві. **У проєкті Концепції слід чітко визнати права людини й основні свободи персоналу СБУ, водночас забезпечивши, щоб подальші зміни до законодавства також передбачали відповідні гарантії.** Це також означає запровадження правових і адміністративних процедур та механізмів захисту їхніх прав (див. також параграф 92 вище щодо механізмів оскарження та дисциплінарних заходів). Такі гарантії, процедури й механізми важливі для забезпечення належного врядування в секторі безпеки, а також тому, що співробітники органів безпеки радше дотримуватимуться закону та поважатимуть права і свободу людей, якщо їхні власні права та свободи будуть належно гарантовані та якщо їх керівники, роботодавці та громадськість поважатимуть їхню гідність.
97. Хоча всебічний огляд законності та пропорційності потенційних обмежень прав людини й основних свобод персоналу СБУ виходить за рамки цього Висновку, варто наголосити, що **будь-які з цих обмежень повинні бути строго необхідними та пропорційними для забезпечення політичної нейтральності та неупередженості**

<sup>134</sup> Див. ОБСЄ, Кодекс поведінки стосовно політико-військових аспектів безпеки [[1994 OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security](#)], п. 32.

відповідних посадових осіб та для належного виконання ними своїх обов'язків.<sup>135</sup> Цей принцип також можна було би окремо згадати у проєкті Концепції.

### КЛЮЧОВА РЕКОМЕНДАЦІЯ Ф.

Чітко визнати в проєкті Концепції права людини й основні свободи особового складу СБУ, підкресливши, що будь-яке обмеження їхніх прав і свобод має бути пропорційним і строго необхідним для забезпечення політичної нейтральності та неупередженості відповідних посадових осіб і для належного виконання ними своїх обов'язків.

## 7.2. Кадрове забезпечення діяльності СБУ

98. Розділ 6 проєкту Концепції, що стосується системи кадрового забезпечення СБУ, не містить посилання на етичні та дисциплінарні норми, застосовні до персоналу СБУ. **Доцільно було би включити пункт про розробку та впровадження етичного кодексу / кодексу поведінки відповідно до міжнародних стандартів, який має слугувати додатковим інструментом внутрішнього контролю.**
99. **Було б також важливо включити до проєкту Концепції конкретне посилання на захист «викривачів» (тобто осіб, які оприлюднюють конфіденційну або секретну інформацію, хоча їх службовий або інший обов'язок вимагає зберігати конфіденційність чи таємницю) від юридичної, адміністративної чи службової відповідальності, якщо вони діють «добросовісно» під час оприлюднення**

<sup>135</sup> З питань політичної нейтральності державних службовців у цілому див., наприклад, ЄСПЛ, справи [Ahmed and Others v. United Kingdom](#) (скарга № 22954/93, рішення від 2 вересня 1998 року), п.п. 53 та 63; та [Briķe v. Latvia](#) (скарга № 47135/99, рішення від 29 червня 2000 року). Стаття 22.2 МПГПП і Стаття 11.2 ЄКПЛ допускають обмеження державами свободи об'єднання для осіб, що входять до складу поліції та збройних сил (а також адміністративних органів держави за ЄКПЛ). Див. БДПЛ-Венеційська комісія, Керівні принципи щодо свободи об'єднань [\[Joint Guidelines on Freedom of Association\]](#) (2014), п. 144, де БДПЛ і Венеційська комісія прямо визнають можливість запровадження обмежень щодо здійснення права на свободу об'єднання для певних посадових осіб у випадках, «коли створення об'єднання або вступ до нього суперечать державним обов'язкам та/чи ставить під загрозу політичну нейтральність державних посадових осіб, про яких ідеться». Водночас, повна заборона на створення та членство у профспілках вважається посяганням на саму природу свободи об'єднання і, відтак, порушенням міжнародних стандартів у галузі прав людини (див., наприклад, стосовно військовослужбовців: ЄСПЛ, справи [Adefdromil v. France](#) (скарга № 32191/09, рішення від 2 жовтня 2014 року), п.п. 55 і 60; та [Matelly v. France](#) (скарга № 10609/10, рішення від 2 жовтня 2014 року), п.п. 71 та 75; див. також Європейський комітет з соціальних прав, [CGIL v. Italy](#), скарга № 140/2016, рішення від 7 червня 2019 року щодо прав співробітників фінансової гвардії, що мають статус військовослужбовців, на створення та членство в профспілках (Стаття 5), на укладання колективних договорів (Стаття 6 §2) та на страйк (Стаття 6 §4 – рішення підтверджує вимогу щодо необхідності та пропорційності). Щодо політичної діяльності та членства в політичних партіях, то розроблені ОБСЄ/БДПЛ та Венеційською комісією Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій [\[OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation\]](#) (2011) передбачають, що «участь у політичному житті на тій чи іншій стороні та членство в політичних партіях державних посадових осіб може підлягати регулюванню чи забороні задля уникнення конфлікту інтересів при виконанні ними своїх службових обов'язків у державних структурах» (pag 117). З аспектів пасивної (балотування на виборах) і активної (право обирати) політичної участі військовослужбовців, див. також ЄСПЛ, справи [Etxeberria and Others v. Spain](#) (скарги №№ 35579/03, 35613/03, 35626/03 та 35634/03, рішення від 30 червня 2009 року), п. 50; [Davydov and Others v. Russia](#) (скарга № 75947/11, рішення від 30 травня 2017 року), п. 286; [Ždanoka v. Latvia](#) [Велика палата] (скарга № 58278/00, рішення від 16 березня 2006 року), п. 115; та [Melnitchenko v. Ukraine](#) (скарга № 17707/02, рішення від 19 жовтня 2004 року), п. 57. Стосовно права на свободу релігії та віросповідання, держава може на законних підставах зобов'язати державних службовців, з огляду на їхній статус, утримуватись від демонстративного публічного вираження своїх релігійних переконань (див. наприклад, ЄСПЛ, справа [Pitkevich v. Russia](#) (скарга № 47936/99, рішення від 8 лютого 2001 року). Обмеження проявів релігійних переконань або віросповідання при виконанні державних функцій і в інших ситуаціях, пов'язаних з роботою, може бути виправданим з міркувань необхідної нейтральності та безсторонності; однак, це не означає обмеження їхнього права сповідувати свою релігію чи переконання поза роботою, під час богослужіння, навчання, релігійної практики чи ритуальних обрядів, як передбачено у Статті 18 МПГПП, якщо це не ставить під сумнів їх нейтральність і безсторонність. Щодо свободи вираження поглядів, право будь-якої особи на свободу вираження поглядів може бути обмежено, як передбачено в Статті 19(3) МПГПП, якщо такі обмеження встановлені законом, є необхідними для поважання прав і репутації інших осіб або для охорони державної безпеки, громадського порядку (*ordre public*), здоров'я чи моральності населення, та є пропорційними цій меті. Законні обмеження стосовно державних службовців переважно зумовлені принципом конфіденційності, що зобов'язує їх зберігати у таємниці інформацію, отриману в ході виконання ними своїх функцій, а також необхідністю зберігати нейтральність державної служби.

**інформації.**<sup>136</sup> Дійсно, позаяк більшість заходів СБУ є за своєю природою негласними, особи, права яких порушено (наприклад, через незаконне спостереження), зазвичай не знають про такі порушення і не можуть домагатися доступного їм засобу правового захисту. Можливості наглядових органів у цьому відношенні обмежено їхніми повноваженнями та доступом до інформації. У демократичних суспільствах на додачу до механізмів підзвітності та нагляду існують добре регламентовані процедури інформування про можливі неправомірні дії (викриття), що дозволяє співробітникам служб безпеки чи спеціальних служб висловлювати занепокоєння та повідомляти компетентним внутрішнім і зовнішнім органам (й, у крайньому разі, громадськості) про неправомірні дії та порушення, включаючи порушення прав людини, які вони підозрюють або свідками яких були.<sup>137</sup> У 2015 році ПАРЄ ухвалила *Резолюцію №2060*, яка замінює попередні резолюції на підтримку Принципів Цване та закликає держави-члени *«прийняти закони про захист викривачів, що поширювалися б також на співробітників служб державної безпеки та спеціальних служб і приватних компаній, що працюють у цій сфері»*.<sup>138</sup> Наприклад, у Франції співробітники спеціальних служб, які стали свідками чи помітили порушення закону про спеціальні служби, можуть звернутися до Національної комісії з моніторингу методів оперативної роботи (CNCTR), яка може передати відповідну справу далі до Державної Ради та інформувати про неї Прем'єр-міністра.<sup>139</sup>

### 7.3. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності СБУ

100. Схвалений ОБСЄ в 1994 році *Кодекс поведінки стосовно політико-військових аспектів безпеки* визначає, що *«[к]ожна держава-учасниця передбачатиме затвердження своїм законодавчим органом витрат на оборону»* та, *«приділяючи належну увагу вимогам національної безпеки, повинна виявляти стриманість у своїх військових витратах і забезпечувати прозорість і відкритий доступ до інформації, що стосується збройних сил»* (п. 22). Загалом вважається, що держави-учасниці НБСЄ прагнули, щоб ці принципи застосовувались не лише до видатків на оборону, а й до інших витрат, пов'язаних з безпекою. В Україні бюджетні асигнування для відомства затверджує законодавчий орган (Розділ 8.1 проєкту Концепції), що відповідає *Кодексу поведінки ОБСЄ 1994 року*. Однак виникають деякі питання щодо прозорості бюджетного процесу, доступу громадськості до такої інформації та ретельності бюджетного контролю. Незрозуміло, наскільки детальним є бюджет, що вноситься до Верховної Ради, і чи в ньому виокремлено статтю видатків на діяльність СБУ. **Бажано доповнити проєкт Концепції положенням про покращення прозорості бюджетного процесу СБУ, в дусі параграфу 22 Кодексу поведінки ОБСЄ 1994 року.**
101. Критично важливим етапом бюджетного процесу є також моніторинг видатків державних органів і установ. У цьому зв'язку проєкт Концепції зауважує, що *«зовнішній фінансовий контроль (аудит) за діяльністю Служби безпеки України здійснюватиметься Рахунковою палатою»* (Розділ 8.1), що відповідає зобов'язанням держав-учасниць ОБСЄ та передовій практиці. Однак для того, щоб Рахункова палата могла виконувати такі функції стосовно СБУ, їй знадобиться відповідний власний апарат, а також детальна інформація про бюджет СБУ. Вона також потребуватиме повного доступу до фінансової/бухгалтерської звітності СБУ,

<sup>136</sup> Там само, підрозділ «Законодавство про таємницю», 4-й параграф (2004 Спільна декларація).

<sup>137</sup> Див., наприклад, *цитовану працю*, вноска 24, Принципи 37-49 (2013 Принципи Цване).

<sup>138</sup> *Цитована праця*, вноска 24, Стаття 10.1.1 (2015 ПАРЄ, Резолюція № 2060 про забезпечення захисту викривачів [[Resolution 2060 on improving the Protection of Whistle-blowers](#)]).

<sup>139</sup> *Цитована праця*, вноска 24, С. 31 (2017 АОП ЄС, Спостереження з боку спеціальних служб). Див. також, наприклад, Франція, Кодекс державної безпеки, Стаття L. 861-3.

яка повинна давати чітке уявлення про те, як витрачались виділені кошти. На практиці, певні країни стикаються зі складнощами у цій сфері.<sup>140</sup> Отже, загалом вітаючи прагнення розпочати «оптимізацію» (Розділ 3.2. проєкту Концепції) системи внутрішнього контролю і аудиту в СБУ, рекомендуємо додати, що **рахунки СБУ повинні бути доступнішими для аудиту Рахунковою палатою та іншими органами, відповідальними за зовнішній аудит СБУ, включаючи відповідний парламентський комітет** (див. параграф 77 нижче).

102. Нарешті, досягнення кращого гендерного балансу та представництва жінок у СБУ, а також забезпечення інтеграції гендерних аспектів і питань різноманітності в усі виміри функціонування та діяльності СБУ, вимагатимуть ретельної оцінки впливу її інституційних бюджетних асигнувань та видатків.<sup>141</sup> Наприклад, окремі фінансові асигнування можуть призначатись для посилення організаційної спроможності й експертних знань з гендерних питань, у тому числі шляхом створення нових посад, запровадження заходів із подолання гендерної дискримінації та домагань, а також урахування можливих індивідуальних обставин (наприклад, відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами чи відпустки для догляду за дитиною). **Бажано доповнити проєкт Концепції положенням про врахування гендерних аспектів у бюджетному процесі СБУ.**

## 8. ПРИКІНЦЕВІ КОМЕНТАРІ ЩОДО ПРОЦЕСУ ПІДГОТОВКИ Й УХВАЛЕННЯ ПРОЄКТУ КОНЦЕПЦІЇ ТА ВІДПОВІДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

103. Як зазначено у підрозділі 2.1 вище, вкрай важливо, щоби політика та законодавство у сфері безпеки розроблялися з урахуванням безпекових потреб, які визначаються в інклюзивний і гендерно-чутливий спосіб,<sup>142</sup> із залученням громад і осіб до формулювання власних потреб у безпеці. Примітно, що [Резолюція № 1325 Ради Безпеки ООН «Жінки, мир, безпека»](#) (2000) заохочує до рівного та повного залучення жінок до всіх заходів із підтримання миру й безпеки та закликає держави активізувати участь жінок в усіх зусиллях ООН у сфері миру та безпеки, в тому числі в ухваленні рішень щодо безпеки.<sup>143</sup> Рада міністрів ОБСЄ у своєму [Рішенні № 7/09 «Участь жінок у політичному та громадському житті»](#) також закликає держави-учасниці ОБСЄ впроваджувати, в міру необхідності, відкриті та колегіальні процеси, що забезпечують активніше залучення жінок і чоловіків на всіх етапах розробки законодавства, програм і політики (п. 5).
104. Не менш важливо сформулювати всеосяжне національне бачення реформи безпекового сектору з належним урахуванням потреб і прагнень населення. Визначаючи таке бачення, держави повинні застосовувати цілісний, колегіальний та прозорий підхід до реформування сектору безпеки, заснований на інклюзивному процесі діалогу між органами влади різних рівнів, між усіма гілками влади та інститутами сектору безпеки, національними інститутами з прав людини, громадянським суспільством,<sup>144</sup> зокрема жіночими групами й організаціями із

<sup>140</sup> Наприклад, у Нідерландах експерт з питань оборони у вищому органі фінансового контролю скаржився близько 10 років тому, що, хоча Міністерство оборони намагалося забезпечити прозорість, все ж було складно проводити аудит через недостатню чіткість бухгалтерської звітності.

<sup>141</sup> Див., наприклад, [цитовану працю](#), вноски 25, Розділи 3.3, 4.3 та 5.1 (2019 ДКЗС- ОБСЄ/БДПІЛ та ООН Жінки, Посібник № 7 «Гендер і парламентський контроль за сектором безпеки»).

<sup>142</sup> [Цитована праця](#), вноски 25, (2019 ДКЗС-ОБСЄ/БДПІЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»).

<sup>143</sup> Резолюція № 1325 Ради Безпеки ООН «Жінки, мир, безпека» [[UN Security Council Resolution 1325 “Women, Peace and Security”](#)] (2000), п. 1. Див. також [цитовану працю](#), вноски 25, С. 11 (2019 ДКЗС-ОБСЄ/БДПІЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»).

<sup>144</sup> Держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання сприяти «поліпшенню умов для контактів і обмінів думками між громадянськими об'єднаннями та відповідними національними органами та державними установами» (Московський документ 1991 року, п. 43.1).

захисту дітей, представниками маргіналізованих громад чи груп, релігійних громад та інших недержавних суб'єктів.<sup>145</sup> Це сприятиме розбудові довіри місцевих громад до служб безпеки, а також допомагатиме самим службам глибше зрозуміти, що слід робити для кращого виконання своїх завдань.<sup>146</sup> Такий підхід видається особливо актуальним з огляду на результати нещодавнього дослідження програм допомоги сектору безпеки в Україні, зокрема на виявлену проблему незалучення засобів масової інформації та організацій громадянського суспільства (ОГС) до розробки політики та впровадження пов'язаних із сектором безпеки реформ.<sup>147</sup> ОБСЄ також відзначало, що однією з головних проблем є ігнорування державними установами на центральному та регіональному рівнях прагнення ОГС активніше долучатися до процесу реформ.<sup>148</sup>

105. Відповідно, процес розробки й ухвалення проєкту Концепції має бути широким, інклюзивним і колегіальним та передбачати залучення вищезазначених зацікавлених сторін, у тому числі ОГС, до своєчасних публічних обговорень документу. Це означає, що в ході доопрацювання та реалізації проєкту Концепції слід проводити консультації з громадськістю, включаючи жінок і чоловіків, різноманітні об'єднання, що представляють різні погляди, навіть критичні щодо позицій уряду/держави.<sup>149</sup> Важливою складовою реформування спеціальних служб є активний пошук відповіді на запитання, як слід визначати спецслужби та їхню роль у демократичному суспільстві, а це можна зробити лише за допомогою вагомої та змістовної участі громадянського суспільства, наукових кіл і медіа-платформ.<sup>150</sup>

106. Цей коментар стосується будь-якого нормативно-правового акта, ухваленого на виконання Концепції, зокрема запропонованих змін до Закону України «Про Службу безпеки України» (Розділ 3.2, перший абзац).<sup>151</sup> У цьому контексті варто нагадати, що держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання забезпечити, щоб закони були «ухвалені по завершенню відповідної гласної процедури та [щоб] адміністративні положення оприлюднювалися, що є умовою їх застосування» (Копенгагенський документ 1990 року, п. 5.8).<sup>152</sup> До того ж, ключові зобов'язання в рамках ОБСЄ передбачають, що «[з]аконодавство буде розроблятися й ухвалюватися в результаті відкритого процесу, що відбиває волю народу або безпосередньо, або через обраних ним представників» (Московський документ 1991 року, п. 18.1).<sup>153</sup> За своєю природою, публічні консультації є засобом відкритого та демократичного врядування, оскільки вони сприяють більшій прозорості та підзвітності державних установ і допомагають виявити потенційні суперечливі положення ще до ухвалення закону.<sup>154</sup> Для того, щоб бути ефективними, консультації щодо проєктів законодавчих актів і політики мають бути інклюзивними й надавати відповідним зацікавленим сторонам достатньо часу для підготовки та подання зауважень і пропозицій.<sup>155</sup> Крім того, зважаючи на

<sup>145</sup> Цитована праця, вимога 26, п. 61(а) (2013 Генеральний секретар ООН, Забезпечення безпеки держав і суспільств [[Report on Securing States and Societies](#)]).

<sup>146</sup> Цитована праця, вимога 25, С. 27 (2019 ДКЗС- ОБСЄ/БДПЛ та ООН Жінки, Посібник № 1 «Управління сектором безпеки, реформування сектору безпеки та гендер»).

<sup>147</sup> Див. ДКЗС, Підтримка реформування сектору безпеки в Україні – карта програм допомоги сектору безпеки [[Supporting Ukraine's Security Sector Reform – Mapping Security Sector Assistance Programmes](#)] (2018), С. 56.

<sup>148</sup> Див. Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні, Громадянське суспільство та криза в Україні [[Civil Society and the Crisis in Ukraine](#)], SEC.FR/125/15/Согт.1, 11 лютого 2015 року, С.10.

<sup>149</sup> Див. Віденські рекомендації з розширення участі громадських об'єднань у процесах ухвалення рішень на державному рівні (квітень 2015 року), наявні за посиланням: <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

<sup>150</sup> Цитована праця, вимога 25, С. 30 (2019 ДКЗС-ОБСЄ/БДПЛ-ООН Жінки, Посібник № 14 «Спеціальні служби та гендер»).

<sup>151</sup> Див. п. 18.1 Московського документу ОБСЄ 1991 року [[OSCE Document of the Moscow Meeting](#)] (1991).

<sup>152</sup> Наявний за посиланням: <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

<sup>153</sup> Наявний за посиланням: <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

<sup>154</sup> Там само.

<sup>155</sup> Відповідно до рекомендацій міжнародних і регіональних організацій, а також належної практики в регіоні ОБСЄ, публічні консультації зазвичай тривають від щонайменше 15 днів до двох-трьох місяців, хоча в міру необхідності ці строки може бути

потенційний вплив реформи, необхідно, щоб їй передувало глибоке дослідження та оцінка впливу, з належним аналізом проблеми та використанням доказових методів, що дозволило б визначити найбільш результативний та ефективний варіант регулювання.<sup>156</sup> Також важливо відвести достатньо часу для підготовки та внесення змін і доповнень.

107. З огляду на вищевикладене, логічна послідовність кроків мала б полягати в тому, щоб спочатку провести належну оцінку регуляторного впливу, а потім розробити стратегічний документ, який би окреслив загальні напрямки реформи. На його основі згодом слід було б підготувати закон про національну безпеку та інші програми. У цьому зв'язку дещо передчасним видається те, що 12 березня, тобто ще до схвалення Концепції, у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» (№ 3196).
108. Відповідно, процес розробки й ухвалення змін до Закону на основі проєкту Концепції має відповідати принципам демократичного законотворення. Будь-який належний процес реформування сектору безпеки, особливо такого масштабу, **повинен бути прозорим, інклюзивним, широким і передбачати ефективні консультації, в тому числі з представниками організацій громадянського суспільства, та повну оцінку впливу та сумісності з відповідними міжнародними стандартами у галузі прав людини. Слід також передбачити достатньо часу для всіх етапів підготовки змін та подальшого законодавчого процесу.** Експерти БДПЛ готові надати відповідним державним органам усіляку подальшу допомогу, яка їм може знадобитись у будь-яких ініціативах з реформування системи законодавства у сфері безпеки або в інших сферах.

[КІНЕЦЬ ТЕКСТУ]

---

подовжено з урахуванням, серед іншого, характеру, складності й розміру запропонованого проєкту акта та супровідних даних чи інформації. Див., наприклад, БДПЛ, Висновок щодо проєкту Закону України «Про публічні консультації» [[Opinion on the Draft Law of Ukraine "On Public Consultations"](#)] (1 вересня 2016 року), п.п. 40-41.

<sup>156</sup> Див., наприклад, БДПЛ, Доповідь про оцінювання законодавчого процесу в Республіці Молдова [[Report on the Assessment of the Legislative Process in the Republic of Moldova](#)] (2010), п. 14.5.