

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 22 (35)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i22.p47>

ВІДПОВІДНІСТЬ НОРМ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРАВУ ОСОБИ НА ПРИВАТНІСТЬ



*Хомічов Ігор Олександрович,
аспірант кафедри приватного та публічного права
факультету підприємництва та права,
Київський національний університет технологій та дизайну,
адвокат, старший партнер Адвокатського об'єднання «Корпус Юріс»*

Стаття присвячена дослідженню відповідності прав і обов'язків особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, праву на повагу до приватного життя, зокрема під час подання та оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Автором висвітлено підходи вітчизняних і зарубіжних вчених до сутності поняття права на приватність та зроблено висновок, що воно є природнім правом, включає в себе право на повагу до свого приватного і сімейного життя, житла і кореспонденції, при чому конфіденційність інформації про особу повинно забезпечуватись державою. Розкрито норми Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. щодо права людини на приватність. Визначено, що однією з основних причин необхідності запровадження в Україні інституту декларування для посадових осіб органів публічної влади є обов'язок виконання Україною норм Конвенції ООН проти корупції та встановлено, що норми вітчизняного законодавства є жорсткіші ніж вимоги Конвенції. Зроблено висновок, що з огляду на той факт, що права людини та громадянина є пріоритетним напрямком захисту держави, вимоги антикорупційного законодавства щодо розкриття інформації про особисте та сімейне життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, в декларації, а також надання доступу до такої інформації є порушенням ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст.ст. 8, 32 Конституції України. Встановлено, що розкриття такого обсягу інформації про будь-яку особу є беззаперечним порушенням її права на недоторканність особистого та сімейного життя.

Ключові слова: право на приватність; право на повагу до особистого та сімейного життя; особа, уповноважена на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; декларація; запобігання корупції.

Khomichov I.O. The compliance of the anti-corruption legislation of Ukraine to the person's right to privacy. The article is devoted to the study of the compliance of the rights and obligations of the person authorized to perform the functions of the state or local government to the right to respect for private life, including the submitting and publishing property declaration. The author determines the approaches of national and foreign researchers to the essence of the concept of the right to privacy and concludes that it is a natural right, that includes the right to respect for private and family life, housing and correspondence. The norms of the Constitution of Ukraine and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 concerning the human right to privacy are revealed. It is determined that one of the main reasons for the need to introduce in Ukraine the institution of declaring for officials of public authorities is the obligation of Ukraine to comply with the United Nations Convention against Corruption, and found that domestic law is stricter than the Convention. It is concluded that human rights are the priority area of state protection, so the requirements of anti-corruption legislation on disclosure of information about personal and family life of persons, authorized to perform state and local government functions, in the declaration and access of such information is a

violation of Art. 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and Art. 8, 32 of the Constitution of Ukraine. The author affirms that the disclosure of such a volume of information about any person is an indisputable violation of his right to privacy and family life.

Key words: the right to privacy; the right to respect for private and family life; a person authorized to perform the functions of the state and local self-government; declaration; prevention of corruption.

Постановка проблеми. Правова доктрина розглядає право на приватність як закріплену нормами права та визнану за особою можливість проживати власне життя та розголошувати певні його аспекти на свій розсуд без втручань ззовні, або із мінімальною кількістю таких втручань. Цікавим напрямком наукових досліджень є співвідношення права на приватність особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та вимог антикорупційного законодавства щодо фінансового контролю. Актуальність теми наукової статті полягає в особливості й подвійності статусу особи, яка згідно законодавства України уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує проблема узгодженості норм антикорупційного законодавства України праву особи на приватність.

Стан наукової розробки теми. Вітчизняні автори різних юридичних спеціальностей присвятили свої наукові дослідження теоретичним та правовим засадам захисту приватного життя людини. Так у конституційній та цивільно-правовій площинах вказане питання розглядали: О. Дмитренко, Л. Ємчук, А. Кардаш, О. Радкевич, І. Романюк, О. Серебряник, Р. Стефанчук, Г. Христова, а серед фахівців кримінального права вказані аспекти досліджували: О. Горпинюк, Ю. Дем'яненко, І. Король, О. Сосніна та ін. Фахівці з адміністративного права не оминули у своїх працях питання захисту персональних даних, в тому числі осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Серед таких вчених В. Брижко, Ю. Геліч, К. Мельник, М. Різак, В. Сergyogin, А. Тунік та ін. Крім того, забезпеченню прав і свобод осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування присвятили свої роботи В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Дубенко, О. Кузьменко, В. Павленко, О. Петришин та ін. Разом з тим не вирішеною залишається проблема співрозмірності прав і свобод людини та громадянина, і прав та обов'язків державного службовця.

Метою статті є дослідження відповідності прав і обов'язків особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, праву на повагу до приватного життя, зокрема під час подання та оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У цілому, хоча різні аспекти права на приватність широко досліджені у західній та вітчизняній літературі, все ще лишається простір для ґрунтовного вивчення позитивних зобов'язань стосовно різних елементів цього права у світлі стандартів, що сформовані правом Конвенції (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод прийнята 04.11.1950 – заув. авт.) [1, с. 230].

Під правом на приватність ми будемо розуміти право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Визначимо основні підходи зарубіжних і вітчизняних вчених до сутності права на приватність.

Х. ель Ісламі (H. El Islamy), досліджуючи право на приватність (англ. privacy), яке охоплює право на повагу до його приватного та сімейного життя, житла та кореспонденції, вважає його одним із ключових у системі захисту прав людини, що породжує широку гаму кореспондуючих зобов'язань. Майже столітня історія дебатів та дискусій щодо недоторканності приватного життя пов'язана із відсутністю чіткого окреслення меж цього права та визначеності сфери приватності [2]. Д. Ешворс (D. Ashworth) вважає, що сучасні технології дозволяють виробляти й обробляти особисту інформацію про все у безпрецедентних масштабах, тому вимагається розробка життєздатної стратегії для забезпечення конфіденційності, одним з елементів якої є й «зобов'язання держави дбати про те, щоб закони, які стосуються приватного життя, не втрачали свою актуальність» [3]. Вітчизняний науковець В. Сergyogin присвятив монографічне дослідження питанням юридичної природи, еволюції, сучасного розуміння та нормативного закріплення права на недоторканність приватного життя. Ним визначено, зокрема, такі його ознаки: а) основоположний (конституційний) характер; б) приналежність до категорії особистих (громадянських) прав; в) міжнародно-правове визнання і закріплення; г) приналежність до прав «першого покоління»; д) індивідуальний характер; е) визнання за кожною людиною; є) відносність (можливість обмеження з підстав та у спосіб, що передбачені законом) [4]. Отже, можемо констатувати, що право на приватність включає в себе право на повагу до свого приватного і сімейного життя, є природним правом, а

конфіденційність інформації про особу повинно забезпечуватись державою.

В останні десятиріччя на авансцену різних сфер українського суспільства виходить боротьба з корупцією. Та чи може антикорупційне законодавство обмежувати інші, природні права людини? Так, звичайно, обмежувати може, однак порушувати не повинно.

Конституцією України кожному громадянину України гарантовано право невтручання в його особисте і сімейне життя, 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 (ст. 32); конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64) [5]. Проте, переслідуючи мету запобігання корупції, здійснення фінансового контролю щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може мати наслідком порушення їх прав як громадян України, зокрема права на недоторканність особистого та сімейного життя, гарантованого Конституцією України.

Норми Конституції України кореспондуються зі статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., якою передбачено, що 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 [6].

Публічний службовець, в першу чергу, це громадянин України, а, отже, йому гарантуються всі права та свободи закріплені в Конституції України, у тому числі право на повагу до приватного життя. Одночасно на посадових осіб органів публічної влади покладається ряд обов'язків та обмежень, пов'язаних з проходженням їхньої служби. Одним з таких обов'язків є обов'язкове здійснення заходів з декларування майна, доходів, видатків та фінансових зобов'язань. Відповідно до ч. 1 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування та осіб, що до них прирівнюються, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-

сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається НАЗК [7].

Однією з основних причин необхідності запровадження в Україні інституту декларування для посадових осіб органів публічної влади є обов'язок виконання Україною норм Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Законом № 251-V від 18.10.2006 р. [8]. З огляду на зазначене, доцільно дослідити вимоги Конвенції ООН проти корупції щодо запровадження інституту декларування.

Так, ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції встановлено, що кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб. Відповідно до ч. 6 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції кожна Держава-учасниця розглядає можливість вжиття, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, дисциплінарних або інших заходів стосовно державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти, установлені згідно із цією статтею [8].

Таким чином, порівняння обсягу інформації надання якої вимагається від особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до приписів антикорупційного законодавства та відповідно до Конвенції ООН проти корупції дає підстави стверджувати, що останньою не вимагається надання інформації, що порушує право на недоторканність особистого та сімейного життя, а навпаки вимагає лише розкриття інформації про активи та діяльність, що можуть створювати конфлікт інтересів у такої особи. Окрім того, норми Конвенції ООН проти корупції не передбачають обов'язку держав-учасниць надавати доступ до такої інформації необмеженому колу осіб, а виключно встановлюють обов'язок подання декларацій відповідним органам.

Доцільно зауважити, що законодавством України за порушення у сфері декларування для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачена дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність. Таким чином українські законодавці окрім завищення вимог до

обсягів інформації, що підлягає декларуванню, порядку розкриття та доступу до неї, встановили також більш жорстку відповідальність ніж це передбачено у міжнародних актах.

Разом з тим, відповідно до рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г. Устименка) від 30 жовтня 1997 року № 5-зп/1997 частину четверту статті 23 Закону України «Про інформацію» треба розуміти так, що забороняється не лише збирання, а й зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її попередньої згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту, прав та свобод людини. До конфіденційної інформації, зокрема, належать свідчення про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані) [9].

Однак, «вирішуючи питання щодо конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї, КСУ виходить з такого, що належність інформації про фізичну особу до конфіденційної визначається в кожному конкретному випадку. Перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві» [10]. Отже, на посадову особу законом можуть бути накладені додаткові правові обтяження або обмеження у зв'язку з публічністю їхньої діяльності. В першу чергу, законодавець та представники Конституційного суду України означене вмотивовують необхідністю формування довіри громадськості до влади. Однак, інформація подається і про членів сім'ї декларанта, які можуть не являтися публічними службовцями і не хочуть, щоб інформація про їхні статки вільно поширювалась в мережі Інтернет. Говорячи про довіру та відкритість непотрібно забувати і про безпеку осіб, уповноважених на виконання функцій

держави та місцевого самоврядування, та їх майна, яке може стати об'єктом злочинних намірів.

На думку О. Волоха сам по собі факт збирання, зберігання, використання, поширення тощо) непропорційно великого обсягу конфіденційної інформації про особу (та навіть факт існування законодавства, що дозволяє здійснення такої діяльності) становить порушення статті 8 Конвенції про захист прав та основоположних свобод, а саме: невинуватого (необгрунтоване, непропорційне) втручання органів державної влади у здійснення особою свого права на повагу до приватного і сімейного життя, гарантованого статтею 8 § 1 Конвенції [11].

Одночасно Рішенням КСУ у справі № 7-р/2018 від 11 жовтня 2018 року встановлено, що аналіз положень ч. 1, 2 ст. 32 Конституції України, юридичних позицій КСУ 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 [12]. Отже, з метою визначення доцільності оприлюднення значного обсягу інформації про особисте та сімейне життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, подальші наукові дослідження доцільно спрямувати на те, яким чином впливає конфіденційна інформація на національну безпеку, економічний добробут та права людини та чи відповідають такі вимоги принципу верховенства права.

Висновки. Отже, з огляду на той факт, що права людини та громадянина є пріоритетним напрямком захисту держави, вимоги антикорупційного законодавства щодо розкриття інформації про особисте та сімейне життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також надання доступу до такої інформації є порушенням ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст.ст. 8, 32 Конституції України, що в свою чергу беззаперечно свідчить про порушення принципу верховенства права при реалізації права особи на приватність.

Література:

1. Христова Г.О. Доктрина позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини : дис. доктора юрид. наук. 12.00.01. Харків, 2019. 512 с.
2. Hurriyah El Islamy. Privacy as Freedom of Private Life: the reexamination of the concept, the scope and its analysis and comparison with the law of confidence in the UK and Malaysia. LAP Lambert Academic Publishing, 2010. 360 p.
3. Perri 6 (David Ashworth). The Future of Privacy: Private Life and Public Policy. Demos, 1998. 336 p.
4. Серьогін В. О. Право на недоторканність приватного життя у конституційно-правовій теорії та практиці : монографія. Харків : ФІНН, 2010. 608 с.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: прийнята 04.11.1950. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року
8. № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції; прийнята 31.10.2003. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text
10. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г.Устименка) від 30 жовтня 1997 року № 5-зп/1997. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97>
11. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. 1, 2 ст. 32, ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12#n51>
12. Волох О. Право на приватність та Закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». URL : <http://hro.org.ua/index.php?r=4.5>
13. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України окремих положень абз. 1 п. 40 розділу VI Бюджетного кодексу України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18#Text>