**ПРОПОЗИЦІЇ**

**до Закону України "Про внесення змін**

**до Закону України "Про запобігання корупції" щодо**

**упорядкування окремих питань захисту викривачів"**

Прийнятий Верховною Радою України 4 лютого 2021 року Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів" (далі – Закон) не може бути підписаний з таких підстав.

1. Пропонованою Законом редакцією статті 531 Закону України "Про запобігання корупції" передбачається функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів та, зокрема, визначається, що:

подання повідомлень (у тому числі анонімних) через внутрішні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону здійснюється через відкритий для цілодобового доступу Єдиний портал повідомлень викривачів (абзац перший частини другої);

інформація про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, отримана через регулярні канали повідомлення такої інформації, вноситься до Єдиного порталу повідомлень викривачів уповноваженими на це особами відповідних суб'єктів (абзац другий частини другої);

при використанні особами будь-яких інших способів здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (направлення повідомлення, у тому числі анонімного, у паперовій або електронній формі чи здійснення повідомлення на особистому прийомі, через спеціальну телефонну лінію тощо) їм гарантуються дотримання умов конфіденційності та анонімності, а також внесення цієї інформації до Єдиного порталу повідомлень викривачів уповноваженими на це особами відповідних суб'єктів не пізніше наступного робочого дня з моменту її отримання (абзац третій частини другої);

при використанні особою зовнішніх каналів здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону внесення інформації до Єдиного порталу повідомлень викривачів здійснюється не пізніше наступного робочого дня з моменту її виявлення уповноваженою особою суб'єкта, до повноважень якого належить здійснення розгляду чи розслідування фактів, викладених у повідомленні (абзац четвертий частини другої);

Єдиний портал повідомлень викривачів гарантує дотримання умов конфіденційності та анонімності, а також доступ викривачів до інформації про стан та результати розгляду таких повідомлень і є офіційним внутрішнім джерелом інформації про осіб, які мають статус викривачів; держателем та відповідальним за адміністрування Єдиного порталу повідомлень викривачів є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке встановлює порядок ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів (частина третя).

Відтак, Законом запроваджується функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів фактично як бази даних, до якої вноситиметься як повідомлена викривачами інформація про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції", так і інформація про осіб, які мають статус викривачів, у тому числі персональні дані таких осіб, а також інформація про стан та результати розгляду повідомлених викривачами можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції".

Водночас мета та цілі обробки даних про викривачів Законом не визначаються, не врегульовуються також і питання обсягу даних, які вноситимуться до Єдиного порталу повідомлень викривачів, порядок захисту таких даних, випадки, підстави та коло осіб, яким надаватиметься доступ до цих даних, відповідальність за незаконне використання чи розголошення таких даних. Законом лише визначається, що Єдиний портал повідомлень викривачів гарантує дотримання умов конфіденційності та анонімності, а також те, що держателем та відповідальним за адміністрування Єдиного порталу повідомлень викривачів є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке встановлює порядок його ведення.

Такий підхід не відповідає Конституції України, за якою 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 (частина друга статті 32 Конституції України), та Закону України "Про захист персональних даних", яким визначено, зокрема, що:

мета обробки персональних даних має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, які регулюють діяльність володільця персональних даних, та відповідати законодавству про захист персональних даних; склад та зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки; обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України; не допускається обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частини перша, третя, п'ята та шоста статті 6);

суб'єкт персональних даних має право знати про мету їх обробки; отримувати інформацію про умови надання доступу до персональних даних, зокрема інформацію про третіх осіб, яким передаються його персональні дані; на захист своїх персональних даних від незаконної обробки та випадкової втрати, знищення; знати механізм автоматичної обробки персональних даних (пункти 1, 2, 7 та 12 частини другої статті 8);

використання персональних даних передбачає будь-які дії володільця щодо обробки цих даних, дії щодо їх захисту, а також дії щодо надання часткового або повного права обробки персональних даних іншим суб'єктам відносин, пов'язаних із персональними даними, що здійснюються за згодою суб'єкта персональних даних чи відповідно до закону; використання персональних даних володільцем здійснюється у разі створення ним умов для захисту цих даних; використання персональних даних працівниками суб'єктів відносин, пов'язаних з персональними даними, повинно здійснюватися лише відповідно до їхніх професійних чи службових або трудових обов'язків (частини перша – третя статті 10);

зберігання персональних даних передбачає дії щодо забезпечення їх цілісності та відповідного режиму доступу до них (частина друга статті 13);

порядок доступу до персональних даних третіх осіб визначається умовами згоди суб'єкта персональних даних на обробку цих даних, наданої володільцю персональних даних, або відповідно до вимог закону (частина перша статті 16).

За відсутності належного унормування на рівні закону засад функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів наділення Національного агентства з питань запобігання корупції повноваженням встановлювати порядок ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів наділяє зазначений центральний орган виконавчої влади широкою дискрецією у зазначеному питанні.

Конституційний Суд України наголосив, що "принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого – наявність можливості у особи передбачати дії цих органів" (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

Наведене, з одного боку, не відповідає частині другій статті 19 Конституції України, за якою органи державної влади, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а з іншого – фактично унеможливлює розбудову в Україні надійної системи захисту викривачів, яка б забезпечила належний захист викривачів, насамперед від загроз їх життю та здоров'ю у зв'язку із викриттям ними фактів корупції та інших порушень Закону України "Про запобігання корупції".

2. Законом внутрішні канали повідомлення про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" визначаються як способи захищеного повідомлення інформації, яка повідомляється викривачем керівнику підприємства, установи, організації, в якій він працює, якщо йому достеменно відомі факти, які він може підтвердити, про вчинення корупційних правопорушень або пов'язаних з корупцією правопорушень (у разі якщо викривачу достеменно відомо, що особа, якій він повідомляє таку інформацію, не причетна до їх вчинення) (зміни до абзацу двадцять першого частини першої статті 1 Закону України "Про запобігання корупції").

Законом також визначається, що повідомлення викривача про факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" має містити фактичні дані, що підтверджують вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону України "Про запобігання корупції", які можуть бути перевірені; викривач має пояснити, звідки йому стали достеменно відомі дані про вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією (абзац другий пропонованої редакції частини другої статті 532 Закону України "Про запобігання корупції").

Наведеним фактично нівелюється закладений у чинному Законі України "Про запобігання корупції" підхід до викривачів корупції, за яким викривач повідомляє, в тому числі, про можливі факти корупційних правопорушень, а саме:

викривач за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала відома викривачу у зв'язку з його трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням ним служби чи навчання або його участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання (стаття 1 Закону України "Про запобігання корупції");

повідомлення викривача має містити фактичні дані, що підтверджують можливе вчинення корупційного або пов’язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" (частина друга статті 532).

Крім того, зазначені положення Закону не дають однозначного розуміння критеріїв, за якими наявність певних фактів можна визначити як "достеменно відомі".

Зазначене неминуче призведе до неоднакового застосування відповідних положень Закону на практиці, а також створить підґрунтя для зловживань уповноваженими особами відповідних суб'єктів під час попереднього розгляду та оцінки повідомленої викривачами інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції".

Наведене свідчить про незавершеність механізму правового регулювання та недотримання вимог якості закону в контексті забезпечення визначеного статтею 8 Конституції України принципу верховенства права, елементами якого є правова визначеність, ясність і недвозначність правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року
№ 5-рп/2005).

3. За Законом розмір винагороди становить 10 відсотків грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину після ухвалення обвинувального вироку суду та стягнення в дохід держави (у порядку конфіскації, спеціальної конфіскації) грошей, цінностей та іншого майна, або грошової суми, що відповідає вартості такого майна (пропонована редакція частини другої статті 537 Закону України "Про запобігання корупції").

Законом фактично змінюються умови виплати винагороди викривачу – на відміну від чинного порядку виплата винагороди викривачу ставиться в залежність від стягнення в дохід держави (у порядку конфіскації, спеціальної конфіскації) грошей, цінностей та іншого майна або грошової суми, що відповідає вартості такого майна.

Водночас пропонована редакція частини другої статті 537 Закону України "Про запобігання корупції" не узгоджується зі статтею 1301 Кримінального процесуального кодексу України, якою визначено, що за повідомлення про корупційний злочин, активне сприяння його розкриттю, якщо грошовий розмір предмета злочину або завдані державі збитки від такого злочину в п'ять тисяч і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину, викривачу виплачується винагорода у вигляді 10 відсотків від грошового розміру предмета корупційного злочину або від завданого державі збитку після ухвалення обвинувального вироку суду, але не більше трьох тисяч мінімальних заробітних плат, встановлених на час вчинення злочину (частина перша).

Зазначене призведе до конкуренції відповідних положень Закону України "Про запобігання корупції" та Кримінального процесуального кодексу України, що може спричинити різне застосування на практиці. Це також свідчить про незавершеність механізму правового регулювання, що не відповідає гарантованому статтею 8 Конституції України принципу верховенства права, створює ризики порушень прав викривачів.

4. Положення пропонованих редакцій абзацу двадцять третього частини першої статті 1 та частини першої статті 531 Закону України "Про запобігання корупції" потребують узгодження між собою, оскільки містять різні підходи щодо створення та функціонування регулярних каналів повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції".

Так, частиною першою пропонованої Законом редакції статті 531 Закону України "Про запобігання корупції" передбачається, що:

державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, зазначені у частині другій статті 62 Закону України "Про запобігання корупції", зобов'язані забезпечити функціонування внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції";

органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань та Національне агентство з питань запобігання корупції зобов'язані забезпечити функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону.

Відповідно до пропонованої редакції абзацу двадцять третього частини першої статті 1 Закону України "Про запобігання корупції" регулярні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" – це шляхи захищеного безпосереднього повідомлення викривачем інформації Національному антикорупційному бюро, правоохоронним органам, іншому суб'єкту владних повноважень, до компетенції якого належить розгляд та прийняття рішень з питань, щодо яких розкривається відповідна інформація.

Водночас другим реченням пропонованої редакції абзацу двадцять третього частини першої статті 1 Закону України "Про запобігання корупції" визначається, що регулярні канали обов'язково створюються не лише спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, органами досудового розслідування, органами, відповідальними за здійснення контролю за дотриманням законів у відповідних сферах, а й іншими державними органами, установами, організаціями.

Підсумовуючи викладене, вважаю, що положення Закону не відповідають Конституції України, а також створюють ризики для належного функціонування в Україні системи захисту викривачів. Тому повертаю Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів" для повторного розгляду Верховною Радою України та пропоную його доопрацювати з урахуванням висловлених зауважень.

**Президент України В.ЗЕЛЕНСЬКИЙ**