

## ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України Мойсика В.Р. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України**

Конституційний Суд України (далі – Суд) в Рішенні 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 від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018 (далі – Рішення), констатувавши, що „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, суперечать частині першій статті 8, частині другій статті 32 Конституції України“, визнав вказані положення Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) неконституційними.

Не погоджуючись з мотивувальною та резолютивною частинами Рішення, на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ вважаю за доцільне висловити окрему думку стосовно Рішення.

1. 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“.

У конституційному поданні Уповноважений Верховної Ради України з прав людини стверджує, що названі положення Кодексу щодо права Міністерства фінансів України (далі – Міністерство) отримувати інформацію, яка містить персональні дані, є неконституційними, оскільки передбачення нечітко визначеного змісту та обсягу персональних даних, що збираються та зберігаються, а також наявність у Міністерства дискреційних повноважень без визначення їх меж у законі свідчать про недотримання принципу правової визначеності як елемента принципу верховенства права та неминуче призведе до свавільного втручання у право людини на особисте життя.

Насамперед необхідно звернути увагу на таке. Подаю зміст пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу:

„40. Установити, 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 банків 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“.

Очевидно, що за змістом абзац перший пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу прямо пов'язаний з абзацом другим цього ж пункту. Відтак незрозуміло, чому Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, не порушив питання про визнання неконституційним і цього положення Кодексу, адже абзац перший пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу захисту персональних даних взагалі не стосується. Він стосується тільки того аспекту, що отримання Міністерством інформації, яка містить персональні дані, є безоплатним. Відповідне положення, до речі, закріплено і в

частині четвертій статті 19 Закону України „Про захист персональних даних“, за якою „органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають право на безперешкодний і безоплатний доступ до персональних даних відповідно до їх повноважень“. Тож саме абзац другий пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу безпосередньо стосується питань доступу Міністерства до персональних даних без згоди особи і міг би за певних умов бути підданий конституційному контролю.

Таким чином, визнавши окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу неконституційними, Суд фактично фрагментарно вилучив частину правового регулювання, яке комплексно регламентує здійснення Міністерством контролю за дотриманням бюджетного законодавства щодо моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, залишивши поза увагою інші приписи чинного законодавства України, які закріплюють здійснення Міністерством вказаного права. Зокрема, не зовсім зрозуміло, яке змістовне навантаження наразі мають положення абзацу другого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу, і як вони мають реалізовуватися на практиці.

На моє переконання, якщо і піддавати конституційному контролю право Міністерства на доступ до інформації, яка містить персональні дані, крізь призму частини другої статті 32 Конституції України, то перевіряти на конституційність слід відповідні положення спеціальних законів (зокрема, законів України „Про інформацію“, „Про захист персональних даних“), а не Кодексу, предметом регулювання якого є „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 Кодексу*).

Відтак Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, звертаючись до Конституційного Суду України з конституційним поданням, міг би врахувати це, а Суд при розгляді цієї справи мав би комплексно підійти до дослідження законодавчих положень, які регламентують відповідні суспільні відносини у сфері захисту персональних даних, не обмежуючись лише оцінкою оспорюваних положень Кодексу.

До того ж Суд не вказав у Рішенні, яким чином законодавець мав би врегулювати питання здійснення Міністерством повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, щоб це відповідало вимогам частини першої статті 8, частини другої статті 32 Основного Закону України.

Натомість, ухвалюючи це та будь-яке інше рішення, Суд як орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, має діяти „у межах єдиного правового поля“. Зокрема, як зазначив Суд у своєму Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008: „Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля. Це означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України). 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 Конституції України). Неухильне додержання органами

законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі“ (абзаци другий, третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

2. Не можна погодитися з висновком Суду про те, 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“ (абзац десятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення). На мою думку, такий висновок є хибним, необґрунтованим та завчасним, оскільки Суд зробив його на підставі аналізу лише вибіркових положень Кодексу (абзаци перший, другий, третій, четвертий, п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення), чим фактично порушив такі засади діяльності Суду, як повний і всебічний розгляд справи та обґрунтованість ухвалених ним рішень (стаття 2 Закону України „Про Конституційний Суд України“). Навряд чи слід доводити, що такий однобокий аналіз апріорі не може не тільки висвітлити об'єктивного стану речей у відповідній сфері суспільних відносин, але й забезпечити якісний висновок з досліджуваного питання. Натомість системний аналіз спеціального законодавства України, яке регламентує питання доступу до персональних даних у контексті соціального захисту, вказує на те, що воно досить детально регулює межі 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.

Однак, насамперед, зупинюсь детальніше на дефініціях: що таке *персональні дані, інформація з обмеженим доступом, конфіденційна інформація у їх співвідношенні*. В контексті Рішення це питання є важливим, оскільки частина друга статті 32 Конституції України передбачає, що „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“.

У частині третій статті 34 Основного Закону України вжито таке поняття, як „інформація, одержана конфіденційно“, зокрема: „здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя“.

За Законом України „Про інформацію“ від 2 жовтня 1992 року № 2657–XII зі змінами (далі – Закон № 2657) інформацією про фізичну особу (*персональними даними*) є відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (*частина перша статті 11*); не допускаються 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 захисту прав людини; до *конфіденційної інформації про фізичну особу* належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (*абзац перший частини другої статті 11*); конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень; конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням

(згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом; відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної інформації, регулюються законом (*частина друга статті 21*).

За статтею 7 Закону України „Про доступ до публічної інформації“ від 13 січня 2011 року № 2939–VI зі змінами (далі – Закон № 2939) **конфіденційною інформацією** є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов; не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частинах першій, другій статті 13 Закону № 2939 (*частина перша*); розпорядники інформації, визначені частиною першою статті 13 Закону № 2939, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (*частина друга*).

У частинах першій, другій статті 13 Закону № 2939 про інформацію йдеться в контексті розпорядників інформації. Зокрема, в цих положеннях Закону № 2939 згадується про таку інформацію: інформація щодо використання бюджетних коштів (пункт 2 частини першої), інформація, пов'язана з виконанням обов'язків особами, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (пункт 3 частини першої), інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них (пункт 4 частини першої), інформація про стан довкілля (пункт 1 частини другої), інформація про якість харчових продуктів і предметів побуту (пункт 2 частини другої), інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян

(пункт 3 частини другої), інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) (пункт 4 частини другої). У частині першій статті 13 Закону № 2939 вказується, зокрема, що серед розпорядників інформації є і такі суб'єкти владних повноважень, як державні органи та органи місцевого самоврядування, про яких ідеться в пункті 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу.

Згідно з *абзацом другим частини третьої статті 5 Закону України „Про захист персональних даних“* від 1 червня 2010 року № 2297–VI зі змінами (далі – Закон № 2297) не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених статтею 6 Закону № 2939.

За **статтею 6 Закону № 2939** конфіденційна інформація є інформацією з обмеженим доступом (*пункт 1 частини першої*); не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно; при дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину (частина п'ята); за частиною другою вказаної статті цього закону обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості

правосуддя (*пункт 1*); розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам (*пункт 2*); шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (*пункт 3*).

Отже, системний аналіз положень статей 8, 32, 34 Конституції України, Законів № 2657, Закону № 2297, Закону № 2939 та Кодексу дає підстави для висновку, що за загальним правилом конфіденційна інформація про особу є інформацією з обмеженим доступом, однак інформація про отримання фізичною особою бюджетних коштів у будь-якій формі (пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат) не належить до інформації з обмеженим доступом, за винятком випадків, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину. Тобто до конфіденційної інформації не належать дані фінансового характеру про особу, яка отримала/отримує бюджетні кошти у будь-якій формі (пенсії, допомоги, пільги, субсидії, інші соціальні виплати).

Згідно з **Кодексом** 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; забезпечує в межах своїх повноважень 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; одержує в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання (**частини перша, третя статті 111**

*„Повноваження Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства“).*

За **Законом № 2297** склад та зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначення мети їх обробки, а сама обробка персональних даних має здійснюватися для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством (**частини третя, п'ята статті 6**). При цьому відповідно до **частини першої статті 16** Закону № 2297 порядок доступу до персональних даних третіх осіб визначається умовами згоди суб'єкта персональних даних, наданої володільцю персональних даних на обробку цих даних, або відповідно до вимог закону; порядок доступу третіх осіб до персональних даних, які перебувають у володінні розпорядника публічної інформації, визначається **Законом № 2939**, крім даних, які отримує Міністерство від інших органів під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

**Законом України „Про банки і банківську діяльність“** від 2 грудня 2000 року № 2121–III передбачено, що інформація щодо юридичних та фізичних осіб, яка містить банківську таємницю, розкривається банками центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, на його письмовий запит під час бюджетного процесу з метою проведення верифікації і перевірки достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітних плат, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України та інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, та своєчасного і в повному обсязі їх здійснення, надається інформація щодо відкритих на їхнє ім'я рахунків (поточних, кредитних, депозитних тощо), операцій та залишків за ними; у

разі нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, призначених на сім'ю або домогосподарство, інформація надається щодо кожного з членів сім'ї або домогосподарства (*пункт 10 частини першої статті 62*).

Відповідно до **Закону України „Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям“** від 1 червня 2000 року № 1768–III для отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям уповноважений представник сім'ї подає до місцевої державної адміністрації або до виконавчого комітету сільської, селищної ради заяву про надання такої допомоги; у заяві дається згода сім'ї на збір інформації про неї, про її власність, доходи та майно, що необхідна для мети цього Закону (*перше речення частини першої, частина друга статті 4*).

За **Законом України „Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування“** від 9 липня 2003 року № 1058–IV персоніфікований облік у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється з метою обліку застрахованих осіб, учасників накопичувальної системи пенсійного страхування та їх ідентифікації, а також накопичення, зберігання та автоматизованої обробки інформації про облік застрахованих осіб і реалізацію ними права на страхові виплати у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та накопичувальній системі пенсійного страхування. На кожну застраховану особу відкривається персональна електронна облікова картка, яка повинна містити, зокрема, такі відомості, як: прізвище, ім'я та по батькові на момент створення електронної облікової картки; прізвище, ім'я та по батькові на поточний момент; прізвище при народженні; дата народження; місце народження; стать; адреса місця проживання; адреса, за якою здійснено реєстрацію місця проживання; реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (*абзац перший частини першої, частини друга, третя статті 21*). При цьому Закон, поклавши на Пенсійний фонд України обов'язок забезпечувати комплекс

організаційних та технічних заходів, спрямованих на захист відомостей, що містяться в системі персоніфікованого обліку, допускає можливість надання органами Пенсійного фонду України відомостей, що містяться в системі персоніфікованого обліку, іншим юридичним і фізичним особам у випадках, передбачених законом (*частини третя, четверта статті 22*).

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 136 затверджено *Порядок 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 державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі – Порядок), який визначає механізм здійснення верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання відповідних соціальних виплат.

Відповідно до пункту 2 Порядку верифікація – це комплекс заходів із збору та порівняння інформації, що надходить від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Національного банку, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, підприємств, установ і організацій, банків та інших фінансових установ незалежно від форми власності, з інформацією, отриманою від фізичних осіб під час призначення, нарахування та/або виплати (самостійно або із залученням третіх осіб) усіх видів соціальної допомоги, 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 (далі – державні виплати), яку подають розпорядники бюджетних коштів, інші органи, що здійснюють виплати за рахунок коштів Пенсійного фонду України, фондів

загальнообов'язкового державного соціального страхування, на письмовий запит Міністерства одноразово або періодично.

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 (пункт 8 Порядку). У разі виявлення під час здійснення верифікації та моніторингу невідповідності інформації, на підставі якої призначено (продовжено), нараховано або здійснено державну виплату, Міністерство надсилає розпоряднику бюджетних коштів та/або іншому органу, який здійснює виплати за рахунок коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рекомендацію щодо зупинення або припинення таких виплат відповідним реципієнтам або групі реципієнтів (пункт 9 Порядку).

Таким чином, Міністерство лише здійснює комплекс заходів зі збору та перевірки достовірності інформації, яка впливає на визначення права на отримання та розмір державних виплат, а також виявлення невідповідних даних у автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах, базах даних та інших джерелах інформації про реципієнтів. Звичайно, що така інформація містить персональні дані фізичних осіб. Проте Міністерство, здійснюючи верифікацію державних виплат, має на меті сприяння розбудові справедливої системи соціального забезпечення в Україні, підвищенню адресності державних виплат, оптимізації бюджетних видатків, економії бюджетних коштів, зменшенню можливостей для корупції та маніпуляцій у соціальній сфері. Процес верифікації спрямований на те, щоб кінцевими отримувачами допомог були саме ті громадяни, які потребують допомоги від держави. Детальніше про легітимність мети наділення Міністерства правом

на отримання інформації, яка містить персональні дані, йтиметься в наступному пункті цієї окремої думки.

Отже, наведений аналіз норм Конституції України та чинного законодавства України спростовує висновки Суду про невідповідність окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу критерію якості закону через їх суперечність таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, яка може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя. Окреме питання: що мав на увазі Суд, вказуючи в *абзаці десятому пункту 3 мотивувальної частини Рішення* на таку невідповідність саме у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, адже критерій якості закону є складовою принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Основного Закону України.

3. Помилковою, на моє переконання, є позиція Суду стосовно відмови від подальшого здійснення перевірки **легітимності мети** наділення Міністерства правом отримувати інформацію, що містить персональні дані, після встановлення Судом в ході розгляду справи невідповідності оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону. Про таку відмову Суд зазначив в *абзаці одинадцятому пункту 3 мотивувальної частини Рішення*: „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 досягнення такої мети“. І це попри те, що в *першому реченні абзацу восьмого пункту 3 мотивувальної частини Рішення* Суд правильно вказав, що Міністерство може бути наділене повноваженнями

щодо отримання та обробки інформації, що містить персональні дані, лише для досягнення легітимної мети.

Навіть більше, Рішення є до певної міри безпрецедентним, оскільки вперше за всі роки діяльності Суд, встановивши невідповідність оспорюваних положень Кодексу такому критерію, як якість закону, не розглянув низки питань, які якраз і визначають якість закону та мають значення для повного і всебічного розгляду справи, обґрунтованості рішення і таким чином порушив приписи частини другої статті 147 Конституції України та статті 2 Закону України „Про Конституційний Суд України“.

У Рішенні у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про засади державної мовної політики“ від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018, встановивши порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення вказаного закону, Суд не піддав конституційному контролю його зміст, що теж видається сумнівним, про що я зазначив у своїй окремій думці стосовно вказаного Рішення.

Щодо Рішення – ситуація зовсім інша, адже ні Конституція України, ні Закон України „Про Конституційний Суд України“ не містять приписів, за якими Суд повноважний не досліджувати інших питань у справі в разі встановлення ним невідповідності оспорюваних положень закону такому критерію, як якість закону. Якщо дотримуватися логіки Суду, яку він застосував у Рішенні, то практично будь-який закон може бути визнаний неконституційним через те, що не відповідає вказаному критерію.

На моє переконання, Суд мав дослідити легітимність мети дій законодавця при наділенні Міністерства правом отримувати інформацію, що містить персональні дані, під час здійснення повноважень із контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат. Суд мав виходити з того, що в частині другій статті 32 Конституції України визначено три конституційні цінності, задля забезпечення яких у випадках, визначених

законом, дозволяється збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, – національна безпека, економічний добробут та права людини. Встановлення (підтвердження) мети наділення Міністерства правом отримувати інформацію, що містить персональні дані, задля забезпечення принаймні однієї з цих цінностей дає підстави для висновку про відповідність оспорюваних положень Кодексу частині другій статті 32 Конституції України та про помилковість висновків Суду, викладених у Рішенні.

Про легітимність мети наділення Міністерства вказаним правом.

Вперше розділ VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу було доповнено пунктом 40 відповідно до пункту 9 розділу I Закону України „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України“ від 24 грудня 2015 року № 914–VIII (далі – Закон № 914). Цей пункт було викладено в такій редакції: „Установити, 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 отримувати інформацію, що містить банківську таємницю, персональні дані“ (абзац перший); „для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство фінансів України не потребує отримання на це згоди фізичних осіб, якщо таку згоду надано іншому центральному органу виконавчої влади під час подання такої інформації“ (абзац другий).

Пізніше Законом України „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України“ від 20 грудня 2016 року № 1789–VIII, який набрав чинності з 1 січня 2017 року, абзац перший пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу було викладено в такій редакції: „Установити, 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 банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування“, а в абзаці другому виключено слова „якщо таку згоду надано іншому центральному органу виконавчої влади під час подання такої інформації“.

Проект Закону № 914, як зазначається у Пояснювальній записці до нього, розроблено з метою оптимізації видатків бюджету й узгодження норм Кодексу зі змінами до галузевого та податкового законодавства. Для досягнення саме такої мети законодавець доповнив розділ VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу новим пунктом 40, яким, зокрема, унормував право Міністерства отримувати інформацію, що містить банківську таємницю, персональні дані, при реалізації повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат.

Отже, згідно з **Кодексом** Міністерство має право на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, без згоди особи під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат (пункт 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“); контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а також серед іншого покликаний забезпечити досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень (пункт 3 частини першої статті 26 „Контроль та аудит у бюджетному процесі“). До речі, одним з основних завдань Міністерства, виконанню якого сприяє наділення його правом на безоплатне отримання інформації, що містить персональні дані, є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського

обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (підпункт 2 пункту 3 Положення про Міністерство, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375).

Окрему увагу, на мою думку, в аспекті питання, що розглядається, слід приділити юридичним позиціям Суду стосовно реалізації громадянами права на соціальний захист, оскільки деякі з них дають підстави для підтвердження легітимності мети наділення Міністерства правом на доступ до інформації, яка містить персональні дані, без згоди особи. І це не випадково, адже, як відомо, держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13 Основного Закону України), що є основою для реалізації соціальних прав громадян, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень.

Так, у **Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012** Суд зазначив, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України; при цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги – принципам пропорційності і справедливості (пункт 1 резолютивної частини).

У Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Суд вказав, що розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави. Таким чином, соціальний захист державою осіб, які мають право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них

обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, охоплює комплекс заходів, які здійснює держава в межах її соціально-економічних можливостей (абзаци четвертий, восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

Суд виходить з того, що за рахунок бюджетних джерел забезпечується соціальний захист широких верств населення країни, серед яких особи, що отримують пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги; це зобов'язує державу дотримуватися частин першої, третьої статті 95 Основного Закону України, згідно з якими бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; держава прагне до збалансованості бюджету України (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012).

У Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 Суд наводить свою юридичну позицію, викладену в Рішенні від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 у справі про збалансованість бюджету, згідно з якою положення частини третьої статті 95 Конституції України стосовно прагнення держави до збалансованості бюджету України у системному зв'язку з положеннями частини другої цієї статті, статті 46 Конституції України треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя (абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 Суд вказав, що зміст права на соціальний захист, „гарантований статтею 46 Конституції України,

узгоджується із її приписами, за якими, зокрема, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48). Конституційний Суд України вважає, що зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення. Заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків.

На думку Конституційного Суду України, державою виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю“ (абзаци третій, четвертий, п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Таким чином, аналіз чинного законодавства України, яке регламентує відносини в досліджуваній сфері, вказує на наявність легітимної мети надання Міністерству права на отримання інформації, що містить персональні дані, під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій,

допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат. *Ця мета в розумінні частини другої статті 32 Конституції України полягає в забезпеченні економічного добробуту та прав людини.* Такий висновок підтверджується і цілком узгоджується з конституційними положеннями та юридичними позиціями Суду.

Як зауважив Суд у Рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, „Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: „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)“.

Як зазначалося в пункті 2 цієї окремої думки, у процесі верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, Міністерство лише здійснює комплекс заходів зі збору та перевірки достовірності інформації, яка впливає на визначення права на отримання та розмір державних виплат, а також виявлення невідповідних даних у автоматизованих інформаційних і довідкових системах, реєстрах, базах даних та інших джерелах інформації про реципієнтів, тим самим, з одного боку, сприяючи підвищенню адресності державних виплат, оптимізації бюджетних видатків, економії бюджетних коштів, а з іншого – запобігаючи корупції та маніпуляціям у соціальній сфері як з боку громадян, які можуть надавати неправдиву інформацію з метою

незаконного отримання соціальних виплат, так і з боку органів, які приймають рішення про надання особі права на отримання певних соціальних виплат.

Таким чином, сутнісний зміст права на повагу до приватного життя в разі отримання Міністерством інформації, що містить персональні дані, при здійсненні ним повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат не порушено, а отже, законодавець дотримав принципу пропорційності втручання в гарантоване статтею 32 Конституції України право на невтручання до особистого і сімейного життя. Наведене є суттєвим аргументом на підтвердження конституційності окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу.

**Підсумовуючи**, зазначу, що викладені в окремій думці зауваження засвідчують про: несистемний підхід Суду при розгляді питання про відповідність Конституції України (конституційність) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу; про недотримання Судом таких засад його діяльності, як повний і всебічний розгляд справи, обґрунтованість ухваленого ним рішення. На практиці реалізація Рішення може призвести до поширення таких неприємних явищ, як корупція та маніпуляції при призначенні соціальних виплат, наслідком чого може стати, з одного боку, порушення прав громадян на соціальний захист, а з іншого – недотримання принципу адресності соціальної допомоги, нераціональне використання бюджетних коштів.

Суддя  
Конституційного Суду України

**В. Р. МОЙСИК**