



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України „Про запобігання корупції“, пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб“

м. К и ї в
6 червня 2019 року
№ 3-р/2019

Справа № 1-231/2018(2980/18, 3728/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни – головуючої,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича – доповідача,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Тупицького Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та

65 народних депутатів України 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 (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 49, ст. 2056) зі змінами, 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 (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 14, ст. 159).

Заслухавши суддю-доповідача Мойсика В.Р. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами (далі – Закон № 1700), 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).

Суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що оспорювані положення Закону № 1700 та Закону № 1975, поширюючи дію Закону № 1700 на фізичних осіб, які не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняними до них особами, порушують конституційно закріплений принцип рівності громадян та заборону встановлення обмежень за певними ознаками, створюють додаткові обмеження конституційного права на особисте і сімейне життя цих осіб, їх близьких, а також пов'язаних з ними третіх осіб, тому, на думку автора клопотання, положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II „Прикінцеві

положення“ Закону № 1975 не відповідають частині першій статті 8, статті 21, частині третій статті 22, частинам першій, другій статті 24, частинам першій, другій статті 32, частинам першій, четвертій, п'ятій статті 36, частині першій статті 64 Конституції України.

До Конституційного Суду України звернулися 65 народних депутатів України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 1975.

Суб'єкт права на конституційне подання наголошує, що оспорювані положення Закону № 1700 і Закону № 1975 порушують частину першу статті 8, статтю 21, частину другу статті 24, частину першу статті 32, частини четверту, п'яту статті 36, частину першу статті 64 Конституції України. Народні депутати України вказують на те, що застосування антикорупційних заборон, обмежень та обов'язків, які передбачені для осіб, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування, і для невизначеного кола фізичних осіб, які отримують кошти в межах певних категорій програм, займаються певним видом діяльності, входять до громадських організацій, які здійснюють певні види діяльності, суперечить конституційному принципу верховенства права, приписам Конституції України щодо рівності усіх у правах, неприпустимості запровадження обмежень прав за ознакою діяльності та втручання в особисте життя особи, а також щодо права на свободу об'єднань.

2. Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. У Конституції України встановлено, що Україна, зокрема, є демократична, правова держава (стаття 1); 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 (частина друга статті 3).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти

приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Конституційний Суд України вважає, що Україна як демократична та правова держава має забезпечити створення умов для запобігання та протидії корупції та належного юридичного регулювання відносин з притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Конституційний Суд України звертав увагу на те, що у ратифікованих Україною Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією 1999 року, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року корупційна діяльність безпосередньо пов'язується з корисливими діями (бездіяльністю) посадової особи при виконанні покладених на неї службових обов'язків (абзац сьомий підпункту 3.2.2 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010).

Отже, розбудова України як демократичної, правової держави, в якій визнається і діє принцип верховенства права, вимагає запровадження ефективної, передбачуваної та такої, що відповідала б правомірним очікуванням громадян України, антикорупційної політики для захисту конституційних цінностей, прав і свобод людини і громадянина. Обов'язком парламенту при запровадженні законодавчої основи для запобігання та протидії корупції як однієї із основних загроз національній безпеці України є те, щоб норми законів відповідали критеріям юридичної визначеності, ґрунтувалися на приписах Основного Закону України та принципах регулювання антикорупційної діяльності, що містяться у актах міжнародного права.

2.2. Відповідно до Конституції України ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 32).

Згідно з юридичними позиціями, викладеними Конституційним Судом України у Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012:

– „особистим життям фізичної особи є її поведінка у сфері особистісних, сімейних, побутових, інтимних, товариських, професійних, ділових та інших стосунків поза межами суспільної діяльності“ (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

– „сімейне життя – це особисті майнові та немайнові відносини між подружжям, іншими членами сім’ї, яке здійснюється на засадах, визначених у Сімейному кодексі України“ (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

– „право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб“ (друге речення абзацу четвертого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України вважає, що покладення на особу, яка не уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обов’язку з декларування відповідно до вимог Закону № 1700 може розглядатися як втручання у приватне (особисте) та сімейне життя цієї особи, а тому таке втручання має здійснюватися з дотриманням вимог Конституції України.

2.3. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частини перша, четверта статті 15 Конституції України). Ураховуючи те, що право на свободу об’єднання є одним з основних політичних прав громадян, принцип багатоманітності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права і встановлення інститутів громадянського суспільства, складовою якого є різноманітні об’єднання громадян, що представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів (друге речення абзацу другого пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001).

Згідно з Конституцією України громадяни України мають право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського

порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (частина перша статті 36).

Конституційно гарантована свобода політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України, охоплює не тільки свободу участі громадян у політичному житті, а й поширюється на іншу їх громадську активність, у тому числі в антикорупційній сфері.

Конституційний Суд України наголошує, що громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства є природним фундаментом конституційної демократії у забезпеченні політичного розвитку українського суспільства та держави, сприяють самореалізації громадян, надають їм можливість самостійно або разом з іншими реалізовувати та/або захищати свої права, свободи та інтереси, що визначаються та гарантуються Основним Законом України, а також брати участь у вирішенні суспільно важливих справ на місцевому чи загальнодержавному рівні.

3. Суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700, є, зокрема, Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, судді Конституційного Суду України, судді, посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим.

Крім зазначених суб'єктів, за пунктом 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 суб'єктами, на яких поширюється дія Закону № 1700, також стали фізичні особи, 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“.

Відповідно до абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700 „особи, зазначені в абзацах четвертому та п'ятому пункту 5 частини першої статті 3 цього Закону, подають в установленому цим Законом порядку декларацію 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“.

Оспорюваними положеннями Закону № 1700, пунктом 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 1975, за яким „особи, яких цим Законом віднесено до суб'єктів декларування, подають у встановленому Законом України „Про запобігання корупції“ порядку першу декларацію 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“, Верховна Рада України фактично прирівняла осіб, які беруть участь у здійсненні заходів із запобігання та/або протидії корупції, до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Оскільки подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є формою контролю держави за доброчесністю осіб, які виконують певні функції держави або місцевого самоврядування, то Конституційний Суд України вважає за необхідне дослідити, наскільки мета оспорюваних положень Закону № 1700 і Закону № 1975, згідно з якими обов'язок подання зазначеної декларації покладається на осіб, які беруть участь у здійсненні певної діяльності із запобігання та/або протидії корупції, узгоджується з передбаченими Конституцією України підставами допустимості обмеження у певних випадках окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина.

3.1. Системний аналіз Конституції України та законів України дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що з метою участі у суспільно-політичному та соціально-економічному житті суспільства і держави громадяни можуть утворювати не тільки політичні партії, громадські організації, громадські чи професійні спілки, а й інші об'єднання.

„Свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них“; „обов'язком правової держави є, зокрема, невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання“ (абзаци третій, шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001).

У частині першій статті 64 Основного Закону України встановлено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2

мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України наголошує, що держава має створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у політичній, економічній, соціальній, культурній або інших сферах суспільного життя. Водночас об'єднання громадян та їх члени у своїй діяльності зобов'язані неухильно дотримуватися вимог Конституції України, зокрема її статей 36, 37.

Будь-які обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі покладання на громадян додаткових обов'язків у зв'язку з реалізацією цього конституційного права, повинні встановлюватися законом (доступним, передбачним і сформульованим з достатньою точністю), переслідувати одну чи кілька легітимних цілей, а також повинні бути потрібними у демократичному суспільстві, тобто обумовленими „нагальною суспільною потребою“, відповідати принципу пропорційності.

Конституційний Суд України вважає, що при запровадженні для громадян додаткових обов'язків, пов'язаних із реалізацією права на свободу об'єднання, законодавець має забезпечити досягнення справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють своє право на свободу об'єднання, самих об'єднань та інтересами національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, виходячи з яких згідно з положеннями частини першої статті 36 Основного Закону України допускаються певні законодавчі обмеження реалізації цього конституційного права. Потреба в застосуванні законодавцем відповідних обмежень конституційного права на свободу об'єднання повинна ретельно зважуватись та підкріплюватись переконливими підставами того, що за будь-яких обставин перевага надаватиметься заходам із мінімальним обмежувальним впливом і що ці обмеження застосовуватимуться у вузькій сфері.

3.2. Відповідно до Закону № 1700, законів України „Про очищення влади“, „Про державну службу“, „Про службу в органах місцевого самоврядування“, „Про судоустрій і статус суддів“, „Про Національне антикорупційне бюро України“, Постанови Кабінету Міністрів України „Про

забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики“ громадські об'єднання та їх представники залучаються для вирішення кадрових питань в органах публічної влади, підготовки, моніторингу, оцінки виконання антикорупційних програм, сприяння у формуванні та реалізації державної політики.

Так, згідно з підпунктом „в“ пункту 2 частини першої статті 3 Закону № 1700 до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняно представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інших осіб, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до законів України „Про державну службу“, „Про службу в органах місцевого самоврядування“, до складу Громадської ради доброчесності, утвореної згідно із Законом України „Про судоустрій і статус суддів“, громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм.

На думку Конституційного Суду України, залучення інститутів громадянського суспільства, їх представників до виконання певних функцій держави або місцевого самоврядування самостійно або у співпраці з суб'єктами владних повноважень сприяє ефективному діалогу між публічною владою та громадянським суспільством, урахуванню громадської думки під час формування та реалізації публічної політики, забезпечує прозорість і легітимність функціонування органів державної влади, а також забезпечує громадський контроль за їх діяльністю.

Наділення відповідно до законодавства України окремих громадських об'єднань або їх представників певною компетенцією у сфері формування або забезпечення виконання їх повноважень органами державної влади або органами місцевого самоврядування свідчить про набуття такими об'єднаннями громадян та їх представниками публічного характеру їх діяльності. Тобто представники громадськості у процесі реалізації своїх передбачених законодавством можливостей брати участь у проведенні чи реалізації публічної політики можуть реально впливати на ухвалення органами державної влади їх рішень. У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає, що держава має право запроваджувати у таких випадках відповідний контроль за діяльністю об'єднань громадян та їх представників з метою

запобігання виникненню і в їх діяльності корупційних ризиків, недопущення неправомірного набуття матеріальних або нематеріальних благ, вчинення інших зловживань при реалізації наданих їм прав щодо участі в публічному управлінні.

Юридичне регулювання здійснення такого контролю має відповідати приписам Основного Закону України, внаслідок чого заходи фінансового контролю за діяльністю громадських об'єднань та їх представників, інших фізичних осіб, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, не можуть бути надмірними та такими, що непропорційно обмежують свободу політичної та громадської діяльності, спотворюють сутність права громадян на свободу об'єднань та дозволяють безпідставно втручатися в приватне (особисте) і сімейне життя цих осіб.

3.3. Конституційний Суд України наголошує на важливості вимог визначеності, ясності і недвозначності юридичної 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 від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Європейська Комісія „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) у Доповіді „Верховенство права“, схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (пункт 46).

Конституційний Суд України виходить з того, що принцип юридичної визначеності як складова конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда. Зазначеного можна досягти лише шляхом законодавчого закріплення якісних, зрозумілих норм.

Передбачені законодавством України антикорупційні заходи повинні, зокрема, відповідати вимогам юридичної визначеності для забезпечення їх

ефективності, дієвості, особливо коли йдеться про суб'єктів, умови та підстави застосування заходів юридичної відповідальності за вчинення корупційних та інших пов'язаних з корупцією правопорушень, а також для запобігання вчиненню цих правопорушень. Такі заходи мають бути співмірними меті їх встановлення у законі і досягати цієї мети у найменш обтяжливий для конституційних прав і свобод людини спосіб.

З аналізу положень пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вбачається, що вони сформульовані недостатньо чітко, а окремі з них можуть бути неоднозначно застосовані, а саме: „систематично, протягом року“, „виконання робіт, надання послуг щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні“, „сфера запобігання, протидії корупції“, „діяльність, пов'язана із запобіганням, протидією корупції“, „заходи, пов'язані із запобіганням, протидією корупції“, „імплементація стандартів у сфері антикорупційної політики“, „моніторинг антикорупційної політики в Україні“.

Конституційний Суд України вважає, що оспорювані положення Закону № 1700 містять юридичні конструкції норм права (дефініції, диспозиції), які не дають змоги їх адресатам – фізичним особам, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, чітко з'ясувати свої обов'язки щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повною мірою визначати свою поведінку та передбачати наслідки своїх дій. В окремих випадках довільне тлумачення оспорюваних положень Закону № 1700 спеціально уповноваженими суб'єктами (органами державної влади) у сфері протидії корупції може призвести до сваволі у притягненні зазначених фізичних осіб до юридичної відповідальності, обумовлювати настання для них інших негативних правових наслідків.

Конституційний Суд України констатує, що нечітке формулювання в положеннях пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вказаних понять, пов'язаних з визначенням кола суб'єктів, на яких поширюється дія Закону № 1700, уможливорює поширення цих положень на невизначене коло осіб, які не займають посад в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, а займаються громадською діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції.

Зі змісту оспорюваних положень Закону № 1700 неможливо однозначно встановити, які конкретно фізичні особи, що займаються тією чи іншою діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції, повинні подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та чи може застосовуватися до них передбачена законом кримінальна, адміністративна чи інша юридична відповідальність за неподання, несвоєчасне подання цієї декларації, зазначення у ній завідомо недостовірних відомостей.

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 суперечать вимогам частини першої статті 8 Конституції України.

3.4. Конституційний Суд України враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна.

На міжнародному рівні право людини на свободу об'єднань гарантоване Загальною декларацією прав людини 1948 року (стаття 20); Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 22); Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 11).

Європейський суд з прав людини вказав, що в силу „надзвичайної важливості свободи зібрань і об'єднання та її тісного зв'язку з демократією мають бути переконливі та незаперечні причини для виправдання будь-якого акту втручання держави у здійснення цього права“ (рішення у справі „*Varankevich v. Russia*“ від 26 липня 2007 року, § 25).

Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації від 10 жовтня 2007 року № CM/Rec(2007)14 державам-членам „Щодо юридичного статусу неурядових організацій“ наголосив, що неурядові організації, яким було надано будь-яку державну підтримку, можуть бути зобов'язані щороку подавати до відповідного контролюючого органу звіт про свої витрати й опис діяльності (пункт 62).

Крім того, у Керівних принципах щодо свободи об'єднань, опублікованих Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі та Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційською Комісією) у 2015 році, зазначено, що вимоги до

складання звітності й забезпечення прозорості об'єднань громадян „мають бути пропорційними розміру об'єднання та масштабам його діяльності з урахуванням обсягу його активів і доходів“ (пункт 104).

Конституційний Суд України також враховує те, що у Спільному висновку Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційської Комісії) і Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПЛ) щодо проекту Закону № 6674 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги“ та щодо проекту Закону № 6675 „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги“, схваленому Венеційською Комісією на 114-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2018 року) CDL-AD (2018)006, вказано, що:

– „будь-яке обмеження права на свободу об'єднання та права об'єднань, включаючи санкції, повинно бути встановлено чітким, безсумнівним та передбачуваним приписом права; воно повинно переслідувати одну легітимну мету чи більше; воно має бути потрібним у демократичному суспільстві, що передбачає існування „нагальної суспільної потреби“, та відповідати принципів пропорційності“ (пункт 34);

– „до громадських об'єднань не повинні застосовуватися жорсткіші вимоги щодо фінансової звітності та розкриття інформації, ніж до інших неприбуткових організацій, суб'єктів підприємницької діяльності або інших юридичних осіб, і їм має бути гарантовано ті самі права, що й іншим юридичним особам“ (пункт 49).

Конституційний Суд України вважає, що держава зобов'язана здійснювати контроль за діяльністю громадських об'єднань з метою забезпечення дотримання ними та їх членами відповідних норм законодавства України, проте такий контроль не повинен бути надмірним і перешкоджати законній діяльності цих об'єднань та реалізації громадянами їх конституційного права (стаття 36 Конституції України). Ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства має

переслідувати легітимну мету, бути пропорційним та враховувати баланс приватних та публічних інтересів.

3.5. Системний аналіз пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 свідчить, що дія Закону № 1700 поширюється на осіб, які не наділені публічними владними повноваженнями, здійснюють діяльність у сфері запобігання та протидії корупції не за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, а фінансування (оплата) їх робіт, послуг здійснюється за рахунок певних програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги.

З матеріалів справи вбачається, що в них, зокрема у пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення зміни до статті 3 Закону України „Про запобігання корупції“ (реєстр. № 6172), не міститься обґрунтування потреби в ухваленні оспорюваних змін до частини першої статті 3 Закону № 1700 щодо віднесення до суб'єктів, на яких поширюється дія Закону № 1700 та які зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, фізичних осіб, що отримують кошти в рамках реалізації певних категорій програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги, є керівниками або входять до складу органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням та протидією корупції. Конституційний Суд України вважає, що немає нагальної суспільної потреби, яка виправдовує запровадження оспорюваними нормами Закону № 1700 обмежувальних заходів для громадських об'єднань та їх представників, які займаються антикорупційною діяльністю не за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів.

Покладення на фізичних осіб, зазначених у пункті 5 частини першої статті 3 Закону № 1700, обов'язку щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не забезпечило справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють у такий спосіб своє право на свободу громадської діяльності, й інтересами національної безпеки та громадського порядку, потребами захисту прав і свобод інших людей (частина перша статті 36 Конституції України). Зі змісту положень пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вбачається, що вони дозволяють втручання в особисте і сімейне життя визначених у цих

положеннях осіб. Встановлене у вказаних положеннях Закону № 1700 покладення на осіб, які займаються діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції, додаткових до передбачених у частині другій статті 67 Конституції України обов'язків щодо декларування свого майнового стану та доходів у порядку статті 45 Закону № 1700 з відповідними наслідками (притягнення до юридичної відповідальності) не переслідує легітимної мети та є занадто обтяжливим для цих осіб.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що з метою забезпечення прозорості фінансування діяльності об'єднань громадян та окремих осіб, які здійснюють діяльність із запобігання, виявлення та протидії корупції, держава, в межах реалізації фіскальної політики, боротьби із правопорушеннями і злочинністю, має можливість здійснювати комплекс інших, ніж передбачені пунктом 5 частини першої статті 3 Закону № 1700, заходів для перевірки законності джерел отримання об'єднаннями громадян або окремими особами коштів на фінансування (оплату) їх робіт, послуг.

Положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 щодо фінансового контролю держави за діяльністю громадських об'єднань та осіб, які здійснюють заходи стосовно запобігання та протидії корупції в Україні, обмежують гарантовану Конституцією України свободу політичної та громадської діяльності. Ці положення можуть бути використані для переслідувань фізичних осіб, які здійснюють антикорупційну діяльність, зокрема у спосіб порушення проваджень з метою притягнення цих осіб до юридичної відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначення у цій декларації завідомо недостовірних відомостей.

Отже, положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 суперечать частині першій статті 32, частині першій статті 36 Конституції України.

На думку Конституційного Суду України, положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 перебувають у нерозривному зв'язку з приписами абзацу третього частини третьої його статті 45, а також з пунктом 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 1975, тому Конституційний Суд України також вбачає потребу у визнанні положень абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II „Прикінцеві

положення“ Закону № 1975 такими, що суперечать Конституції України, з мотивів, наведених у пункті 3 мотивувальної частини цього Рішення.

4. Конституційний Суд України вважає за необхідне звернути увагу на те, що заходи фінансового контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх членів, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, не можуть бути надмірними та такими, що непропорційно обмежують свободу політичної та громадської діяльності, нівелюють сутність права громадян на свободу об'єднань.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами, 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.

2. Положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами, 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, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ