



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України

м. К и ї в
11 жовтня 2018 року
№ 7-р/2018

Справа № 1-123/2018(4892/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича – головуючого,
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 – доповідача,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О.М. 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 частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 32 Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України, ухваленого Верховною Радою України 8 липня 2010 року за № 2456–VI, (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., № 50–51, ст. 572) зі змінами (далі – Кодекс).

Відповідно до абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу „під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування“.

Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що названі положення Кодексу щодо права Міністерства фінансів України (далі – Міністерство) отримувати інформацію, яка містить персональні дані, є такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга).

Як зазначив Конституційний Суд України, держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини – повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією; з цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Згідно з Основним Законом України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові

особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Таким чином, з наведених положень Конституції України вбачається, що межі здійснення повноважень, зокрема, органами виконавчої влади повинні визначатися законом.

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

За юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними у його Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012:

– „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“ (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

– „перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним“ (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини);

– „інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) – це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї

особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини“ (абзац п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, аналіз положень частин першої, другої статті 32 Конституції України, юридичних позицій Конституційного Суду України дає підстави для висновку, що втручання у конституційне право особи на приватне і сімейне життя шляхом збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди допускається, якщо воно передбачене законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Таке втручання вважатиметься законним у разі наявності підстави в національному законі, а також за умови, що такий закон відповідатиме принципу верховенства права, закріпленому в частині першій статті 8 Конституції України.

2.3. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України вважає, що принцип юридичної визначеності як один із елементів верховенства права не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України „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).

У Доповіді „Верховенство права“, схваленій Європейською Комісією „За демократію через право“ на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) (CDL-AD(2011)003rev) (далі – Доповідь), до елементів верховенства права віднесено, зокрема, юридичну визначеність та заборону свавілля (пункт 41).

У пункті 45 Доповіді зазначено, що потреба у визначеності не означає, що органів, який ухвалює рішення, не повинні надаватись дискреційні повноваження (де це необхідно) за умови наявності процедур, що унеможливають зловживання ними; у цьому контексті закон, яким надаються дискреційні повноваження певному державному органів, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції; не відповідатиме верховенству права, якщо надана законом виконавчій владі дискреція матиме характер необмеженої влади; отже, закон повинен вказати на обсяг будь-якої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади.

Щодо заборони свавілля у пункті 52 Доповіді вказано таке: хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватись у свавільний спосіб; їх здійснення у такий спосіб уможливує ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісним із поняттям верховенства права.

Отже, наведені юридичні позиції Конституційного Суду України, відповідні положення Доповіді дають підстави стверджувати, що конституційний принцип верховенства права вимагає законодавчого закріплення механізму запобігання свавільному втручанню органів публічної влади при здійсненні ними дискреційних повноважень у права і свободи особи.

2.4. Конституційний Суд України послідовно дотримується своїх попередніх позицій щодо врахування приписів чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практики тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна (абзац третій підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 квітня 2018 року № 3-р/2018).

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), Україна взяла на себе зобов'язання гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, передбачені Конвенцією (стаття 1 Конвенції).

Оскільки частини перша, друга статті 32 Конституції України перебувають у взаємозв'язку зі статтею 8 Конвенції („Право на повагу до приватного і сімейного життя“), то Конституційний Суд України враховує практику тлумачення і застосування вказаної статті Конвенції Європейським судом з прав людини при розгляді цієї справи.

Згідно з пунктом 1 статті 8 Конвенції кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

У цьому контексті Європейський суд з прав людини зазначив, що збирання та зберігання інформації стосовно приватного життя особи, а також її розповсюдження охоплюються сферою застосування пункту 1 статті 8

Конвенції (пункт 117 рішення у справі „Заїченко проти України (№ 2)“ (Zaichenko v. Ukraine (no. 2) від 26 лютого 2015 року, заява № 45797/09). Також Європейський суд з прав людини наголосив, що зберігання органами державної влади інформації про приватне життя особи та її використання є втручанням у право на повагу до приватного життя, гарантоване пунктом 1 статті 8 Конвенції (пункт 56 рішення у справі „Пантелеєнко проти України“ (Panteleyenko v. Ukraine) від 29 червня 2006 року, заява № 11901/02; пункт 70 рішення у справі „Суріков проти України“ (Surikov v. Ukraine) від 26 січня 2017 року, заява № 42788/06).

Відповідно до пункту 2 статті 8 Конвенції органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, тобто права на повагу до приватного і сімейного життя, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, захисту здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб.

Європейський суд з прав людини зауважив, що формулювання „згідно із законом“ вимагає від оспорюваного заходу, за яким здійснюється втручання, підґрунтя в національному законодавстві і стосується також якості закону, тобто закон має бути доступний для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачати наслідки його дії щодо себе, і відповідати принципу верховенства права (пункт 85 рішення у справі „Шалімов проти України“ (Shalimov v. Ukraine) від 4 березня 2010 року, заява № 20808/02).

За практикою Європейського суду з прав людини для того, щоб національне законодавство відповідало вимогам Конвенції, воно має гарантувати засіб юридичного захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією; у питаннях, які стосуються основоположних прав, надання дискреції органам виконавчої влади через необмежені повноваження було б несумісним з принципом

верховенства права, одним з основних принципів демократичного суспільства, гарантованих Конвенцією; саме тому законодавство має достатньо чітко визначати межі такої дискреції, наданої компетентним органам влади, та порядок її здійснення (пункт 67 рішення у справі „Котій проти України“ (Kotiy v. Ukraine) від 5 березня 2015 року, заява № 28718/09; пункт 60 рішення у справі „Зосимов проти України“ (Zosymov v. Ukraine) від 7 липня 2016 року, заява № 4322/06).

3. Кодексом визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства (преамбула).

Кодексом регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу (стаття 1).

Відповідно до частини першої статті 26 Кодексу контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до Кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує, зокрема, досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання (пункт 3).

Згідно з частиною першою статті 111 Кодексу Міністерство здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України; Міністерство в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та

спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, якщо інше не передбачено законодавством.

За змістом абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу, окремі положення якого оспорюються, під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство має право на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування. Для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство не потребує отримання на це згоди фізичних осіб (абзац другий пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу).

Із дослідження зазначених положень Кодексу випливає, що втручання у конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та обробки її персональних даних без згоди цієї особи здійснює Міністерство на підставі закону, а саме окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу, з метою контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Конституційний Суд України вважає, що повноваження Міністерства на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, є дискреційними, а тому вкрай необхідно, щоб оспорювані положення Кодексу, які є підставою для здійснення відповідних повноважень Міністерством, узгоджувалися з конституційним принципом верховенства права, зокрема такими його елементами, як юридична визначеність та заборона свавілля.

На думку Конституційного Суду України, Міністерство може бути наділене повноваженнями щодо отримання та обробки інформації, що містить персональні дані, лише для досягнення легітимної мети. Проте через відсутність будь-яких меж дискреції, встановленої законом, щодо подальших дій з інформацією, яка містить персональні дані, унеможлиблюється навіть мінімальний захист суб'єкта персональних даних, не забезпечується передбачуваність застосування окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу.

Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваними положеннями Кодексу не передбачено критеріїв визначення змісту та обсягу інформації, що містить персональні дані, категорій осіб як суб'єктів персональних даних, проміжків часу, яких мають стосуватися персональні дані, строків, порядку та умов їх зберігання, тобто чітко не встановлено меж повноважень Міністерства як центрального органу виконавчої влади при здійсненні ним повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, що унеможлиблює настання відповідальності держави за можливі зловживання.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу не відповідають критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки вони суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя.

Враховуючи те, що Конституційний Суд України встановив невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, відпала необхідність здійснювати перевірку, чи втручання у

конституційне право особи на приватне життя шляхом отримання та обробки Міністерством її персональних даних без згоди цієї особи переслідувало якусь легітимну мету та чи були пропорційними обрані законодавцем засоби досягненню такої мети.

Отже, Конституційний Суд України констатує, що окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу щодо права Міністерства отримувати інформацію, що містить персональні дані, суперечать частині першій статті 8, частині другій статті 32 Конституції України.

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, 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), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України щодо права Міністерства фінансів України отримувати інформацію, що містить персональні дані.

2. Окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України, 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“ та інших офіційних друкованих виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ