

УДК 342.4:342.72/73(477)

**В. С. Віткова***кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

### ДО ПИТАННЯ ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ (КОНСТИТУЦІЙНОСТІ) ПОЛОЖЕНЬ АБЗАЦУ ПЕРШОГО ПУНКТУ 40 РОЗДІЛУ VI «ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ» БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Відповідно до абзаців першого та другого п. 40 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України встановлено, що 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 баз даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування. Для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство фінансів України не потребує отримання на це згоди фізичних осіб [1]. Вищезазначене стало підставою для конституційного подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (згідно з позицією якого ці положення законодавства є неконституційними), яке є причиною для відкриття Конституційним Судом України конституційного провадження у справі [2].

Слід зазначити, що згідно з ч. 2 ст. 32 Конституції України 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 [3]. Ці положення відображаються у ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), у якій сказано: «Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, 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, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб» [4]. Права, гарантовані ч. 1 ст. 8 Конвенції, не є абсолютними, тобто можуть бути обмежені. Проаналізувавши зміст ч. 2 ст. 8, можна виокремити підстави для таких обмежень: 1) в інтересах національної та громадської безпеки; 2) для запобігання заворушенням чи злочинам; 3) в інтересах економічного добробуту країни; 4) для захисту прав і свобод інших осіб.

сах економічного добробуту країни; 4) для захисту прав і свобод інших осіб. Стосовно зазначених пунктів вважаємо за належне навести детальнішу аргументацію.

**Інтереси національної та громадської безпеки.** У ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» національна безпека визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики державного управління у разі виникнення негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [5]. Згідно зі ст. 4 цього Закону міністерства та інші органи центральної влади є суб'єктами забезпечення національної безпеки. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці. Згідно зі ст. 9 вищезазначеного Закону міністерства в межах своїх повноважень реалізують концепції, програми у сфері національної безпеки. Основними функціями суб'єктів забезпечення національної безпеки відносно Мінфіну можуть бути такі: 1) постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в економічній сфері, прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці; 2) систематичне спостереження за станом і проявами міжнародного та інших видів тероризму; 3) прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву; 4) запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси.

Згідно з Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» ефективне використання бюджетних коштів, відновлення довіри до вітчизняних фінансових інститутів, консолідація інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскація є ключовими умовами якісного забезпечення економічної безпеки [6]. Статтею 5 Закону України «Про основи національної безпеки України» встановлюється, що вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам.

Слід також зазначити, що ратифікувавши Конвенцію Ради Європи «Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму», Україна однойменним законом про ратифікацію цієї конвенції від 17.11.2010 р. № 2698-VI заявила, що органом, уповноваженим Україною на виконання функцій підрозділу фінансової розвідки у розумінні ст. 46 Конвенції, є центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу України. Згідно з Положенням про Державну службу фінансового моніторингу України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 466/2011 [7], таким органом є Держфінмоніторинг України, який підпорядкований Міністерству фінансів України.

Керівними принципами в галузі прав людини та боротьби з тероризмом, затвердженими на 804-му засіданні Комітету Міністрів 11 липня 2002 року, встановлюється, що держави зобов'язані вжити всіх необхідних заходів для захисту основних прав, особливо права на життя, осіб, які перебувають під їх юрисдикцією, від терористичних актів [8]. Цей позитивний обов'язок виправдовує боротьбу держав проти тероризму з огляду на ці Керівні принципи.

Досліджуючи правову позицію Європейського суду з прав людини, можна дійти висновку, що якщо основні права не можуть бути обмежені, то держави з певних причин можуть обмежувати більшість неабсолютних прав, зазначених у Конвенції. До таких причин належать надзвичайні ситуації, наприклад, загроза майбутнього терористичного акту. Держави, користуються, висловлюючись мовою Суду, широкою свободою розсуду, тобто широкими дискреційними повноваженнями, забезпечуючи баланс прав окремих осіб і інтересів національної безпеки (**Leander v. Sweden**). Згідно зі ст. 8 Конвенції будь-яка особа має пра-

во на повагу до свого приватного життя. У справі **Sabanchiyeva and others v. Russia** Європейський суд з прав людини нагадує, що відповідно до його прецедентної практики поняття «приватне життя» і «сімейне життя» широкі і не підлягають вичерпному визначенню (наприклад, **Pretty v. The United Kingdom**). Всій Конвенції притаманний пошук справедливого балансу між дотриманням інтересів суспільства в цілому і потребами захисту кожної окремої людини (**Soering v. The United Kingdom**). Під час боротьби з тероризмом допускається застосування особливих методів спостереження для збору інформації, яка може допомогти в запобіганні терористичним актам або в затриманні і кримінальному переслідуванні осіб, підозрюваних у тероризмі. У справі **Klass and others v. Federal Republic of Germany** ЄСПЛ дійшов висновку, що демократичні суспільства сьогодні опиняються під загрозою з боку висококваліфікованої форми шпигунства та тероризму, внаслідок чого держава повинна мати можливість ефективно протистояти таким загрозам. Втручання буде вважатися необхідним у демократичному суспільстві для досягнення законної мети, якщо воно вчиняється у відповідь на нагальну соціальну потребу, якщо воно пропорційне законній меті і якщо причини, наведені національними властями для його обґрунтування, є доречними й достатніми (наприклад, **Coster v. The United Kingdom, S. and Marper v. The United Kingdom**). Не можна вимагати від держави чекати, поки трапиться катастрофа, перш ніж вживати заходів для боротьби з нею (**A. And others v. The United Kingdom**). ЄСПЛ також дійшов висновку, що йому не слід замінювати своєї оцінки національних властей, які краще знають, якою має бути політика стосовно розслідування терористичних злочинів. У зусиллях щодо боротьби з тероризмом державам надаються права, які можуть і не бути виправданими з погляду ч. 2 ст. 8 Конвенції (**Murray v. The United Kingdom**) [9].

**Загроза тероризму є надзвичайно реальною для України.** За даними, оприлюдненими лондонським Інститутом економіки і миру (Global Terrorism Index 2017), у 2017 році Україна посіла 17-е місце серед усіх країн світу, які страждають від тероризму [10]. Отже, легітимною метою надання Міністерству фінансів України права на отримання інформації, що містить персональні дані (у сенсі ч. 2 ст. 32 Конституції), вбачається протидія тероризму як суспільно небезпечному явищу, а також іншим загрозам національній безпеці, визначеним Законом України «Про основи національної безпеки України» та Стратегією національної безпеки України.

Запобігання заворушенням чи злочинам. Дослідивши питання протидії тероризму як суспільно небезпечному явищу, слід зупинитись на

окремих складах злочинів, передбачених чинним національним законодавством. Кримінальним кодексом України зазначені такі склади злочинів: 1) фінансування дій, вчинених для насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону (ст. 1102 КК); 2) фінансування тероризму, тобто дії, вчинені для фінансового або матеріального забезпечення окремого терориста чи терористичної групи (організації), підготовки або вчинення терористичного акту, втягнення у вчинення терористичного акту, публічних закликів до вчинення терористичного акту, сприяння вчиненню терористичного акту, створення терористичної групи (організації) (ст. 2585 КК); надання чи збір будь-яких активів з усвідомленням того, що їх буде використано повністю або частково для будь-яких цілей окремим терористом, терористичною групою або терористичною організацією (п. 50 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення») [11].

Про актуальність проблеми фінансування тероризму для нашої держави переконливо свідчать дані офіційної статистики: у 2017 році слідчими органами СБУ розпочато досудове розслідування за 3 718 кримінальними провадженнями з терористичними кваліфікаціями, 137 – за ст. 2585 «Фінансування тероризму», з них скеровано до суду обвинувальним актом 14 проваджень (за цією ж статтею). З огляду на це слід окремо відзначити, що наявність узагальнених матеріалів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або протидії фінансуванню тероризму, отриманих в установленому законом порядку, є підставою для подальшого проведення оперативно-розшукової діяльності (ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність [12]» співробітниками Служби безпеки України для боротьби із тероризмом і фінансуванням терористичної діяльності.

Що стосується інших складів злочинів, то легітимною метою надання Міністерству фінансів України права на отримання інформації, що містить персональні дані (у сенсі ч. 2 ст. 32 Конституції), під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій та інших соціальних виплат вбачається аналіз інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані тощо, для виявлення або запобігання таким проявам: 1) нецільовому використанню бюджетних коштів, здійсненню видатків бюджету чи наданню кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх пере-

вищенням (ст. 210 КК); 2) умисній безпідставній невиплаті заробітної плати, стипендії, пенсії або іншої установленної законом виплати громадянам (у значенні ч. 1 ст. 175 КК); 3) вчиненню такого самого діяння, що здійснене внаслідок нецільового використання коштів (ч. 2 ст. 175 КК); 4) шахрайством з фінансовими ресурсами (ст. 222 КК); 4) зловживанням владою або службовим становищем (ст. 354 КК); 5) прийняттю пропозиції, обіцянки або одержанню неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК) тощо.

Відомо, що у сфері субсидування та соціальної допомоги сьогодні існує багато проблем: оформлення субсидій на «мертві душі», оформлення субсидій та інших видів соціальних допомог матерям-«одиначкам», які навмисно не реєструють шлюб; отримання субсидій особами, родичі яких працюють за кордоном України; подання неправдивих відомостей про свій майновий стан особами, які не реєструються за фактичним місцем проживання. За даними Міністерства соціальної політики, у минулому сезоні субсидіями скористалися 23,4 тис. домогосподарств у будинках площею понад 200 кв. метрів, а також 28,5 тис. домогосподарств у квартирах площею понад 120 кв. метрів. Крім того, субсидії оформили ще 925 тис. домогосподарств, у складі яких були особи, які задекларували повну відсутність доходів. Загострення криміногенного становища в бюджетній системі, безумовно, викликає адекватну реакцію з боку держави, яка захищає свої економічні інтереси у цій сфері шляхом надання відповідних повноважень державним органам.

Відповідно до вищевикладеної аргументації вбачається також, що легітимна мета втручання у приватне життя людини, зокрема на підставі оскарження положень кодексу, може досягатися непропорційними засобами у розумінні ст. 32 Конституції України.

**Інтереси економічного добробуту країни, захист прав і свобод інших осіб.** Згідно з роз'ясненням Міністерства юстиції України щодо деяких питань практичного застосування Закону України «Про захист персональних даних» від 21 листопада 2011 року обробка даних про фізичну особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених Законом України «Про захист персональних даних», і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [13]. У цьому контексті закони розуміються як всі інші закони, які надають право на обробку персональних даних із зазначенням чіткого переліку таких даних. Вважаємо, що положення абз. першого п. 40 Розділу «Перехідні та прикінцеві положення» Бюджетного кодексу України цілком узгоджуються із наданим Мін'юстом роз'ясненням, а також із ч. 1 ст. 16 Закону України «Про захист персональних даних». Крім цього, Закон України «Про захист персональних даних» також дозво-

ляє здійснювати обробку персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних, якщо така обробка є необхідною для захисту його життєво важливих інтересів (обробляти персональні дані без згоди можна у невизначений проміжок часу, оскільки законодавцем вказується тільки, що така обробка може здійснюватися до часу, коли отримання згоди стане можливим).

Також вбачається можливим отримання Міністерством фінансів України персональних даних для здійснення обробки з огляду на історичні, статистичні чи наукові потреби, а володільць таких персональних даних не зобов'язаний повідомляти про це суб'єкту персональних даних (пункт 3 частини 2 статті 21 Закону України «Про захист персональних даних»). З погляду обґрунтування легітимної мети надання Міністерству фінансів України права на отримання інформації, що містить персональні дані, слід згадати положення Порядку здійснення верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітної плати, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року (далі – Порядок), згідно з пунктом 3 якого для здійснення верифікації та моніторингу на запит Мінфіну розпорядники бюджетних коштів, Національний банк, Пенсійний фонд України, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, підприємства, установи і організації, банки та інші фінансові установи незалежно від форми власності подають інформацію, зокрема і персональні дані, про відкриті рахунки (поточні, кредитні, депозитні тощо), операції, залишок коштів на рахунках. У разі нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, призначених на сім'ю або домогосподарство, інформація подається щодо кожного члена сім'ї або домогосподарства. Зазначені положення також відповідають абзацу 16 підпункту 2 п. 6 ст. 3 Бюджетного кодексу України.

Слід зазначити, що верифікація і моніторинг є надзвичайно важливими комплексами заходів, що можуть впливати на можливість одержання соціальних виплат (зокрема, може бути надіслана рекомендація щодо зупинення або припинення таких виплат відповідним реципієнтам або групі реципієнтів (п. 9 Положення)), оскільки у процесі верифікації та моніторингу для визначення відповідності даних, що використовуються під час призначення (продовження), нарахування або здійснення державних виплат, здійснюється їх порівняння з даними, отриманими з офіційних джерел інформації, аналітичних та статистичних матеріалів, розроблених скорингових моделей та

затверджених в установленому порядку методик визначення показників за непрямими ознаками.

Такі положення будуть сприяти розвитку справедливої системи соціального забезпечення в Україні, підвищенню адресності державних виплат та оптимізації бюджетних витрат шляхом перевірки інформації, яка впливає на визначення права та розміру державних виплат. Аналітична робота за результатами проведення верифікації також дозволить удосконалити законодавство у сфері призначення, нарахування та/або здійснення державних виплат. Вважаємо, що вищенаведене співвідноситься із забезпеченням інтересів економічного добробуту країни, а також із захистом прав і свобод людини і громадянина.

### Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу першого пункту 40 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 06 листопада 2017 року № 1-2499/17-107. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/kp\\_redacted.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/kp_redacted.pdf).
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
5. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
7. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 466/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/466/2011>.
8. Керівні принципи в галузі прав людини та боротьби з тероризмом від 11.07.2002 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_533](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_533).
9. European Court of Human Rights. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22%3A%22GRAND%20CHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%7D>.
10. Institute for Economics and Peace. Global Terrorism Index 2017. URL: <http://globalterrorismindex.org/>.
11. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 № 1702-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.
12. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
13. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.

### Анотація

**Віткова В. С.** До питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу першого пункту 40 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України. – Стаття.

У статті розглянуто питання легітимної мети надання Міністерству фінансів України права на отримання інформації, що містить персональні дані (у сенсі ч. 2 ст. 32 Конституції України), а також питання можливості досягнення легітимної мети втручання у приватне життя людини на підставі положень абзацу першого пункту 40 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу непропорційними засобами (у розумінні ч. 2 ст. 32 Конституції).

*Ключові слова:* конституційність, права людини, персональні дані, національна безпека, приватне життя людини.

### Аннотация

**Виткова В. С.** К вопросу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений абзаца первого пункта 40 раздела VI «Заключительные и переходные положения» Бюджетного кодекса Украины. – Статья.

В статье рассмотрен вопрос легитимной цели предоставления Министерству финансов Украины права на получение информации, содержащей персональные данные (в смысле ч. 2 ст. 32 Конституции Украины),

а также вопрос возможности достижения легитимной цели вмешательства в частную жизнь человека на основании положений абзаца первого пункта 40 раздела VI «Заключительные и переходные положения» Бюджетного кодекса непропорциональными средствами (в понимании ч. 2 ст. 32 Конституции).

*Ключевые слова:* конституционность, права человека, персональные данные, национальная безопасность, частная жизнь человека.

### Summary

**Vitkova V. S.** On the issue of the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of the first point of paragraph 40 of Section VI “Final and Transitional Provisions” of the Budget Code of Ukraine. – Article.

In the article the question of the legitimate aim of granting to the Ministry of Finance of Ukraine the right to receive information containing personal data (in the sense of Part 2 of Art. 32 of the Constitution of Ukraine) was researched, and the possibility of achieving the legitimate aim of interfering in a person’s private life on the basis of the provisions of point 1 of paragraph 40 of Section VI “Final and Transitional Provisions” of the Budget Code by disproportionate means (in the understanding of Part 2 of Art. 32 of the Constitution).

*Key words:* constitutionality, human rights, personal data, national security, private life of a person.