



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам (реєстр. № 4038а від 20 липня 2016 року)

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 17 травня 2017 року (протокол № 59) на відповідність Конституції України проект Закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам (реєстр. № 4038а від 20 липня 2016 року) (далі – Законопроект), поданий народними депутатами України Заліщук С.П. та іншими.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту метою прийняття законопроекту є забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності суб'єктів владних повноважень, своєчасне виявлення та запобігання діям, які становлять шкоду або загрозу суспільним інтересам, в тому числі корупційним та іншим правопорушенням, забезпечення додержання прав та ефективного захисту викривачів, утвердження свободи діяльності засобів масової інформації та захисту свободи слова.

Законопроектом пропонується встановити гарантії захисту викривачів від незаконного звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, інших негативних заходів впливу та дискримінаційних заходів; права викривача (на конфіденційність та анонімність при розкритті інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам; на відшкодування шкоди; на забезпечення безпеки; на отримання інформації); гарантії відкритості інформації про співпрацю з викривачами, додержання їх прав та захист.

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

В Конституції України зазначається, 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), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8). За приписом частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах

повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до частини другої статті 21, частин другої-третьої статті 22, частини першої статті 64 Основного Закону України права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, вони гарантуються і не можуть бути скасовані; конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Загальна спрямованість Законопроекту (забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності суб'єктів владних повноважень) узгоджується із конституційними приписами, якими забезпечується правовий порядок у сфері діяльності суб'єктів владних повноважень.

Однак, Законопроект також покликаний врегулювати організаційно-правові умови і порядок розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам та права, гарантії та механізми захисту викривачів такої інформації.

Варто зауважити, що інформаційна галузь є комплексною сферою, що в свою чергу зумовлює її комплексність її законодавчого забезпечення. Саме тому, правове регулювання питань, пов'язаних із порядком розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам визначається у різних законодавчих актах України. Право на інформацію хоча і є конституційним правом людини, однак передбачається також правовими приписами Цивільного кодексу України, законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та інших нормативно-правових актів.

При цьому, частина четверта статті 21, стаття 29 Закону України «Про інформацію», частина друга статті 13, пункт 1 частини першої статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачають, що до інформації з обмеженим доступом не може бути віднесена та підлягає обов'язковому оприлюдненню інформація, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, іншими словами, містить відомості про шкоду або загрозу суспільним інтересам. Окрім того, частина третя статті 30 Закону України «Про інформацію» та стаття 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» гарантують звільнення від юридичної відповідальності суб'єктів інформаційних відносин за розголошення суспільно необхідної інформації.

За таких обставин, положення Законопроекту щодо обов'язковості та державного заохочення добросовісного розкриття суспільно необхідної інформації та захисту осіб, що розповсюдили таку інформацію, дублюють норми чинного законодавства, що не узгоджуються із правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 03 жовтня 1997 року № 4-зп, відповідно до якої конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному.

Також, до порушення принципу правової визначеності призведе запропоноване Законопроектом внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу

адміністративного судочинства України, Кримінального процесуального кодексу України щодо деталізації допустимості доказів, оскільки питання доказів та доказування у судовому провадженні достатньо врегульоване чинними нормами цих кодексів.

Окрім того, Законопроектом пропонується наділити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини цілою низкою нових повноважень, зокрема опрацювання поданої суб'єктами владних повноважень інформації за звітний період про стан дотримання законодавства у сфері забезпечення прав викривачів та їх захисту; погодження призначення, звільнення та притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, керівників та заступників керівників спеціалізованих структурних підрозділів до повноважень яких належить організація роботи внутрішніх каналів розкриття інформації; прийняття за результатами рішення про виплату чи про відмову у виплаті грошової винагороди за розкриття інформації тощо.

Очевидним є те, що вищезазначені повноваження в жодній мірі не відповідають конституційно-правовій природі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, основним завданням якого є здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Окрім того, запропонований Законопроектом механізм розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в тому числі повноважень дискреційного характеру, може призвести до порушення механізму стримувань і противаг органів державної влади, що є основною умовою належної організації та ефективної діяльності державних органів.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 01 квітня 2008 року № 4-рп/2008, функціональна визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля.

Таким чином, наділення конституційного органу невластивими йому функціями прямо суперечить означеній правовій позиції Конституційного Суду України та не відповідає статті 6 Конституції України, відповідно до якої органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Варто звернути увагу, що цілий ряд положень Законопроекту суперечить статті 19 Конституції України, оскільки не містять достатніх та завершених механізмів їх реалізації, що свідчить про неповноту правового регулювання цих відносин.

Перш за все, запропоноване визначення «викривач» охоплює дуже широке коло суб'єктів, а тому термін потребує деталізації.

Також, у пункті 2 частини 1 статті 1 Законопроекту не чітко сформульований перелік інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, повідомивши про яку людина отримує статус викривача; нечітко встановлена адміністративна процедура прийняття рішення щодо виплати грошової винагороди викривачу або відмови в такій виплаті (частина друга статті 15); частиною 2 статті 19 Законопроекту передбачається створення в суб'єктах владних повноважень та юридичних особах, зазначених у частині 2 статті 5 проекту, окремих спеціалізованих структурних підрозділів або призначення чи визначення відповідальних посадових осіб, до повноважень яких належить організація роботи внутрішніх каналів розкриття інформації.

Окремо слід звернути увагу на наявність у положення Законопроекту великої кількості оціночних понять, зокрема таких як «відповідних осіб»; «які необхідні для здійснення контролю»; «відповідна заявка»; «відповідне порушення»; «у режимі реального часу відповідної відео- та аудіоінформації»; «належне реагування», які дозволятимуть довільно давати оцінку ступеню достатності та вичерпності юридичного факту, що в свою чергу може сприяти вчиненню корупційних правопорушень та несе ймовірні ризики порушення прав людини.

Так, юридична невизначеність таких норм всупереч установленому статтею 8 Конституції України принципу верховенства права призведе до їх довільного тлумачення як органами публічної влади, так і суб'єктами господарювання.

Як вбачається із вищевикладеного, Законопроект не вирішує повною мірою проблеми удосконалення законодавства у сфері захисту викривачів, а також суперечить принципу правової визначеності як умови ефективної дії верховенства права та забезпечення стабільності правового становища індивіда, що гарантує право особи у своїх діях розраховувати на сталість існуючого законодавства.

Таким чином, погоджуючись із необхідністю вдосконалення правового регулювання інформаційних правовідносин та приведення законодавства України до міжнародних правових стандартів, Комітет зазначає, що запропоновані Законопроектом законодавчі зміни не відповідають задекларованій меті щодо необхідності його прийняття. Натомість Законопроект містить цілу низку юридично необґрунтованих пропозицій, які не узгоджуються із Конституцією України, а також практичне застосування яких створить потенційну загрозу забезпечення прав і свобод людини, гарантованих Основним Законом України.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам (реєстр. № 4038а від 20 липня 2016 року), поданий народними депутатами України Заліщук С.П. та іншими, суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ