



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 3952
від 03.08.2020
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ

до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості інформації про розмір оплати праці в державних та комунальних компаніях

У Головному юридичному управлінні Апарату Верховної Ради України розглянуто підготовлений Комітетом з питань гуманітарної та інформаційної політики до розгляду у другому читанні проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості інформації про розмір оплати праці в державних та комунальних компаніях, до якого висловлюються такі зауваження.

1. Відповідно до назви та пояснювальної записки до законопроекту він розроблений з метою забезпечення відкритості інформації про розмір оплати праці в державних та комунальних компаніях. Однак системний аналіз його положень дає підстави зробити висновок, що зміст змінюваних положень законів України "Про захист персональних даних" та "Про доступ до публічної інформації" не узгоджується між собою щодо визначення органів управління державних/комунальних підприємств, на які поширюватиметься вимога щодо прозорості їх діяльності.

Так, згідно з частиною шостою статті 73 Господарського кодексу України "органами управління державного унітарного підприємства є: керівник підприємства, який призначається (обирається) суб'єктом управління об'єктами державної власності, що здійснює функції з управління підприємством, або наглядовою радою такого підприємства (у разі її утворення) і є підзвітним органу, який його призначив (обрав); наглядова рада підприємства (у разі її утворення), яка в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, контролює і регулює діяльність керівника підприємства". Аналогічного змісту норма міститься у частині сьомій статті 78 Господарського кодексу України і стосується комунального унітарного підприємства.

Водночас положення законопроекту не містять в переліку органів управління, які підпадатимуть під дію майбутнього закону, наглядову раду

державного/комунального підприємства (окрім положень пункту 5 частини першої статті 13 Закону України "Про доступ до публічної інформації"). При цьому на наглядову раду господарських товариств положення законопроекту, у разі його прийняття як закону, поширюватимуться.

Такий законодавчий підхід у регулюванні суспільних відносин не враховує вимог частини четвертої статті 13 Конституції України та частини другої статті 5 Господарського кодексу України щодо рівності усіх суб'єктів права власності перед законом.

Крім того, окремим положенням законопроекту (пункт 5 частини першої статті 13 Закону України "Про доступ до публічної інформації") пропонується визначити розпорядником інформації державне/комунальне підприємство в частині оприлюднення "інформації про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага їх керівника, заступника керівника, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради". Однак відсутність певних законодавчих положень щодо можливості здійснення відповідних функцій (в частині, що стосується наглядової ради) таким розпорядником інформації свідчить про неврахування правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у рішенні від 30 травня 2001 року за №7-рп/2001, за якою неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави.

Таким чином, зазначені положення законопроекту потребують доопрацювання з метою усунення дискримінаційних положень та узгодження відповідних положень між собою.

2. Змінами до частини першої статті 13 Закону України "Про доступ до публічної інформації" (підпункт "б" підпункту 2 пункту 1 законопроекту) передбачається розширити перелік розпорядників інформації та визначити обсяг інформації, що оприлюднюватиметься цими суб'єктами відповідно до вимог Закону України "Про доступ до публічної інформації". До відповідних суб'єктів в тому числі пропонується віднести "юридичних осіб публічного права".

При цьому, зважаючи на термінологію цивільного законодавства, "юридичними особами публічного права" одночасно можуть бути інші, визначені дотепер розпорядники інформації, зокрема "суб'єкти владних повноважень" (центральні органи виконавчої влади), "юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим". До того ж передбачений законом специфічних обсяг оприлюдненої інформації відрізняється ще й за способом її поширення (зважаючи на статус розпорядника інформації та обсяг його повноважень і функцій).

Таким чином, у разі прийняття законопроекту як закону на законодавчому рівні діятимуть положення одного закону, що визначатимуть стосовно однієї юридичної особи обов'язки двох і більше розпорядників інформації.

Оскільки Закон України "Про доступ до публічної інформації" не визначає механізми реалізації його положень у подібних нестандартних обставинах, розпорядник інформації на власний розсуд прийматиме рішення про свою ідентифікацію певного (ймовірно одного) розпорядника інформації, а відтак, обсяг відомостей та спосіб їх оприлюднення, що не відповідає вимогам статті 8 та частини другої статті 19 Конституції України.

3. Підпунктом "б" підпункту 2 пункту 1 законопроекту пропонується викласти у новій редакції частину третю статті 13 Закону України "Про доступ до публічної інформації", якою передбачено виключення щодо способів поширення публічної інформації певними розпорядниками інформації. Зокрема, державні/комунальні підприємства або державні/комунальні організації, що мають на меті одержання прибутку, господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв), прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді, оприлюднюватимуть відповідну інформацію на своєму офіційному веб-сайті щомісяця та щороку (у січні за попередній календарний рік).

Таким чином, відповідним положенням пропонується унормувати не тільки спосіб поширення інформації, а й опосередковано встановити обов'язок щодо періодичності її оновлення.

На нашу думку, положення щодо строків оприлюднення розпорядниками інформації відомостей не є предметом статті 13 Закону України "Про доступ до публічної інформації" із назвою "Розпорядники інформації". Натомість строки оприлюднення розпорядниками інформації необхідних документів та відомостей натеper визначені частинами другою та третьою статті 15 цього ж Закону.

Відтак, зміни, що пропонується внести до частини третьої статті 13 Закону України "Про доступ до публічної інформації", потребують перегляду та доопрацювання з урахуванням вимог нормопроєктувальної техніки.

Враховуючи наведене, вбачається, що запропонований проект не містить завершених механізмів правового регулювання, запроваджує норми, що не узгоджуватимуться між собою. Зазначене суперечить вимогам частини другої статті 8 Основного Закону України, згідно з якою закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, а також свідчить про відсутність системної єдності пропонованих норм між собою та із законами України, про неповноту правового регулювання суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації, що не відповідає

визначенню України як правової держави, і на чому наголошував Конституційний Суд України (рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 1 червня 2016 року №2-рп/2016, від 27 лютого 2018 року №1-рп/2018, від 26 квітня 2018 року №4-рп/2018).

Такий підхід у викладенні нормативних приписів також не згоджується з усталеними демократичними європейськими принципами, оскільки Європейський суд з прав людини, аналізуючи термін «закон» у подібних випадках, наголошував на таких його необхідних ознаках, як прийнятність для особи (йдеться про можливість передбачити наслідки), доступність для зацікавленої особи, передбачуваність щодо змісту та характеру застосовуваних заходів – для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля, чіткість формулювань (Справи Копп проти Швейцарії (13/1997/797/1000), Олександр Волков проти України (№21722/11), Джеймс та інші проти Сполученого Королівства (№3/1984/75/119), Солдатенко проти України (№2440/07), Веренцов проти України, 11 квітня 2013 року).

З огляду на характер висловлених зауважень та необхідність суттєвого змістовного і техніко-юридичного доопрацювання вважаємо за доцільне рекомендувати головному комітету розглянути на своєму засіданні відповідно до частини шостої статті 118 Регламенту Верховної Ради України пропозиції (поправки) до законопроекту, підготовлені з урахуванням наданих висновків Головного юридичного управління.

**Заступник Керівника
Головного управління**

В. МІЛОВАНОВ



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F290087A59100
Дійсний до: 04.03.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/79513 від 04.03.2021



423664