



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 законів України
щодо забезпечення належного доступу Національного агентства
з питань запобігання корупції до інформації, необхідної
для реалізації його повноважень
(реєстр. № 7276 від 10 листопада 2017 року)**

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 18 квітня 2018 року (протокол № 69) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення належного доступу Національного агентства з питань запобігання корупції до інформації, необхідної для реалізації його повноважень (реєстр. № 7276 від 10 листопада 2017 року), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою забезпечення безпосереднього автоматизованого доступу Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, у тому числі таких, що містять інформацію з обмеженим доступом (конфіденційну інформацію), держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, а також одержання в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформації з обмеженим доступом, необхідної для виконання покладених на нього завдань.

Для досягнення мети суб'єктом права законодавчої ініціативи пропонується внести зміни до законів України «Про нотаріат», «Про захист персональних даних», «Про запобігання корупції» «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» і «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», якими наділити Національне агентство правом мати безпосередній автоматизований доступ до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових

систем, реєстрів та банків даних, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

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

У Основному Законі України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8). За приписами статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України), – повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією. Із цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 01 червня 2016 року № 2-рп/2016 (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу)).

Основний Закон України в частині другій статті 6, частині другій статті 19, статті 85, частині першій статті 89 встановив обов'язок органів державної влади, у тому числі й Верховної Ради України та її комітетів, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до позиції Конституційного Суду України, викладеної в абзаці другому пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України), право приймати закони, вносити до них зміни у разі, коли воно не здійснюється безпосередньо народом (статті 5, 38, 69, 72 Конституції України), належить виключно Верховній Раді України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) і не може передаватись іншим органам чи посадовим особам. Із наведеного випливає, що Верховна Рада України може змінити закон виключно законом, а не шляхом прийняття підзаконного правового акта.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, зокрема й Національного

агентства, визначаються Конституцією і законами України (частина друга статті 120 Основного Закону України).

Розглядаючи питання реалізації конституційних прав на інформацію та невтручання в особисте і сімейне життя людини, Конституційний Суд України в Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 вказав на те, що «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, 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. Зазначеним вимогам Конституції України кореспондують положення законодавства України, якими передбачено, що: збирання, зберігання, використання і поширення інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди не допускаються, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (абзац другий частини першої статті 302 Цивільного кодексу України)» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини).

Право Національного агентства як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (частина перша статті 4 Закону України «Про запобігання корупції»), на доступ до персональних даних може вступати в конфронтацію з правом на захист персональних даних, якщо у результаті такого доступу буде розкрито персональні дані інших осіб. Тому запити на отримання доступу до документів або інформації, які перебувають у розпорядженні державних органів, мають бути збалансовані з правом на захист осіб, персональні дані яких містяться в запитуваних документах.

Положення статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) та підпункту «а» пункту другого статті 9 Конвенції про захист даних спрямовані на збалансування інтересів особи та її права на приватність з інтересами суспільства і держави щодо забезпечення національної безпеки, громадського спокою або для охорони порядку і запобігання злочинам, тобто на реалізацію компромісу між необхідністю захисту демократичного суспільства та необхідністю захисту прав конкретної особи.

Відповідно до статті 8 Конвенції органи державної влади не можуть втручатись у здійснення права кожного на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції, 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 (далі – ЄСПЛ) неодноразово наголошував на тому, що «хоча мета статті 8 Конвенції головним чином стосується захисту особи від свавільного втручання державних органів, вона не лише зобов'язує державу утриматися від такого втручання, але й покладає на неї позитивні зобов'язання, властиві дієвій повазі до приватного та сімейного життя» (зокрема, рішення у справі «Гарнага проти України» від 16 травня

2013 року, заява № 20390/07, пункт 37). Якщо межі між позитивними та негативними зобов'язаннями держави не можна визначити з достатньою точністю, то, на думку ЄСПЛ, слід дотримуватись справедливого балансу, який потрібно встановити між конкуруючими інтересами особи та суспільства в цілому (рішення у справі «Ст'ерна проти Фінляндії» (Stjerna v. Finland) від 25 листопада 1994 року, пункт 38, та рішення у справі «Юханссон проти Фінляндії» (Johansson v. Finland) від 06 вересня 2007 року, заява № 10163/02, пункт 29).

Водночас ЄСПЛ вказує на можливість певних зловживань зі сторони держави, незважаючи на законодавче врегулювання такого втручання у права людини, у тому числі й наявність закріплених гарантій прав людини.

Так, у справах «Класс та інші проти Німеччини» (Klass and others v. Germany) від 06 вересня 1978 року (пункти 49-50) та «Леандер проти Швеції» (Leander v. Sweden) від 26 березня 1987 року (пункт 60) ЄСПЛ наголосив на тому, що держави не можуть в ім'я боротьби зі шпигунством і тероризмом (в українських реаліях – в ім'я боротьби з корупцією) приймати будь-які заходи, які вони вважатимуть необхідними, якщо це створює небезпеку підриву або навіть руйнування демократії під приводом її захисту.

Відповідно до пунктів 1, 12 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; організація і діяльність органів виконавчої влади.

Беручи до уваги викладене та враховуючи норми статті 75, пункту 3 частини першої статті 85 Основного Закону України, згідно з якими Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів, законодавча ініціатива є предметом правового регулювання закону та узгоджується з Конституцією України.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення належного доступу Національного агентства з питань запобігання корупції до інформації, необхідної для реалізації його повноважень (реєстр. № 7276 від 10 листопада 2017 року), поданий Кабінетом Міністрів України, не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ