



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів
(реєстр. № 5061 від 15 вересня 2016 року)**

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 березня 2017 року (протокол № 57) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів (реєстр. № 5061 від 15 вересня 2016 року), поданий народними депутатами України В.П. Сюмар, О.В. Опанасенком (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою забезпечення публічного доступу та підвищення рівня інформування громадськості про джерела формування державного та місцевих бюджетів, а також про шляхи використання публічних коштів в країні.

Для досягнення мети автором пропонується внести зміни до законів України «Про відкритість використання публічних коштів», «Про Національний банк України», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про політичні партії в Україні», «Про запобігання корупції», а також до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша та друга статті 8); органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та

у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Статтею 22 Конституції України встановлено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Частина шоста статті 55 Конституції України передбачає, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Натомість, змінами до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) пропонується статтю 254 доповнити частиною третьою, відповідно до якої протокол про адміністративне правопорушення, вчинене посадовою або службовою особою державного органу, органу місцевого самоврядування, створених такими органами підприємств, установ та організацій, може бути надісланий поштою за місцем роботи такої особи, якщо таке порушення пов'язане із здійсненням нею посадової або службової діяльності. До протоколу додається роз'яснення для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, її прав і обов'язків, передбачених статтею 268 цього Кодексу.

Змінами до статті 256 КУпАП пропонується передбачити, що при складанні протоколу про адміністративне правопорушення, вчинене посадовою або службовою особою державного органу, органу місцевого самоврядування, створених цими органами підприємств, установ та організацій, що пов'язане із здійсненням такою особою посадової або службової діяльності, підпис особи, яка притягується до відповідальності, не вимагається, якщо такий протокол надсилається поштою за місцем роботи особи відповідно до статті 254 цього Кодексу. У зазначеному протоколі вказується прізвище, ім'я, по батькові, посада особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі виявлення такої особи).

Зазначений порядок притягнення певної категорії осіб до адміністративної відповідальності нівелює право особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до нього, а також викласти мотиви свого відмовлення від його підписання, не має можливості залучити свідків до підписання протоколу, що унеможлиблює реалізацію такою особою права на захист, в тому числі під час розгляду відповідної справи судом чи іншим уповноваженим органом (посадовою особою).

Крім того, Законопроектом не встановлено випадки, у яких протокол складається та надсилається у зазначеному порядку. Законопроект також не містить будь-яких зобов'язань уповноважених осіб щодо вчинення дій щодо залучення особи, стосовно якої складається протокол, до фіксації та попереднього розгляду правопорушення на етапі складання відповідного протоколу. Зазначене, на думку Комітету, містить ризики свавільного використання уповноваженими особами наданих їм повноважень.

За приписом частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Як зазначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність (абзац другий підпункту 4.1. пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) одним з елементів забезпечення принципу верховенства права називає правову визначеність, яка «вимагає, щоб юридичні норми були ясними, точними та були спрямовані на те, щоб забезпечувати постійну прогнозованість ситуацій та правовідносин, що виникають» (пункт 46 Доповіді про верховенство права, ухвалений Венеціанською комісією на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року).

Разом з тим, змінами до КУпАП пропонується встановити адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог (приписів) «осіб, які діють за дорученням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (зміни до статті 188⁴⁰), а також уповноважити зазначених осіб на складання протоколу про адміністративні правопорушення (зміни до пункту 8¹ статті 255). Така юридична невизначеність однієї із ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення є неприпустимою для КУпАП, адже внаслідок цього унеможливується належна кваліфікація вчиненого діяння та застосування відповідного адміністративного стягнення.

Порушення принципу правової визначеності має місце і стосовно інших термінів, які пропонують Законопроектом, зокрема «особи, які сплатили кошти до державного та/або місцевих бюджетів», «податкова декларація фізичної особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (пункти 6, 7 розділу I Законопроекту).

Законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» новою статтею 6, якою, зокрема, встановлюється, що парламентський контроль за дотриманням вимог цього Закону здійснюється тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України.

Слід зазначити, що відповідно до частини третьої статті 89 Конституції України Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України (частина четверта статті 76 Конституції України).

Конституційний Суд України, розглядаючи на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151

та пункту 6 розділу XV Конституції України)" зазначив, що «За Конституцією України парламентський контроль – це передусім контроль самої Верховної Ради України (пункт 33 частини першої статті 85), який включає: контроль за виконанням Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85), контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункт 13 частини першої статті 85), контроль за використанням позик, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, що не передбачені Державним бюджетом України (пункт 14 частини першої статті 85), надання парламентом згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України, тощо.

З питань додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина парламентський контроль здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (стаття 101), з питань використання коштів Державного бюджету України – Рахунковою палатою, яка діє від імені парламенту (стаття 98 Конституції України).» (абзаци п'ятий та шостий пункту 8 мотивувальної частини Висновку від 14 березня 2001 року № 1-в у справі про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України).

Таким чином, здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи. Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України та народні депутати України не є самостійними суб'єктами парламентського контролю.

В свою чергу, Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу, що «верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7; підпункт 2.2. пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 30 травня 2012 року № 12-рп).

Стаття 36 Конституції України гарантує, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах.

При цьому, зазначені конституційні права опосередковані позитивними зобов'язаннями держави щодо їх належної реалізації.

Законопроектом пропонується внести зміни до законів України «Про політичні партії в Україні» та «Про відкритість використання публічних

коштів», визначивши політичні партії суб'єктами використання публічних коштів.

Зазначена ініціатива викликає сумнів в доцільності її реалізації. Так, діяльність політичних партій регулюється Законом України «Про політичні партії в Україні». Розділом IV-1 зазначеного Закону передбачено державне фінансування політичних партій, що є не стільки однією з форм їх державної підтримки, як формою забезпеченням державою здійснення політичних прав громадян. Запровадження державного фінансування політичних партій має на меті посилити рівень фінансової, організаційної і кадрової спроможності партій, диверсифікувати джерела фінансування партійної діяльності, зменшити рівень залежності партій від великих донорів, зменшити ризики корупції у політиці, переорієнтувати діяльність партій з постійного пошуку джерел фінансування на внутрішньопартійний розвиток, створити умови для чесної та вільної політичної конкуренції, розвитку нових партій тощо.

При цьому, запровадження державного фінансування супроводжувалося введенням жорстких правил фінансової звітності політичних партій та контролю. Зокрема, Законом України «Про політичні партії в Україні» передбачено, що політичні партії, місцеві організації політичних партій ведуть бухгалтерську звітність у встановленому порядку, проводять щорічний внутрішній фінансовий аудит своєї діяльності, а також проходять зовнішній незалежний фінансовий аудит у випадках, передбачених цим Законом. Щорічний внутрішній фінансовий аудит діяльності політичної партії, її місцевої організації, яка у встановленому законом порядку набула статусу юридичної особи, здійснюється органом (посадовою особою) відповідної політичної партії, місцевої організації політичної партії, уповноваженим здійснювати внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями та витратами політичної партії (місцевої організації партії). Політична партія, яка була суб'єктом виборчого процесу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або брала участь у чергових чи позачергових місцевих виборах, а також політична партія, яка отримує державне фінансування, зобов'язані пройти зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в рік, наступний за роком проведення таких виборів чи отримання державного фінансування (частини перша – третя статті 17); політична партія щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, зобов'язана подати до Національного агентства з питань запобігання корупції у паперовій формі (за підписом керівника політичної партії, засвідченим печаткою політичної партії), а також на електронному носії звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за відповідний квартал, а також оприлюднює такий звіт на своєму офіційному веб-сайті (за наявності) у цей самий строк (частина сьома статті 17); для отримання коштів з державного бюджету, що виділяються на державне фінансування статутної діяльності політичної партії, політична партія зобов'язана відкрити окремий рахунок у

національній валюті України в установі банку України. Кошти, отримані політичною партією з державного бюджету на фінансування її статутної діяльності, зараховуються виключно на такий окремий рахунок. Зарахування на такий рахунок інших коштів, ніж кошти державного бюджету, виділені на фінансування статутної діяльності партії, забороняється (частина друга статті 17-3).

Зважаючи на зазначене, незрозумілим є запровадження дублюючого регулювання стосовно контролю за фінансовою звітністю політичних партій, що, на думку Комітету, є надмірним втручанням в діяльність політичних партій та створенням штучним обмеженням у їх діяльності, що порушує одне з фундаментальних прав громадян – право на об'єднання в політичні партії та право вираження поглядів.

Законопроектом пропонується внести зміни до частини першої статті 47 Закону України «Про запобігання корупції», якими виключити з переліку інформації з обмеженим доступом, яка не підлягає відображенню у відкритому доступі, інформацію щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків та серії та номера паспорта громадянина України.

Аналогічні зміни щодо обов'язкового зазначення реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України (стосовно осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку у паспорті) пропонується внести також в закони України «Про відкритість використання публічних коштів», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних».

Слід зазначити, що присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків є елементом обліку платників податків, що відповідно до положень пункту 63.1 статті 63 Податкового кодексу України ведеться з метою створення умов для здійснення контролюючими органами контролю за правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати податків, нарахованих фінансових санкцій, дотримання податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Відповідно до пункту 63.7 статті 63 Податкового кодексу України контролюючий орган зазначає податковий номер або серію та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку у паспорті) у всіх свідоцтвах, довідках, в інших документах або повідомленнях, що видаються платнику податків або надсилаються йому.

Кожен платник податків зазначає податковий номер або серію та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і

мають відмітку у паспорті) в усіх податкових деклараціях (розрахунках, звітах), платіжних документах щодо податків і зборів, у фінансових документах, а також в інших випадках, передбачених законодавством.

Положення пункту 70.12 статті 70 Податкового кодексу України визначається, що реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та офіційно повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку у паспорті) використовуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, юридичними особами незалежно від організаційно-правових форм, включаючи установи Національного банку України, банки та інші фінансові установи, біржі, особами, які провадять незалежну професійну діяльність, фізичними особами - підприємцями, а також фізичними особами в усіх документах, які містять інформацію про об'єкти оподаткування фізичних осіб або про сплату податків, зокрема у разі:

виплати доходів, з яких утримуються податки згідно із законодавством України. Фізичні особи зобов'язані подавати інформацію про реєстраційний номер облікової картки юридичним та фізичним особам, що виплачують їм доходи;

укладення цивільно-правових договорів, предметом яких є об'єкти оподаткування та щодо яких виникають обов'язки щодо сплати податків і зборів;

відкриття рахунків у банках або інших фінансових установах, а також у розрахункових документах під час здійснення фізичними особами безготівкових розрахунків;

заповнення фізичними особами, визначеними у пункті 70.1 цієї статті, митних декларацій під час перетину митного кордону України;

сплати фізичними особами податків і зборів;

проведення державної реєстрації фізичних осіб - підприємців або видачі таким особам спеціальних дозволів (ліцензій тощо) на провадження деяких видів господарської діяльності, а також реєстрації незалежної професійної діяльності;

реєстрації майна та інших активів фізичних осіб, що є об'єктом оподаткування, або прав на нього;

подання контролюючим органам декларацій про доходи, майно та інші активи;

реєстрації транспортних засобів, що переходять у власність фізичних осіб;

оформлення фізичним особам пільг, субсидій та інших соціальних виплат з державних цільових фондів;

в інших випадках, визначених законами України та іншими нормативно-правовими актами.

При цьому, відповідно до пункту 63.12 статті 63 Податкового кодексу України інформація, що збирається, використовується та формується

контролюючими органами у зв'язку з обліком платників податків, вноситься до інформаційних баз даних і використовується з урахуванням обмежень, передбачених для податкової інформації з обмеженим доступом.

Із зазначеного вбачається, що реєстраційний номер облікової картки платника податків або у певних випадках серія та номер паспорта громадянина України є одними із ідентифікуючих ознак особи та опосередковують її участь у більшості правовідносин, що виникають за участі цієї особи. Відповідно реєстраційний номер облікової картки платника податків та серія та номер паспорта громадянина України є джерелами найповнішої інформації про особу, в тому числі про її майно, доходи, фінансові зобов'язання, пересування, соціальний стан, медичні діагнози, особисті вподобання та інші аспекти приватного життя.

Відповідно до частин першої, другої статті 32 Основного Закону України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Зазначені конституційні положення ґрунтуються на міжнародно-правових актах. Так, статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначено, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції; органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Пунктом 1 статті 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права встановлено, що ніхто не повинен зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте і сімейне життя, свавільних чи незаконних посягань на недоторканність його житла або таємницю його кореспонденції чи незаконних посягань на його честь і репутацію.

Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частин першої, другої статті 32 Конституції України, у своєму Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп зазначив, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) - це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням

функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (абзац п'ятий підпункту 3.3. пункту 3 мотивувальної частини згаданого Рішення). Крім того, в цьому ж Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним (абзац шостий підпункту 3.2. пункту 3 мотивувальної частини згаданого Рішення).

В цілому, визнаючи необхідність дотримання зобов'язання України як члена Ради Європи забезпечити широкий доступ до офіційних документів, звертаємо увагу, що Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи № R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року передбачено, що Держави-члени можуть обмежити право доступу до офіційних документів, в тому числі з метою захисту приватного життя та інших законних приватних інтересів (iv); у доступі до документа може бути відмовлено, якщо оприлюднення вміщеної в офіційному документі інформації призводить або може призвести до порушення одного з інтересів, які викладені в пункті 1, незважаючи на переважаючий інтерес громадськості в такому оприлюдненні (підпункти 4.1 та 4.2 пункту 4).

Крім того, авторами Законопроекту не наведено жодної причини в необхідності відкриття для загального доступу інформації про реєстраційний номер облікової картки платника податків та серію та номер паспорта громадянина України в супереч тим негативним наслідкам для особи, її життя, честі та гідності, безпеки та власності, які можуть настати внаслідок такого відкриття.

Зважаючи на зазначене, Законопроект не узгоджується з нормами Конституції України (статтями 1, 3, 8, 19, 22, 32, 36, 55, 83, 89).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило окремі зауваження до Законопроекту, а також висловило побажання для прийняття виваженого рішення щодо внесеного Законопроекту отримати експертний висновок Кабінету Міністрів.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів (реєстр. № 5061 від 15 вересня 2016 року), поданий народними депутатами України В.П. Сюмар, О.В. Опанасенком, суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ