



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про проведення перевірки стану здоров'я осіб, які займають вищі державні посади (реєстр. № № 5161 від 22 вересня 2016 року)

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 березня 2016 року (протокол № 57) на відповідність Конституції України проект Закону про проведення перевірки стану здоров'я осіб, які займають вищі державні посади (реєстр. № 5161 від 22 вересня 2016 року) (далі – Законопроект), поданий народним депутатом України Мураєвим Є.В.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою забезпечення формування та реалізації осмисленої державної політики шляхом гарантування отримання доступу до вищих державних посад виключно особами, які за станом здоров'я є придатними виконувати покладені на них обов'язки належним чином, гарантування доступу громадян до інформації про стан здоров'я вищих посадових осіб та забезпечення умов для здійснення виборцями свідомого вибору за допомогою отримання ними інформації стосовно стану здоров'я кандидатів на виборні посади.

Для досягнення мети автором пропонується визначити коло суб'єктів перевірки стану здоров'я, до яких пропонується віднести осіб, уповноважених виконувати функції держави, а саме, Президента України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади та центральних органів державного управління, в тому числі із спеціальним статусом та особливих, Голову Адміністрації Президента України, його першого заступника та заступників, Секретаря Ради національної безпеки і оборони, голів місцевих адміністрацій, а також кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, претендентів на зазначені вище посади.

Також, Законопроектом передбачається встановити вимогу про щорічну перевірку стану здоров'я зазначених суб'єктів, визначити підстави та порядок припинення повноважень у зв'язку з неможливістю виконання посадових обов'язків за станом здоров'я (за наявності відповідного

висновку), закріпити процедуру ініціювання проведення позапланової перевірки стану здоров'я високопосадовців.

Відповідальним за організацію перевірки стану здоров'я пропонується визначити центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у галузі охорони здоров'я, який має створити спеціальну медичну комісію з числа провідних лікарів у відповідних галузях медицини, представників науково-практичного медичного співтовариства та розробити положення про цю комісію, порядок здійснення перевірки тощо. До роботи комісію можуть залучатися представники громадськості, що мають фахові медичні знання.

Законопроектом, також, визначається відповідальність за порушення його вимог.

Окрім того, Законопроектом передбачається внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, законів України «Про Національний банк України», «Про вибори Президента України», «Про доступ до публічної інформації» та інших законодавчих актів.

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

У Конституції України встановлюється, що Україна є правовою державою (стаття 1), права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3), усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (стаття 21), в Україні визнається і діє принцип верховенства права, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8).

Згідно з частинами першою та другою 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.

За нормами Закону України «Про інформацію», до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (абзац перший частини другої статті 11).

Проте, вирішуючи питання щодо конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї, Конституційний Суд України виходить з такого, що належність інформації про фізичну особу до конфіденційної визначається в кожному конкретному випадку. Перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів

місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві (абзац перший підпункту 3.3. пункту 3. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України).

Така правова позиція Конституційного Суду України узгоджується з європейськими поглядами щодо особливого статусу публічних осіб та їх приватного життя. Так, Парламентська Асамблея Ради Європи у Резолюції 1165 (1998) від 25 грудня 2008 року про право на недоторканість приватного життя зазначила, що публічними фігурами є особи, які обіймають державні посади і (або) користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальной сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі). Публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя (пункт 6).

У статтях 3 і 6 Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації, схваленої 12 лютого 2004 року на 872-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи, вказується, що, оскільки політичні діячі та посадові особи, які обіймають публічні посади або здійснюють публічну владу на місцевому, регіональному, національному чи міжнародному рівнях, вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися «виставити» себе на публічне політичне обговорювання, то вони підлягають ретельному громадському контролю. При цьому зазначені діячі та особи не повинні мати більшого захисту своєї репутації та інших прав порівняно з іншими особами.

Відповідно до практики Європейського суду з прав людини існує різниця між приватними особами та особами, що діють у публічному контексті, як політичні діячі або громадські діячі. У той час як приватна особа, невідома для громадськості, може вимагати особливого захисту свого права на приватне життя, те ж саме не стосується публічних осіб (Рішення у справі «Аксель Шпрінгер АГ проти Німеччини» від 7 лютого 2012 року (Axel Springer AG v. Germany, № 39954/08, п. 91).

Разом з цим, члени Комітету зазначили, що наведені вище положення статті 32 Основного Закону України відповідають статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якою 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.

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що для того щоб таке втручання не суперечило статті 8, воно мало здійснюватися «згідно із законом», мати законну мету, як цього вимагає пункт 2, а також бути необхідним у демократичному суспільстві для досягнення цієї мети, у тому сенсі, що воно було пропорційним цілям, які мали бути досягнуті (рішення у справах «Ельсхольц проти Німеччини» від 13 липня 2000 року (Elsholz v. Germany)[ВП], заява №о 25735/94, п. 45, «Ротару проти Румунії» від 6 квітня 2000 року (Rotaru v. Romania) [ВП], заява № 28341/95, п. 48).

Отже, випадки втручання в приватне життя публічної особи можуть мати місце у демократичному суспільстві в разі встановлення їх законом, але при цьому, законодавцем має бути дотримано співвідношення між суспільним інтересом громадськості, метою такого втручання та приватним інтересом фізичної особи. У зазначеному контексті Законопроект викликає ряд застережень, а саме, надто сумнівними є положення Законопроекту щодо проходження перевірки стану здоров'я кандидатами на пост Президента України, кандидатами в народні депутати України, адже результати перевірки стану здоров'я кандидата на пост Президента України, кандидата у депутати не можуть бути підставою для відмови Центральною виборчою комісією у реєстрації кандидата (частини четверті статей 5 і 6 Законопроекту).

Окрім того, дискусійною виглядає і пропозиція Законопроекту про зобов'язання народного депутата України, у строк не більше ніж тридцять календарних днів з дня прийняття присяги народного депутата України, пройти перевірку стану здоров'я, оскільки, згідно з конституційними нормами, на відміну від Президента України, повноваження народних депутатів України не можуть бути достроково припинені у разі неспроможності виконувати повноваження за станом здоров'я (пункт 2 частини другої статті 108, частина друга статті 81 Конституції України).

Якщо результати перевірки стану здоров'я вказаних осіб не мають ніяких наслідків, то виникає питання щодо доцільності її проведення, доцільності розміщення інформації про стан здоров'я осіб – конфіденційної інформації на офіційних сайтах органів державної влади та публікації в газетах «Голос України» і «Урядовий кур'єр».

Щодо пропозиції Законопроекту про необхідність проходження перевірки стану здоров'я «кандидатами на інші вищі державні посади» (стаття 7 Законопроекту), члени Комітету зауважили, що такі особи проходять спеціальну перевірку відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон). При цьому, стосовно стану здоров'я особи підлягають перевірці відомості в частині перебування її на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я (пункт 5

частини третьої статті 56 Закону), натомість, Законопроектом пропонується подавати висновок про стан здоров'я особи загалом, а не в окремій частині. До того ж, відповідно до положень Закону, інформація про результати спеціальної перевірки та документи щодо її проведення є конфіденційними (абзац третій частини третьої статті 58).

Також, Законопроектом передбачаються наслідки для осіб, що займають вищі державні посади, у разі встановлення спеціальною медичною комісією наявності симптомів, що вказують на неможливість виконання ними повноважень. Зокрема, частиною другою статті 11 Законопроекту визначено, що «Президент України або Кабінет Міністрів України відповідно мають звернутися до Верховної Ради із поданням щодо звільнення або надання згоди на звільнення такої особи з посади Прем'єр-міністра України, Міністра оборони, Міністра закордонних справ чи з посади іншого члену Кабінету Міністрів України, Голови Національного банку України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України», але така норма є неприйнятною з огляду на наступне.

Відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Основного Закону України до повноважень парламенту України належить, зокрема, призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 11 грудня 2007 року № 12-рп (справа про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України), під положенням «звільнення зазначених осіб з посад» у пункті 12 частини першої статті 85 Конституції України треба розуміти звільнення з посад як членів Кабінету Міністрів України, включаючи Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, так і Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України (пункт 1 резолютивної частини).

В абзацах третьому та четвертому пункту 5 мотивувальної частини цього ж Рішення Конституційний Суд України зазначив, що відповідно до пункту 10 частини першої статті 106 Конституції України Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України. У цій та інших статтях Основного Закону України серед повноважень Президента України не передбачено внесення ним подання до Верховної Ради України про

звільнення з посади чи відставку членів Кабінету Міністрів України. У своїх попередніх рішеннях Конституційний Суд України неодноразово зазначав про визначення лише Конституцією України кола повноважень Президента України. У Рішенні Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 7-рп (справа про гарантії діяльності народного депутата України) Конституційний Суд України констатував, що відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження. У Рішенні Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп (справа про Координаційний комітет) Конституційний Суд України наголошував, що повноваження Верховної Ради України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (статті 85, 106).

Отже, за Основним Законом України, не вимагається подання Президента України для здійснення Верховною Радою України свого конституційного повноваження звільняти Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України з посад або вирішувати питання про їх відставку.

З огляду на наведене вище, а також враховуючи положення законодавства щодо повноважень Прем'єр-міністра України в площині призначення на посади чи звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, можна зробити висновок, що парламент має право реалізувати своє повноваження стосовно звільнення з посад зазначених осіб без подання Прем'єр-міністра України.

Таким чином, запропонований у Законопроекті порядок звільнення Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України не відповідає положенням Конституції України.

Законопроектом передбачається віднести до осіб, уповноважених виконувати функції держави, зокрема, керівників центральних органів виконавчої влади та центральних органів державного управління, в тому числі із спеціальним та особливим статусом (підпункт «в» пункту 1 частини першої статті 2). Але згідно з положеннями частини першої статті 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України. Існування центральних органів виконавчої влади з особливим статусом та центральних органів державного управління законодавцем не передбачено.

Зважаючи те, що вищезазначені органи – центральні органи виконавчої влади, які входять до системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України (абзац другий частини першої статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»), пропозиція Законопроекту стосовно подачі заяви з ініціативою проведення позапланової перевірки стану здоров'я Голови Антимонопольного комітету України та Голови Фонду державного майна України, які є керівниками відповідних центральних органів виконавчої влади, до Президента України (пункт 2 частини третьої статті 12) не може бути підтриманою. До того ж, така ініціатива стосовно Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України подається до Кабінету Міністрів України (пункт 3 частини третьої статті 12 Законопроекту).

У статті 6 Законопроекту, якою встановлюються вимоги щодо проходження перевірки стану здоров'я кандидатами в народні депутати України, а також у запропонованих змінах до Закону України «Про вибори народних депутатів України» використовується назва довідки «медична довідка про стан здоров'я особи, яка претендує на зайняття посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування». Проте аналіз статті 2 Законопроекту свідчить, що серед суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, відсутні особи, посади яких пов'язані з виконанням функцій місцевого самоврядування, тому така назва медичної довідки є недоречною.

Щодо підпункту 3.2. пункту 3 Прикінцевих положень Законопроекту, яким доручається Кабінету Міністрів України забезпечити розробку Міністерством охорони здоров'я відповідних підзаконних актів, члени Комітету зазначили, що в даному випадку може йти мова про втручання парламенту в дискреційні повноваження Уряду, адже міністерства України входять в систему органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність на принципах організаційної єдності та злагодженості, й підпорядковуються єдиному вищому органу – Уряду. Відповідальний перед Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією, Кабінет Міністрів України (частина друга статті 113 Конституції України). У такому випадку, прийняття рішення щодо органу, який має забезпечити розробку нормативної бази для впровадження положень того чи іншого закону, є прерогативою Уряду.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про проведення перевірки стану здоров'я осіб, які займають вищі державні посади (реєстр. № 5161 від 22 вересня 2016 року), поданий народним депутатом України Мураєвим Є.В., суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ