

До Конституційного Суду України  
Судді С.В. ШЕВЧУКУ

03 грудня 2018 року

**Правова позиція  
Української Гельсінської спілки з прав людини  
щодо конституційності окремих положень  
Законів України «Про запобігання корупції» та «Про внесення змін до  
деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих  
категорій посадових осіб»**

Українська Гельсінська спілка з прав людини (далі - УГСПЛ) надає свої міркування з питань права (*amicus curiae*) у відповідь на запит Конституційного Суду України (далі - КСУ) від 6 листопада 2018 року № 353-17/3845 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (далі - Закон № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року), пункту 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб" від 23 березня 2017 року № 1975-VIII (далі - Закон № 1975-VIII від 23 березня 2017 року).

Законом № 1975-VIII від 23 березня 2017 року було внесено зміни до статті 3 Закону № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року, якими до осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, віднесено фізичних осіб, які:

отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом);

систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, - якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг

здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції.

Також Законом № 1975-VIII від 23 березня 2017 року було внесено зміни до Закону № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року, якими на цих фізичних осіб, які прирівнені до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поширений обов'язок подання декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, включаючи відповідну інформацію щодо членів сім'ї (стаття 45 Закону № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року); подання в установленому цим Законом порядку декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік у разі зайняття посади керівника або входження (обрання, призначення) до складу вищого органу управління, інших органів управління відповідного громадського об'єднання, іншого непідприємницького товариства - протягом десяти календарних днів після зайняття посади керівника або входження (обрання, призначення) до складу вищого органу управління, інших органів управління громадського об'єднання, іншого непідприємницького товариства (частина третя статті 45 в редакції Закону № 1975-VIII від 23.03.2017); подання першої декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у 2018 році за період з дня набрання чинності цим Законом до 31 грудня 2017 року (п.2 розділу II. Прикінцеві положення Закон № 1975-VIII від 23 березня 2017 року).

Декларації осіб, зазначених в пункті 5 частини першої статті 3, які також включають відповідну інформацію про членів їх сімей, підлягають оприлюдненню (стаття 47 Закону № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року).

Відповідно до статті 65 Закону № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Ураховуючи ситуацію, в якій приймався Закон № 1975-VIII від 23 березня 2017 року та широкий суспільний резонанс наслідків згаданого Закону, в цьому

документі особами, зазначеними в пункті 5 частини першої статті 3 необхідно вважати антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів.<sup>1</sup>

Оскільки статті 21 і 24 Конституції України кореспондуються зі статтею 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), стаття 32 Конституції України кореспондується зі статтею 8 Конвенції, стаття 34 Конституції України – зі статтею 10 Конвенції, стаття 36 Конституції України – зі статтею 11 Конвенції, то відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права та ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» практика тлумачення та застосування вказаних статей Конвенції Європейським Судом з прав людини має враховуватися при розгляді справи Конституційним Судом України.<sup>2</sup>

**1. Порушення принципу заборони дискримінації (порушення статті 7 Загальної декларації прав людини, статті 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, статті 14 Конвенції, статей 21 і 24 Конституції України).**

1.1. Заборона дискримінації є усталеною в європейських та міжнародних стандартах, зокрема в статті 7 Загальної декларації прав людини, статті 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (далі – МПГПП) та статті 14 Конвенції.

1.2. Дискримінаційний аспект Закону № 1975-VIII від 23 березня 2017 року полягає у покладенні зобов'язань на певне коло фізичних осіб (антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів), які не належать до жодної з категорій державних посад, посад в органах місцевого самоврядування, не є працівниками органів та установ, зазначених у частині першій статті 3 Закону № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року, не є особами, які надають публічні послуги (пп. «б» п.2 частини першої статті 3 Закону № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року), не розпорджаються публічними фінансами (коштами державного чи місцевого бюджетів), які покладені на відповідні категорії державних посад, посад в органах місцевого самоврядування, працівників органів та установ, вказаних у частині першій статті 3 Закону № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року, і які також не покладаються на членів інших юридичних осіб приватного права.

1.3. Жодного офіційного пояснення щодо прийняття поправки, внесеної в 2017 році, не було надано, але її наслідки явно суперечать забороні дискримінації.

1.4. Так, проект Закону України «Про внесення зміни до статті 3 Закону України "Про запобігання корупції"» (реєстр. №6172 від 10.03.2017)<sup>3</sup> мав на меті встановити, що дія Закону України "Про запобігання корупції" не поширюється на військовослужбовців військової служби за призовом під час мобілізації, військової

<sup>1</sup> За прикладом Спільного висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та ОБСЄ/БДПІЛ № NGO-UKR/321/2018 щодо законопроектів №6674 і №6675.

<sup>2</sup> абзац третій п.п 2.3 пункту 2 Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, абзац четвертий п.п 2.2 п. 2 Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016.

<sup>3</sup> Реєстраційні дані Закону № 1975-VIII від 23 березня 2017 року на етапі реєстрації як законодавчої ініціативи.

служби за контрактом осіб рядового складу, військової служби за контрактом осіб сержантського і старшинського складу, військової служби за контрактом осіб молодшого офіцерського складу, військової служби (навчання) курсантів вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки.<sup>4</sup>

1.5. Поправки, які наразі діють в редакції Закону № 1975-VIII від 23 березня 2017 року, були проголосовані під час розгляду законопроекту реєстр. №6172 від 10.03.2017 на планарному засіданні 23.03.2017 року.<sup>5</sup> Отже, прийняття Закону № 1975-VIII від 23 березня 2017 року не було обгрунтовано взагалі.

1.6. На антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів (тобто, приватних осіб) покладені зобов'язання, що за метою Закону № 1975-VIII від 23 березня 2017 року покладаються виключно на осіб, що займають державні посади чи є державними службовцями. **Покладання зобов'язань державних службовців на окрему категорію приватних осіб є відмінним ставленням, що не є розумно необхідним чи обгрунтованим, а тому дискримінує їх.**

1.7. Як зазначила Велика палата Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд, Суд, ЄСПЛ) в справі «Тліменос проти Греції» (Thlimmenos v. Greece, № 34369/97, 6 квітня 2000 року) в пункті 44:

*Право не бути дискримінованим при здійсненні прав, гарантованих Конвенцією, також порушується, коли держави, які не мають об'єктивного та обгрунтованого обгрунтування, не можуть розглядати інакше осіб, ситуація яких суттєво відрізняється.*

1.8. Метою Закону № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року (як зазначено в преамбулі) є визначення правових та організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в Україні, змісту та порядку застосування превентивних антикорупційних механізмів, правил щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

1.9. Держава має всі підстави для занепокоєння ризиком корупції з боку осіб, які займають державні посади чи є державними службовцями, оскільки вони можуть зловживати повноваженнями, наданими їм цими посадам та зумовленими службою в державних органах.

1.10. Європейський суд постановив у справах *Naidin v. Romania*<sup>6</sup> та *De Diego Nafria v. Spain*<sup>7</sup>, що демократична держава має законне право вимагати від державних службовців демонстрацію відданості по відношенню до конституційних принципів, на яких заснована держава, а також вказав, що державні службовці зобов'язані демонструвати по відношенню до свого роботодавця стриманість та обачність.

<sup>4</sup> Пояснювальна записка до законопроекту реєстр.№6172 від 10.03.2017 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61314](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61314)

<sup>5</sup> Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 23 березня 2017 року, Двадцять друге засідання, час 11:31:16 <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6464.html>

<sup>6</sup> *Naidin v. Romania*, no. 38162/07, 21 October 2014.

<sup>7</sup> *De Diego Nafria v. Spain*, no. 46833/99, 14 March 2002.

1.11. Однак, приватні особи не мають таких повноважень для зловживання, і немає підстав для припущення, що вони можуть якимось чином розглядатись як особи, які займають державні посади чи є державними службовцями.

1.12. Отже, покладання на антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів зобов'язань, які передбачені для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, не має об'єктивного та раціонального обґрунтування.

1.13. Як зазначено вище, ані в проекті закону реєстр. №6172 від 10.03.2017, ані в Пояснювальній записці до нього не наведено жодних свідчень того, що сьогоденне неподання громадськими активістами та журналістами-розслідувачами декларацій, створює корупційні ризики чи шкодить суспільним інтересам. Також не пояснено, чому зобов'язання, які передбачені для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, поширені саме на фізичних осіб, які є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств (а не інших юридичних осіб приватного права). За відсутності таких свідчень, визначені Законами № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року та № 1975-VIII від 23 березня 2017 року вимоги не можна кваліфікувати як розумно необхідну або виправдану різницю у ставленні до антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів та інших приватних осіб.

**2. Втручання у приватне і сімейне життя (порушення статті 12 Загальної декларації прав людини, статті 17 МПГПП, статті 8 Конвенції, статті 32 Конституції України).**

2.1. Зобов'язання щодо звітності та розкриття інформації про антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів є суттєвими, оскільки вони охоплюють отримання доходів або придбання майна понад 77 200 гривень та відкриття валютних рахунків у банках-нерезидентах ними або членами їх сімей.

2.2. Такий обов'язок порушує право на повагу до приватного життя відповідно до статті 12 Загальної декларації прав людини, статті 17 МПГПП, статті 8 Конвенції.

2.3. Огляд міжнародних стандартів у сфері захисту приватного та сімейного життя дає підстави дійти висновку, що обсяг права на особисте і сімейне життя залежить від правового статусу суб'єкта, на якого поширюється таке право. Державний службовець чи інша особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є спеціальним суб'єктом права на особисте і сімейне життя, що зумовлено особливими обов'язками у сфері професійної діяльності (як представника державної влади).

2.4. У пункті 6 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 25 грудня 2008 року №1165 (1998) «Право на приватність»<sup>8</sup> вказано, що публічні особи

<sup>8</sup> <https://cedem.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-pryvatnist/>

повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя.

2.5. Міжнародні стандарти у сфері запобігання та протидії корупції передбачають створення "ефективних систем розкриття фінансової інформації щодо відповідних державних посадових осіб", але не для приватних суб'єктів. Такі режими декларування майнового стану спеціально розроблено для державного сектору; за даними порівняльних досліджень низки різних установ, у Європі та за її межами, видається, немає прикладів застосування цих інструментів до представників організацій громадянського суспільства.<sup>9</sup>

2.6. Отже, зміст права на особисте та сімейне життя (якісна характеристика права) у осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та в осіб, які таких функцій не здійснюють, є тотожним, проте обсяг такого права (кількісна характеристика права) різний.

2.7. Незважаючи на те, що державні службовці не позбавлені захисту від втручання у особисте та сімейне життя, проте їх приналежність до здійснення державних функцій накладає на їхнє особисте і сімейне життя додаткові обмеження, передбачені Конституцією та законами України. Це було підтверджено правовою позицією Конституційного Суду України: «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».<sup>10</sup>

2.8. Згідно проактики ЄСПЛ дані, що стосуються подробиць оподаткованого заробленого та незаробленого доходу, а також оподатковуваних чистих активів, явно стосуються приватного життя.<sup>11</sup>

2.9. Європейський Суд неодноразово визнавав, що в публічності існує легітимний інтерес у отриманні інформації про статки державних діячів та посадових осіб, **проте не приватних осіб.**

2.10. Суд вважає, що інформація, дані чи документи, до яких вимагається доступ, повинні, як правило, відповідати тесту на громадський інтерес, з тим, щоб стимулювати необхідність розкриття інформації відповідно до Конвенції. Така потреба може існувати там, де, зокрема, розкриття інформації забезпечує прозорість у способі ведення державних справ та вирішенні державних питань, що представляють інтерес для суспільства в

<sup>9</sup> Спільний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та ОБСЄ/БДПІЛ № NGO-UKR/321/2018 щодо законопроектів №6674 і №6675, п.57.

<sup>10</sup> Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2012 від 20 січня 2012 року.

<sup>11</sup> Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland, п.138.

цілому, і тим самим дозволяють широкому колу громадськості брати участь в управлінні.<sup>12</sup>

2.11. Демократична держава має законне право вимагати від державних службовців демонстрацію відданості по відношенню до конституційних принципів, на яких заснована держава; державні службовці зобов'язані демонструвати по відношенню до свого роботодавця стриманість та обачність.<sup>13</sup>

2.12. Стосовно декларування посадовцем органу місцевого самоврядування:

Відповідно має бути визначено, чи були законні підстави для [вимоги декларування посадовців місцевого самоврядування] відповідно до параграфу другого статті 8, іншими словами чи воно було «відповідно до закону», чи переслідувало хоча б одну законну підставу відповідно до цього положення і чи були виправданими цілі цього втручання «необхідністю в демократичному суспільстві».

У відповідності з третім аспектом стосовно того, чи був такий обов'язок «необхідним у демократичному суспільстві», Суд зазначає що воно слугує ціллю забезпечення прозорості у місцевому політичному суспільстві. Це також надає суспільству можливість впевнитися, що цей процес не перебуває під неналежним тиском чи лобіюванням, чи навіть прямою корупцією.

Стосовно об'єму інформації, яка може бути оприлюднена, Суд визнає його достатньо великим. Проте Суд враховує той факт, що цей широкий обсяг дозволяє реалістично припустити, що ці законодавчі положення відповідатимуть своїй цілі – надати суспільству можливість повною мірою усвідомлювати фінансовий стан радників. Також Суд вважає, що додаткове зобов'язання надавати інформацію про майно, враховуючи майно шлюбне – можна вважати розумним, адже його мета – перешкоджати спробам ухиленню від ненадання інформації про активи просто шляхом їхнього придбання від імені члена подружжя одного зі членів ради.

Стосовно обробки інформації, що міститься у декларації, Суд зазначає – що ці положення надають податковим органам право перевіряти достовірність річних декларацій про доходи платників податків. Суд також відмічає, що це є превентивним методом проти зловживань чи спроб ухилитися від фінансових зобов'язань. Порівняння декларації з інформацією про повернення доходів дає органам влади можливість визначити, наскільки інформація точна та наскільки її розпорядники-місцеві політики були чесними. Стосовно повноважень відповідно до Закону про місцеву податкову інспекцію та Голови місцевого органу самоврядування, що надає їм право вимагати проведення процедури податкового аудиту, Суд зазначає, що податковий аудит може проводитися стосовно будь якого платника податків.

Стосовно публічного доступу до декларацій, що опубліковані у Бюлетені публічної інформації і є у вільному доступі для всіх зацікавлених сторін у мережі Інтернет, Суд бере до уваги це як гарантію суспільного контролю над обов'язком подавати податкові декларації. Більша частина суспільства має легітимний інтерес переконатися, що місцева

<sup>12</sup> MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG v. HUNGARY, п.160.

<sup>13</sup> Naidin v. Romania та De Diego Nafra v. Spain

політика є прозорою, і Інтернет-доступ до такої інформації є ефективним та простим шляхом для цього. Без цього доступу цей обов'язок не мав би практичного значення чи реального впливу на ступінь поінформованості суспільства стосовно політичного процесу.<sup>14</sup>

2.13. ЄСПЛ також надає значення тому, як довго зібрана інформація зберігається і як використовується.<sup>15</sup>

У зв'язку з цим слід зазначити, що ні Закон № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року, ні Закон № 1975-VIII від 23.03.2017 не визначають особливостей зберігання та оприлюднення (наприклад, обмеженого оприлюднення) декларації антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів. Отже, такі декларації зберігаються необмежений строк в Інтернеті і є доступними для будь-кого, що є не пропорційним заходом, адже для запобігання злочинам достатньо було б, наприклад, зібрати цю інформацію і тримати в закритому доступі. Крім того, термін зберігання декларацій антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів не обмежений.

2.14. Відповідно до практики Європейського суду, публікація в пресі особистої інформації за загальним правилом порушує статтю 8 Конвенції.<sup>16</sup>

2.15. В розумінні ЄСПЛ, аби втручання у право, передбачене статтею 8, було допустимим, воно має бути передбачене законом, мати законну мету та бути необхідним у демократичному суспільстві.

2.16. Чи перелідувала міра втручання «легітимну мету»?

Суд неодноразово підтверджував, що будь-яке втручання державного органу у здійснення права особи на повагу до приватного життя і кореспонденції повинно бути передбачено законом («Хелфорд проти Великобританії» (*Halford v. The United Kingdom*), § 49). Положення національного законодавства повинні бути чіткими, передбачуваними і досить доступними («Сільвер та інші проти Сполученого Королівства» (*Silver and Others v. the United Kingdom*), § 87).

<sup>14</sup> Випич проти Польщі (рішення), Заява №2428/05рішення від 25 жовтня 2005 року, доступне за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71236>

<sup>15</sup> Простое хранение информации, относящейся к личной жизни лица, является вмешательством государства в осуществление его прав по смыслу положений статьи 8 Конвенции (см. постановление Европейского Суда от 27 марта 1987 г. по делу «Леандер против Швеции» [*Leander v. Sweden*], § 48, серия «А», № 116). В связи с этим неважно, каким образом хранящаяся информация используется в дальнейшем (постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аманн против Швейцарии» [*Amann v. Switzerland*] (жалоба № 27798/95), § 69, Сборник постановлений и решений Европейского Суда по правам человека [ECHR] 2000-II). Тем не менее, отвечая на вопрос о том, затрагивают ли хранимые властями персональные данные какие-то стороны личной жизни человека, Европейский Суд уделит должное внимание особому контексту, в котором осуществляется учет и хранение этой информации, ее характеру, методам ее использования и обработки и результатам, которые могут быть при этом получены (см., *mutatis mutandis*, упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Фридль против Австрии», § 49—51, а также упомянутое выше постановление Европейского Суда по делу «Пек против Соединенного Королевства», § 59).

<sup>16</sup> *Z v. FINLAND* та *M.S. v Sweden*



Згодом Суд підтвердив, що, визначаючи, чи були оспорювані заходи «необхідними в демократичному суспільстві», він буде враховувати, чи були доводи, наведені в їх виправдання, доречні і достатні в світлі справи в цілому, а самі заходи - відповідають переслідуванню законним цілям («Z проти Фінляндії» (Z v. Finland), § 94). Суд далі уточнив цю вимогу, заявивши, що поняття «необхідність» з метою статті 8 означає, що міра втручання повинна відповідати нагальній суспільній потребі і, зокрема, повинна залишатися співмірною законній меті. Визначаючи, чи була міра втручання «необхідна», Суд буде враховувати свободу розсуду, надану державним органом, проте саме держава-відповідач повинна довести існування нагальної суспільної потреби в даній мірі втручання («Пехович проти Польщі» (Pechowicz v. Poland), § 212).

Як зазначено вище (п. 1.13), держава не надала жодного пояснення необхідності прийняття змін до Законів № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року та № 1975-VIII від 23.03.2017 щодо потреби у поширенні таких обтяжливих зобов'язань на приватних осіб в контексті зусиль щодо боротьби з корупцією. За відсутності такого обґрунтування, встановлення зобов'язання щодо розкриття інформації та звітування приватними особами, які не здійснюють будь-які публічні повноваження, розглядатимуться Європейським судом як порушення статті 8 Конвенції.<sup>17</sup>

Варто також зазначити, що публічне подання декларацій передбачає оприлюднення відомостей про членів родини суб'єктів декларування та осіб, з якими їх пов'язує спільний побут. Сюди входять і прибутки, які отримують такі особи, включаючи соціальні виплати, пов'язані, наприклад, з інвалідністю. Таким чином, обсяг оприлюднюваної інформації є, очевидно, дуже великим. Навіть якщо припустити, що оспорювані законодавчі норми введені з метою протидії корупції, цій меті не відповідає поширення інформації про родинні стосунки та доходи членів родини антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів.

#### 2.17. Чи була міра втручання «необхідна у демократичному суспільстві»?

Оспорювані положення Законів № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року та № 1975-VIII від 23.03.2017 не є необхідними у демократичному суспільстві, оскільки загальна мета держави щодо протидії корупції може бути досягнута менш обтяжливими заходами, як-то непублічне подання декларацій антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів.

2.18. Враховуючи вищенаведене, зобов'язання щодо звітності та розкриття інформації про антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів, а також членів їх сімей порушує право на повагу до приватного життя.

### 3. Порушення свободи вираження поглядів (порушення статті 10 Конвенції, статті 19 Загальної декларації прав людини, статті 19 Міжнародного

<sup>17</sup> Див., той самий висновок, зроблений Венеціанською комісією щодо аналогічної вимоги в пункті 40 його Спільного висновку з ОБСЄ/БДПЛ щодо проектів законів № 6674 та № 6675; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)006-e).

пакта про громадянські та політичні права (МПГПП), статті 34 Конституції України).

3.1. Закони № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року та № 1975-VIII від 23 березня 2017 року обмежують свободу вираження поглядів, збирання та поширення інформації, оскільки подання декларацій, оприлюднення відомостей декларацій (включаючи відомості про членів сімей) та загроза застосування санкцій мають стримуючий та демотивуючий ефект для громадських активістів та журналістів-розслідувачів. Крім того, прийняті обмеження свободи збирання та поширення інформації не обґрунтовані з позиції законності мети, суспільної потреби, необхідністю у демократичному суспільстві, не є пропорційними.

### 3.2. Міжнародні стандарти.

3.3. Міжнародними організаціями вироблено ряд рішень, які стосуються свободи поширення інформації, гарантій суспільства на отримання інформації, зокрема, через захист викривачів (whistle-blowers), осіб та організацій, які повідомляють суспільно важливу інформацію, а також захист джерел інформації.

3.4. У контексті розглядуваного питання, насамперед, слід сказати про антикорупційні стандарти. Так, Конвенція ООН проти корупції (стаття 33) передбачає захист осіб, які повідомляють інформацію.<sup>18</sup> Забезпечення безпеки і заохочення викривачів зазначено Радою Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) в якості однієї з рекомендацій, спрямованих на зменшення ризику корупції.<sup>19</sup> Учасники Сеульського саміту «Великої Двадцятки» у 2010 році оголосили одним із пріоритетів у сфері боротьби з корупцією захист осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення. Надалі заклик встановити законодавчі гарантії захисту заявників про корупцію звернений до країн, які цього ще не зробили, повторюється у всіх наступних дворічних Антикорупційних планах дій G20.<sup>20</sup>

3.5. Щодо загальних підходів в рамках ООН, то в доповіді, присвячений захисту джерел інформації і осіб, які повідомляють про порушення, Спеціального доповідача ООН з питань свободи вираження Девіда Кайе, яка була представлена у 2015 році Генеральній Асамблеї ООН,<sup>21</sup> зокрема, зазначено, що «в основі захисту джерел інформації і осіб, які повідомляють про порушення, лежить базове право на свободу вираження поглядів. У статті 19 Загальної декларації прав людини гарантується право шукати, отримувати й розповсюджувати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів. Джерела інформації та особи, що повідомляють про порушення, здійснюють право на поширення

<sup>18</sup> [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)

<sup>19</sup> [http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf)

<sup>20</sup>

<https://www.uschamber.com/sites/default/files/legacy/international/files/G20%20draft%20renewed%20action%20plan%20Paris%20FINAL.pdf>

<sup>21</sup> [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/361&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361&Lang=R)

інформації, однак у випадку публічного розголошення інформації їх правовий захист спирається в першу чергу на право громадськості на отримання такої інформації.».

3.6. У цій доповіді важливим також є посилання на зауваження загального порядку № 34 Комітету ООН з прав людини щодо статті 19 МПГПП «Свобода думок та їх вільне вираження», зокрема про те, що це право поширюється на інформацію, яка знаходиться в розпорядженні всіх державних органів, будь то органи законодавчої, виконавчої чи судової влади, а також на інші структури в разі виконання ними суспільних функцій (пункти 7 і 18). Воно сприяє реалізації ряду принципів, які лежать в основі прав людини і стимулюють їх здійснення. Воно сприяє розширенню можливості людей з пошуку будь-якого роду інформації, забезпечуючи захист безперешкодного формування думок відповідно до статті 19 (1) Пакту. Воно заохочує участь у веденні державних справ, яке незалежним чином забезпечується статтею 25 Пакту.<sup>22</sup>

3.7. Документи, прийняті в рамках Ради Європи, при визначенні стандартів захисту інформаторів (викривачів) посилаються на Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод та відповідне прецедентне право Європейського суду, зокрема стосовно статті 8 (повага до приватного життя) та статті 10 (свобода вираження поглядів), а також Конвенцію про захист фізичних осіб щодо автоматичної обробки персональних даних.<sup>23</sup>

3.8. Так, у Резолюції 1729 (2010)<sup>1</sup> Парламентської асамблеї Ради Європи «Захист викривачів» («whistle-blowers») зазначено, зокрема, що законодавство про захист викривачів має бути комплексним; повинно містити кодифікуючі норми в таких сферах: кримінальне право і кримінальний процес - зокрема, в питаннях захисту від кримінального переслідування за наклеп, розкриття державної або комерційної таємниці, а також захисту свідків; законодавство про ЗМІ - зокрема, в питаннях захисту джерел інформації, використовуваної журналістами; законодавство про захист викривачів має бути орієнтоване на забезпечення безпечної альтернативи мовчання. Дане законодавство повинно забезпечувати будь-якій особі, яка сумлінно використовує існуючі внутрішні канали викриття, захист від будь-якої форми відплати (несправедливого звільнення, переслідування або будь-якого іншого покарання або дискримінації). Асамблея ... визнає важливу роль неурядових організацій, які сприяють загальній позитивній зміні ставлення до діяльності викривачів і консультують роботодавців, бажаючих впровадити у себе внутрішні процедури роботи з викривачами, потенційних викривачів, а також жертв відплати (помсти).<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Там само.

<sup>23</sup> Преамбула Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers (Adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014, at the 1198th meeting of the Ministers' Deputies) [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5#globalcontainer](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5#globalcontainer)

<sup>24</sup> [https://www.coe.int/t/r/parliamentary\\_assembly/\[russian\\_documents\]/\[2010\]/%5BApr2010%5D/Res1729\\_rus.asp](https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2010]/%5BApr2010%5D/Res1729_rus.asp)

3.9. Рекомендація СМ / Res (2014) 7 Комітету Міністрів державам-членам щодо захисту викривачів (Прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 30 квітня 2014 року на 1198-му засіданні депутатів міністрів), зокрема, передбачає, що національна система повинна сприяти створенню середовища, що заохочує до відтворення та розкриття інформації відкрито. Фізичні особи повинні почувати себе в безпеці, щоб вільно піднімати інтереси суспільства (п.12); необхідно запровадити чіткі канали для звітування та розкриття інформації про громадські інтереси, а їх використання має сприяти відповідним заходам (п.13); викривачі повинні мати право зберігати конфіденційність своєї особистості, за умови гарантування справедливого судового розгляду (п.18).<sup>25</sup>

3.10. Бюро Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ зазначає, що журналісти і працівники ЗМІ зазнають значного тиску і ризикують стати об'єктом залякування чи насильства, тому що їхній роботі з ретельного дослідження суспільного життя і розслідування злочинів та корупції чиниться опір і протидія з боку впливових і інколи агресивно налаштованих членів суспільства<sup>26</sup>. На засіданні Ради міністрів у Маастрихті в 2003 році держави-учасниці ще раз підкреслили центральну роль вільних і плюралістичних ЗМІ у зміцненні сумлінного врядування, розвитку прозорості та боротьби з корупцією: (2.2.5) ми зробимо наші уряди більш прозорими шляхом подальшого розвитку процесів та інститутів надання своєчасної інформації, у тому числі надійних статистичних даних, з суспільно важливих питань в економічній та екологічній галузях, для ЗМІ, ділових кіл, громадянського суспільства та громадян з метою сприяння обґрунтованому та чуйному діалогу. Це вкрай важливо для прийняття рішень, щоб чуйно реагувати на зміни умов та враховувати потреби і побажання населення<sup>27</sup>. Слід забезпечити доступ до цього механізму для всіх журналістів та інших працівників ЗМІ, зокрема для тих, хто працює над питаннями, де існує високий ризик, такими як корупція і організована злочинність.<sup>28</sup> **Податкові перевірки та інші спеціальні адміністративні вимоги не націлюються свавільно на ЗМІ в якості утиску або без поважних причин<sup>29</sup>.**

3.11. Поширення цих гарантій на суб'єктів декларування за Законом № 1975-VIII від 23 березня 2017 року.

В контексті даної справи, що розглядатиметься Конституційним Судом України, важливо також зазначити, що гарантії і захист права вільно збирати і поширювати інформацію, що їх надає стаття 10 Конвенції, стаття 19 Загальної декларації прав людини, стаття 19 МПГПП, застосовуються до будь-яких осіб, які

<sup>25</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5#globalcontainer](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5#globalcontainer)

<sup>26</sup> «Безпека журналістів» Довідник. Друге видання <https://www.osce.org/uk/fom/135716?download=true> стор 13

<sup>27</sup> Там само стор. 33

<sup>28</sup> Там само стор 39

<sup>29</sup> Там само стор. 43-44

роблять свій внесок в інформування населення, осіб, що виконують функції журналістів або громадських наглядових органів.

3.12. Генеральна Асамблея ООН, Комітет ООН з прав людини, Комітет міністрів Ради Європи вважають, що зони ризику, в яких перебувають журналісти та інші медіа учасники, поширюються також на тих, хто робить свій внесок в інформування населення й осіб, що виконують функції журналістів або громадських наглядових органів.<sup>30</sup> Журналістика – це діяльність, яку веде широке коло осіб, у тому числі професійні журналісти на умовах постійної зайнятості, аналітики, блогери й інші особи, які самостійно публікують інформацію будь-якого типу у друкованих виданнях, мережі Інтернет чи деінде. Згідно з Планом дій ООН щодо безпеки журналістів та проблеми безкарності, «захист журналістів не повинен обмежуватися особами, які офіційно визнані журналістами, він поширюється на інших осіб, зокрема працівників медіа громад й громадянських журналістів та інших осіб, які можуть використовувати нові ЗМІ як засіб звернення до своєї аудиторії».<sup>31</sup>

3.13. Сьогодні журналісти і інші «громадські інформатори» можуть вимагати забезпечення права на конфіденційність для джерел. Інформуванням суспільства і виконанням «життєво важливої ролі громадського нагляду» займаються не тільки журналісти, а й інші люди. Міжнародні органи все активніше використовують терміни, що мають більш широке значення, ніж «журналіст», такі як «фахівці засобів масової інформації» або «працівники засобів масової інформації».<sup>32</sup>

3.14. Обов'язок подання декларацій, їх оприлюднення та відповідальність, яка встановлена Законом №1700-VII від 14 жовтня 2014 року для осіб, зазначених в пункті 5 частини першої статті 3, які також включають відповідну інформацію про членів їх сімей, має «ефект стримування». Ефект стримування щодо свободи вираження поглядів виникає, коли порушення цього права спричинює страх, який призводить до самоцензури і, врешті-решт, послаблення суспільного обговорення, що загалом шкодить суспільству. Відповідно, органи державної влади повинні уникати застосування заходів або санкцій, які можуть перешкодити участі в суспільному обговоренні. Законодавство і те, як воно застосовується на практиці, може призвести до виникнення ефекту стримування щодо свободи вираження поглядів і суспільного обговорення. Втручання, що набувають форми кримінально-правових санкцій, мають більший ефект стримування, ніж втручання у вигляді цивільно-правових санкцій. Таким чином, керівне положення державних установ вимагає від органів влади демонструвати самообмеження при прийнятті рішень щодо відкриття кримінального провадження. Ефект стримування щодо свободи вираження поглядів може бути спричинений не лише будь-якими

---

<sup>30</sup> Там само стор.27

<sup>31</sup>

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5970>  
(стор.43)

<sup>32</sup> [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/361&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361&Lang=R)

санкціями, непропорційні чи ні, а й страхом перед санкціями, навіть у разі виправдувального вироку, з огляду на ймовірність того, що такий страх позбавить бажання робити подібні заяви в майбутньому.

3.15. Фактичне неправомірне застосування, зловживання або загроза застосування законодавства для перешкоджання участі в суспільному обговоренні, зокрема законів про наклеп, боротьбу з тероризмом, національну безпеку, громадський порядок, мову ворожнечі, богохульство і пам'ять, може виявитися ефективним засобом залякування та примусу до мовчання журналістів та інших працівників ЗМІ, які висвітлюють питання, що становлять суспільний інтерес. Необґрунтоване, недобросовісне чи зловмисне застосування законодавства і судочинства з великими судовими витратами, що необхідні для відповіді на такі судові позови, може стати засобом примусу й утисків.

3.16. Ефект стримування також може бути спричинений незаконним застосуванням адміністративних заходів, таких як схем реєстрації та акредитації журналістів, блогерів, Інтернет-користувачів, іноземних кореспондентів, неурядових організацій, тощо, а також податкових схем з метою утисків журналістів та інших дійових осіб ЗМІ або позбавлення їх здатності ефективно сприяти суспільному обговоренню. Дискримінаційний розподіл субсидій для суспільних ЗМІ та преси або державного прибутку від реклами також може мати ефект стримування критики, якає редакційної політикою ЗМІ, що передусім стосується менших організацій ЗМІ та має місце за несприятливого економічного клімату.<sup>33</sup>

3.17. Держави-члени повинні стежити за тим, щоб законодавство й санкції не застосовувалися проти журналістів та інших працівників ЗМІ в необґрунтований або дискримінаційний спосіб. Вони також повинні вжити необхідних законодавчих і/або інших заходів для попередження необґрунтованого, нецільового чи зловмисного застосування закону й законодавчого процесу для залякування чи примусу до мовчання журналістів та інших працівників ЗМІ. Держави-члени повинні також гарантувати, що такі адміністративні заходи, як схеми реєстрації, акредитації та оподаткування, не застосовуються для утисків журналістів та інших працівників ЗМІ або з метою позбавлення їх можливості ефективно брати участь у суспільному обговоренні.<sup>34</sup>

3.18. Сприятливе середовище для громадського обговорення вимагає, щоб Держави утримувалися від судового залякування шляхом обмеження права окремих осіб розголошувати інформацію, що має суспільний інтерес, через вибіркове або непропорційне застосування законодавства, зокрема положень кримінального законодавства, що стосується дифамації, національної безпеки та тероризму. Вибіркове застосування законів створює негативний вплив на

<sup>33</sup>

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5970>

<sup>34</sup> Додаток до Рекомендації СМ/Rec(2016)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту журналістики й безпеки журналістів та інших працівників ЗМІ (п.13). Там само.

реалізацію права на поширення інформації й ідей, і призводить до самоцензури. Крім того, швидкий і вільний доступ до інформації як загальне правило, а також надійний захист джерел журналістів мають виняткове значення для належного здійснення журналістської діяльності, зокрема щодо журналістських розслідувань.<sup>35</sup>

### 3.19. Практика Європейського суду.

3.20. Європейський суд постановив, що держави повинні створити сприятливе середовище для участі в громадському обговоренні всіх осіб, дозволяючи їм висловлювати свої погляди й ідеї без страху<sup>36</sup>.

3.21. Стаття 10 Конвенції гарантує не лише право передавати інформацію, а й право громадськості отримувати її<sup>37</sup>.

3.22. Не тільки преса має завдання поширювати інформацію та ідеї з усіх питань, що становлять суспільний інтерес; громадськість також має право отримувати і поширювати її. В іншому випадку, преса не могла б відігравати свою життєво важливу роль "сторожового пса"<sup>38</sup>.

3.23. Також, Суд відзначив, що коли неурядова організація привертає увагу до питань суспільного інтересу, вона виконує роль суспільного «наглядного пса», і цей нагляд настільки ж важливий, як і відповідна роль преси<sup>39</sup> і підлягає такому ж захисту, який надається пресі<sup>40</sup>.

3.24. З урахуванням інтересів, що захищаються статтею 10, закон не допускає використання довільних обмежень, які можуть прийняти форму непрямой цензури, якщо влада створюватиме перешкоди для збору інформації. Збір інформації є, зокрема, важливою складовою частиною журналістики, і невід'ємним, що захищається елементом свободи преси (див. Дамманн проти Швейцарії (№ 77551/01, § 52, 25 квітня 2006 року). Функції преси включають в себе створення форумів для публічних обговорень. Проте, ця функція реалізується не тільки засобами масової інформації та професійними журналістами. В даному випадку, підготовка до суспільної дискусії проводилася неурядовою організацією. Мету діяльності заявника, таким чином, можна охарактеризувати як один з найважливіших елементів суспільної дискусії. Суд неодноразово визнавав важливий внесок громадянського суспільства в обговорення державних справ (див., наприклад, Стіл та Моррис проти Сполученого Королівства (№ 68416/01, § 89, ECHR 2005-II). З огляду на ці

<sup>35</sup> Там само

<sup>36</sup> Дінк проти Туреччини (Dink v. Turkey), Заява № 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09, 7124/09, рішення суду від 14 вересня 2010 р., пункт 137.

<sup>37</sup> Observer and Guardian v. the United Kingdom, 26 November 1991, § 59(b), Series A no. 216 та Guerra and Others v. Italy, 19 February 1998, § 53, Reports of Judgments and Decisions 1998-I.

<sup>38</sup> Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway [GC], no.21980/93, §§ 59 and 62, ECHR 1999 III; Pedersen and Baadsgaard v. Denmark, no. 49017/99, § 71, ECHR 2004 XI and Von Hannover (no. 2), § 102.

<sup>39</sup> Guseva v. Bulgaria, no. 6987/07, § 34, 17 February 2015.

<sup>40</sup> Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, no. 37374/05, § 27, 14 April 2009.

обставини, Суд переконався в тому, що діяльність заявника підлягає такому ж захисту з боку Конвенції, як і діяльність преси.<sup>41</sup>

### 3.25. Умови, за яких втручання могло б бути обґрунтованим.

3.26. При встановленні факту втручання в рамках п.1 статті 10 Конвенції обов'язок доказування обґрунтованості втручання покладається на державу. Чи було втручання у відношенні права на свободу вираження в рамках п.2 статті 10? Чи було це втручання передбачено законом? Втручання переслідувало одну із законних цілей, визначених в п. 2 статті 10? Чи було втручання необхідне в демократичному суспільстві та чи воно вимагалось у світлі «нагальної суспільної потреби»? Чи були вчинені державою дії пропорційні визначеній меті?<sup>42</sup>

3.27. Чи було це втручання передбачено законом?

3.28. Посилання на «закон» вимагає, щоб дане втручання ґрунтувалося на положеннях внутрішньодержавного законодавства. Суд витлумачив фразу «передбачені законом», зокрема, як вимогу до достатньої чіткості формулювань, щоб дати можливість особі організувати свої дії. Людина повинна бути в змозі передбачити можливі наслідки своїх конкретних дій - наскільки це можливо при даних обставинах.<sup>43</sup>

3.29. Аналіз змін, внесених Законом № 1975-VIII від 23 березня 2017 року (пункт 5 частини першої статті 3) допускає довільне тлумачення в таких позиціях:

чи вважаються фізичні особи такими, які прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у разі поєднання сукупності всіх наведених у пункті 5 ознак, чи лише у разі відповідності фізичної особи одній або декільком ознакам;

кого вважати фізичною особою, яка входить до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств (абзац четвертий згаданого пункту 5). Так, за логікою статті 98 Цивільного кодексу України загальні збори учасників товариства є вищим органом управління, оскільки мають право приймати рішення з усіх питань діяльності товариства, у тому числі і з тих, що належать до компетенції інших органів товариства. Частина перша статті 98 Закону України «Про громадські об'єднання» називає вищим органом управління - з'їзд, конференцію, загальні збори. На практиці, в діяльності загальних зборів (з'їзду, конференції) беруть участь або всі, або делеговані члени громадського об'єднання, іншого непідприємницького товариства. Отже, обов'язок декларування та загрозу

<sup>41</sup> «Társaság A Szabadságjogokért» проти Угорщини», (Заява № 37374/05), 14 квітня 2009 р. <http://khpg.org/index.php?id=1241425889>

<sup>42</sup> Свобода вираження мнения в рамках Европейской конвенции о защите прав человека (Статья 10). INTERRIGHTS РУКОВОДСТВО ДЛЯ ЮРИСТОВ | ТЕКУЩЕЕ ИЗДАНИЕ ПО СОСТОЯНИЮ НА ОКТЯБРЬ 2009 г. стор.16

<sup>43</sup> Там само. Стор.21



відповідальності мають фактично всі члени громадського об'єднання, іншого непідприємницького товариства.

3.30. Крім того, Законом № 1975-VIII від 23 березня 2017 року не визначено, в який спосіб та який орган державної влади (який орган має повноваження) має визначити:

які програми (проекти) належать до «програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції»;

систематичність (систематично, це скільки разів і з якою періодичністю), протягом року, виконання робіт, надання послуг щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики.

3.31. Також, Закон № 1975-VIII від 23 березня 2017 року не визначає зміст (ознаки) діяльності «імплементація стандартів у сфері антикорупційної політики», «моніторинг антикорупційної політики в Україні», «підготовка пропозицій з питань формування, реалізації такої політики».

3.32. Отже, Закон № 1975-VIII від 23 березня 2017 року не відповідає вимогам чіткості та передбачуваності закону, порушує принцип правової визначеності.

3.33. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України). Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України "верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо"<sup>44</sup>, "одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями"<sup>45</sup>, "принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності"<sup>46</sup>.

3.34. Чи втручання переслідувало одну із законних цілей, визначених в п. 2 статті 10 Конвенції?

*У пункті 2 статті 10 наводиться вичерпний перелік причин, за яких право людини на свободу вираження може піддатися законним обмеженням. Такими обставинами є:*

*(I) Інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку; (Ii) Запобігання заворушенням чи злочинам; (Iii) Охорона здоров'я чи моралі; (Iv)*

<sup>44</sup> Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004.

<sup>45</sup> Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010.

<sup>46</sup> Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

*Захист репутації та прав інших осіб; (V) Запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; (Vi) Забезпечення авторитету і неупередженості правосуддя.*<sup>47</sup>

3.35. Як зазначено в п.1.13 цього документа, при прийнятті оспорюваних положень законодавства обґрунтування законності цілей не було надано.

3.36. Чи було втручання необхідне в демократичному суспільстві та чи воно вимагалось у світлі «нагальної суспільної потреби»? Чи були вчинені державою дії пропорційні визначеній меті?

Саме слово «необхідний» у демократичному суспільстві передбачає, що легітимна мета, яка переслідується для втручання, не може бути досягнута жодними іншими, більш м'якими обмежувальними заходами.

3.37. Як зазначено в п.1.13 цього документа, обґрунтування необхідності втручання не було надано, так само, як не була вказана легітимна мета поширення таких суворих обмежень на приватних осіб.

**4. Свобода об'єднань (порушення статті 20 Загальної декларації прав людини, статті 11 Конвенції та статті 22 МПГПП, статті 36 Конституції України).**

4.1. Зобов'язання щодо звітності та розкриття інформації про антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів, які є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, є втручанням у здійснення свободи об'єднань, що гарантується статтею 20 Загальної декларації прав людини, статтею 11 Конвенції та статтею 22 МПГПП.<sup>48</sup>

4.2. Покладення зобов'язань щодо розкриття інформації та звітування, які, як вже було зазначено, перешкоджають здійсненню права на повагу до приватного життя членів громадських об'єднань, можна розглядати як таке, що буде заважати взяти на себе чи продовжувати виконувати відповідну роль або взагалі якимось бути пов'язаними з нею.

4.3. Така можливість була визнана Європейським судом як втручання в право на свободу об'єднання.

<sup>47</sup> Свобода вираження мнения в рамках Европейской конвенции о защите прав человека (Статья 10). INTERIGHTS РУКОВОДСТВО ДЛЯ ЮРИСТОВ | ТЕКУЩЕЕ ИЗДАНИЕ ПО СОСТОЯНИЮ НА ОКТЯБРЬ 2009 г. стор.24

<sup>48</sup> Керівні принципи щодо свободи об'єднань (БДПЛ/ ОБСЄ та Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), параграфи 228 та 231, згідно з якими "до об'єднань та їх членів застосовується право на недоторканність приватного життя; це означає, що нагляд і контроль повинні мати чітку правову основу та бути пропорційними законним цілям, що їх вони переслідують" (параграф 228) і "законодавство має передбачати гарантії дотримання права на недоторканність приватного життя клієнтів, членів і засновників об'єднань, а також засоби відшкодування у разі будь-яких порушень відповідних положень" (параграф 231) <https://www.osce.org/uk/odihr/233076?download=true>.

У справі "Даніленков та інші проти Росії" (Danilenkov and Others v. Russia, №67336/01, 30 липня 2009 року) в контексті неадекватного захисту від дискримінації внаслідок членства в профспілках, Суд зазначив:

*Суд не буде розмірковувати, чи дійсно ефективний захист права заявників не бути дискримінованими міг би запобігти майбутнім несприятливим діям проти них з боку їх роботодавця. Тим не менш, він вважає, що враховуючи об'єктивні наслідки поведінки роботодавця, відсутність такого захисту може породжувати побоювання потенційної дискримінації та знеохотити інших осіб приєднуватися до профспілки. Це, у свою чергу, могло б призвести до її зникнення з несприятливими наслідками для здійснення права на свободу об'єднання (п.135).*

4.4. Таке втручання у свободу об'єднань, яке випливає з Закону №1700-VII від 14 жовтня 2014 року та Закону № 1975-VIII від 23 березня 2017 року, було б прийнятним лише у тому випадку, якби це було передбачено законом, переслідувало законну мету та було необхідним у демократичному суспільстві.

4.5. Як вже було зазначено, положення Законів не відповідають вимогам якості закону, і цього було б достатньо, щоб встановити порушення прав приватних осіб, на яких поширюються зобов'язання щодо розкриття інформації та звітності.

4.6. Проте слід згадати, що при прийнятті оспроюваних змін до законодавства також не було обґрунтування, чому існує потреба у поширенні таких обтяжливих зобов'язань для приватних осіб в контексті зусиль по боротьбі з корупцією.

4.7. За відсутності такого обґрунтування, застосування вимог щодо розкриття та звітності до приватних осіб, які не здійснюють жодних публічних функцій, не будуть розглядатися Європейським судом як необхідні у демократичному суспільстві, а отже, ці вимоги також можна вважати порушенням статті 11 Конвенції.

### **Загальні висновки**

На підставі проведеного аналізу УГСПЛ дійшла висновку про наявність підстав для визнання неконституційними окремих положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, пункту 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб" від 23 березня 2017 року №1975-VIII, оскільки:

1. Покладання на антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів зобов'язань, які передбачені для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, хоч антикорупційні активісти та журналісти-розслідувачі не мають таких же можливостей розпорядження публічними фінансами чи впливу на прийняття державних рішень, як згадані

посадовці, та не передбачені для членів керівних органів інших юридичних осіб приватного права порушує право на захист від дискримінації відповідно до статті 14 Конвенції, статей 21 і 24 Конституції України.

2. Зобов'язання щодо звітності та розкриття інформації про антикорупційних активістів та журналістів-розслідувачів, а також членів їх семей порушує право на повагу до приватного і сімейного життя відповідно до статті 8 Конвенції та статті 32 Конституції України.

3. Закони № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року та № 1975-VIII від 23 березня 2017 року обмежують свободу збирання та поширення інформації, оскільки подання декларацій, оприлюднення відомостей декларацій (включаючи відомості про членів семей) та загроза застосування санкцій мають стримуючий та демотивуючий ефект для громадських активістів та журналістів-розслідувачів, що є порушенням статей 10 і 11 Конвенції та статей 34 і 36 Конституції України.

4. Положення Законів № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року та № 1975-VIII від 23.03.2017 не відповідають вимогам законодавчого контролю заборони дискримінації - зміни не обгрунтовані як "необхідні у демократичному суспільстві", "пропорційні переслідуваній законній меті" та "заходи з мінімальним обмежувальним впливом»; обмеження права на приватне та сімейне життя - не було надано жодного обгрунтування щодо потреби у поширенні таких обтяжливих зобов'язань на приватних осіб в контексті зусиль щодо боротьби з корупцією; прийняті обмеження свободи збирання та поширення інформації, свободи об'єднань не обгрунтовані з позиції законної мети, суспільної потреби, необхідності у демократичному суспільстві, не є пропорційними, що є порушенням статей 8, 10 і 11 Конвенції, статей 8, 32, 34 і 36 Конституції України.

Виконавчий директор  
Української Гельсінської  
спілки з прав людини



Олександр Павліченко