



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань запобігання і протидії корупції

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: (044) 255-35-03, e-mail: crimecor@rada.gov.ua

№ 04-19/13-8

"15" "05" 2019 р.

Тягнорядно Людмилі

ludmilatiagniriadno@gmail.com

На Ваш запит про надання публічної інформації, надсилаємо копію листа Голові Верховної Ради України щодо прийнятого рішення за результатами обговорення висновків Комітету з питань правової політики та правосуддя від 17 травня 2017 року на проект Закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам (реєстр. №4038а).

Додаток; на 4 арк.

Заступник Голови Комітету

І. Попов



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань запобігання і протидії корупції

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: (044) 255-35-03, e-mail: crimecor@rada.gov.ua

№ 04-19/3-3184 (149769)

"06" 06 2017 р.

Голові Верховної Ради України
Парубію А.В.

Шановний пане Андрію!

5 жовтня 2016 року Комітетом було розглянуто проект Закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам (реєстр. № 4038а), поданий народними депутатами України Заліщук С. П., Лещенком С. А. та іншими і ухвалено рішення про відповідність проекту вимогам антикорупційного законодавства та рекомендовано Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні законопроект прийняти його за основу.

Згідно висновку Комітету з питань правової політики та правосуддя від 17 травня 2017 року цей законопроект суперечить положенням Конституції України.

21 червня 2017 року на засіданні Комітету з питань запобігання і протидії корупції за участі експертів та представників громадських організацій обговорено вказаний висновок Комітету з питань правової політики та правосуддя.

Стосовно твердження, що «запропонований законопроект 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».

Нормами законопроекту №4038а чітко урегульовуються повноваження Уповноваженого з прав людини та інших органів державної влади у сфері захисту викривачів, унеможливаючи надмірну дискрецію та, відповідно, зловживання цими повноваженнями.

Передбачені законопроектом повноваження Уповноваженого з прав людини лише створюють інституційний механізм для захисту викривачів та

гарантують, що Уповноважений буде діяти відповідно до встановленої процедури. Тоді як чинне на сьогодні антикорупційне законодавство України декларує необхідність захисту викривачів, проте не визначає повноваження органів державної влади щодо захисту таких осіб, створюючи відповідно дискреційні повноваження для посадових осіб в цій сфері.

Щодо можливого дублювання норм чинного законодавства.

По-перше, у зазначеному Комітетом з питань правової політики та правосуддя рішенні Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року, не йдеться про неконституційність нормативно-правових актів. Зазначене Рішення окреслює усталену практику вирішення колізії норм права, зокрема коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. А якщо такого застереження не вказано, то з прийняттям нового акта автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше - *«конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше.»*

По-друге, з комплексного погляду на норми законопроекту про захист викривачів та чинних Законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» про врегульованість однопредметними нормативними правовими актами однакової сили не йдеться.

Так, законопроект про викривачів не суперечить інформаційному законодавству, а навпаки, – деталізує його, встановлюючи інституційний механізм реалізації статті 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та статті 29 і частини третьої статті 30 Закону «Про інформацію», передбачає порядок реалізації норм законів про доступ та інформації, тим самим перетворюючи їх з норм-декларацій та реально діючі норми. В теорії права відомими є поняття «абстрактний зміст норми», коли зміст норми розкривається у приписах статей загальними, абстрактними, не індивідуалізованими поняттями, через родові особливості, але зі змісту норми стає зрозумілим, що її застосування неможливе без системного тлумачення з іншими нормами права, а в разі відсутності таких норм – якраз і призводить до правової невизначеності. В нашому випадку, саме положення статті 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та статті 29 і частини третьої статті 30 Закону «Про інформацію» мають абстрактний зміст

і відсутність закону про захист викривачів та змін до Кримінального процесуального кодексу України та Кримінального кодексу України призводить до правової невизначеності.

Крім того, стаття 11 Закону України “Про доступ до публічної інформації” передбачає захист лише для певної категорії осіб – добросовісних посадових і службових осіб, які розголосили суспільно важливу інформацію. Тоді як, згідно із практикою іноземних країн та міжнародними стандартами, держава мала би передбачити у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників приватного та публічного секторів.

Також, у статті 11 цього Закону йдеться про розголошення будь-якої інформації, у статті 30 Закону “Про інформацію” йдеться лише про розголошення інформації з обмеженим доступом.

Станом на сьогодні не було ухвалено жодного рішення суду про звільнення осіб від відповідальності за поширення інформації з обмеженим доступом, оскільки судді дотримуються позиції, що неможливо ухвалити відповідні рішення без змін до Кримінального процесуального кодексу України та Кримінального кодексу України.

Зрештою, правові норми не повинні вводити в оману особу (у нашому випадку – викривача), переконану, що досягне певного результату, якщо буде діяти відповідно до чинних правових норм.

Таким чином, саме відсутність закону про захист викривачів порушує принцип правової визначеності, адже існуюче правове регулювання статусу викривачів не відповідає вимогам принципу правової визначеності в частині законних очікувань.

Щодо запропонованого визначення «викривач», яке нібито охоплює дуже широке коло суб'єктів, а тому термін потребує деталізації, та щодо запропонованого переліку інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам.

Варто зазначити, що запропоноване визначення відповідає рекомендаціям Ради Європи CM/Rec(2014)7 державам-членам про захист інформаторів та Міжнародним принципам законодавства про викривачів міжнародної експертної організації Transparency International. Так, принципом 3 цього документа передбачено власне «широке визначення викриття – повідомлення про розповсюдження інформації – це розкриття або повідомлення про правопорушення, включаючи, але не обмежуючись, корупцію; кримінальні правопорушення; порушення правового обов'язків; неправосудні рішення; особливу небезпеку для громадського здоров'я, для

навколишнього середовища; зловживання владою; незаконне використання державних коштів або майна; великі відходи або неправильне управління ними; конфлікт інтересів; і будь-які інші дії, спрямовані на приховання перерахованого».

Сама правова природа та сутність поняття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам створює неможливість передбачити виключний перелік інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам і будь-який виключний перелік призводитиме до звуження змісту та обсягу права на отримання статусу викривача і відповідно захисту особи, що оприлюднила відповідну інформацію.

Положення законопроекту щодо *адміністративної процедури прийняття рішення щодо виплати грошової винагороди викривачу або відмови в такій виплаті* дійсно потребують доопрацювання, але це можливо при підготовці до другого читання. В будь-якому разі, положення про адміністративну процедуру прийняття рішення щодо виплати грошової винагороди викривачу або відмови в такій виплаті не свідчать про неконституційність норм всього законопроекту.

Разом з тим, в ході обговорення було відмічено, що у висновках Комітету з питань правової політики та правосуддя є посилання на неіснуючу в тексті Конституції України частину другу статті 21.

Члени Комітету зазначили, що при доопрацюванні проекту закону до другого читання Комітетом будуть враховані всі пропозиції і поправки, які удосконалюватимуть його основні положення, принципи, критерії.

Таким чином, прийняття Закону про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам врегулює принципи правової визначеності і регулювання статусу викривачів.

З повагою

Голова Комітету



Є. Соболев