

Электронное декларирование лицами, уполномоченными на исполнение функций государства или местного самоуправления, и право на приватность: проблемы соотношения

Electronic declaration by the persons who are authorized to execute functions of the state or local government bodies, and the right to privacy: the problem of correlation

Иван Присяжнюк

Ключевые слова:

право на приватность, электронное декларирование, противодействие коррупции, декларация лица, уполномоченного на исполнение функций государства или местного самоуправления, практика Европейского суда по правам человека.

Key words:

right to privacy, electronic declaration, fight against corruption, the declaration of a person authorized to perform state functions or local government, practice of the European Court of Human Rights.

Постановка проблемы. С 15 августа 2016 года в Украине вводится электронное декларирование в соответствии с Законом Украины от 14 октября 2014 года¹. Согласно ч. 1 ст. 45 этого Закона, субъекты декларирования (лица, предусмотренные в п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона) обязаны каждый год до 1 апреля подавать путем заполнения на официальном веб-сайте Национального агентства по вопросам противодействия коррупции декларацию лица, уполномоченного на исполнение функций государства или местного самоуправления, за прошлый год по форме, установленной этим агентством. В электронных декларациях субъект декларирования должен предоставить информацию не только о себе, но и о членах семьи, круг которых указан в ст. 1 Закона Украины «О предотвращении коррупции». В связи с этим возникают проблемы определения соотношения между электронным декларированием лицами, уполномоченными на исполнение функций государства или местного самоуправления, и правом на приватность.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что вопросы противодействия коррупции являются приоритетными для нашего государства. Об этом говорится, в частности, в Законе Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы»². Вместе с тем противодействие коррупции не должно нарушать основных прав и свобод человека, гарантированных государством и закрепленных как в международных документах (например, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод), так и в Конституции Украины. Одним из таких личных прав человека является право на приватность.

Состояние исследования проблемы. В связи с тем, что электронное декларирование является новшеством для Украины, сегодня отсутствуют специальные исследования, посвященные проблеме соотношения данного декларирования с правом на приватность.

Цель статьи – показать соотношение электронного декларирования лицами, уполномоченными на исполнение функций государства или местного самоуправления, и права человека на приватность.

Изложение основного материала. Прежде всего, обратим внимание на то, что содержание права на личную и семейную жизнь (право на приватность) не является тождественным у лиц, уполномоченных на исполнение функций государства или местного самоуправления, и лиц, не осуществляющих таких

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/stru#Stru>.

² Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

функций. Первая категория лиц не может реализовывать право на приватность в полном объеме. Так, в Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 25 декабря 2008 года № 1165 (1998 год) по этому поводу указано, что публичные лица должны осознавать, что особый статус, который они имеют в обществе, автоматически увеличивает уровень давления на приватность их жизни (п. 6)³.

Кроме того, анализ практики Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ, Суд) в контексте применения ст. ст. 8, 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) свидетельствует, что в демократическом обществе должностные лица обязаны согласиться с тем, что они будут подвергнуты общественному контролю и критике для обеспечения прозрачности и ответственного исполнения ими своих функций. Суд неоднократно отмечал, что пределы допустимой критики шире по отношению к представителю власти в связи с исполнением им своих функций, чем относительно частного лица (дела «Новая газета в Воронеже» против России»⁴, «Дюльдин и Кислов против России»⁵, «ООО Ивпресс и другие против России»⁶, «Кастеллс против Испании»⁷).

Укажем также и на то, что обязанность этих лиц подавать электронные декларации установленного образца не тождественна обязанности платить налоги и сборы в порядке и размере, установленных законом (ст. 67 Конституции Украины). В первом случае имеет место специальная обязанность лица, уполномоченного на исполнение функций государства или местного самоуправления, а во втором – общая обязанность любого гражданина Украины. При этом подача декларации лицом, уполномоченным на исполнение функций государства или местного самоуправления, не освобождает его от обязанности каждый год подавать в налоговую инспекцию по месту жительства декларацию о своем имущественном состоянии и доходах за прошлый год в случаях, предусмотренных в законодательстве Украины.

К тому же в форме декларации об имущественном состоянии и доходах за предыдущий год (на исполнение обязанности, предусмотренной в ст. 67 Конституции Украины и в п. 179.1 ст. 179 Налогового кодекса Украины), утвержденной Приказом Министерства финансов Украины от 2 октября 2015 года, не требуется указывать доходы и расходы членов семьи декларанта и третьих лиц⁸.

Таким образом, обязанность платить налоги и сборы имеет личный характер и не касается интересов членов семьи декларанта, а обязанность подавать электронные декларации лица, уполномоченного на исполнение функций государства или местного самоуправления, носит субсидиарный характер и касается распространения информации о доходах и имущественном состоянии как субъекта декларирования, так и членов его семьи в пределах, установленных законодательством (ст. 45 Закона Украины «О предотвращении коррупции»).

Конституционный Суд Украины формулировал свою правовую позицию относительно пределов вмешательства в личную и семейную жизнь лиц, уполномоченных на исполнение функций государства или местного самоуправления. Так, в Решении Конституционного Суда Украины по делу по конституционному представлению Жашковского районного совета Черкасской области об официальном толковании положений частей первой, второй статьи 32, частей второй, третьей статьи 34 Конституции Украины от 20 января 2012 года указано, что пребывание лица на должности, связанной с осуществлением функций государства или органов местного самоуправления, предусматривает не только гарантии защиты прав этого лица, но и дополнительные правовые ограничения. Публичный характер как самих органов – субъектов властных полномочий, так и их должностных лиц требует обнародования определенной информации

³ Право на приватність. Резолюція 1165 (2008): Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 25 грудня 2008 року № 1165 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medialaw.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-pryvattnist/>.

⁴ «Новая газета в Воронеже» против России : решение Европейского суда по правам человека от 21 декабря 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/euror_practice3/.

⁵ Дюльдин и Кислов против России : решение Европейского суда по правам человека от 31 октября 2007 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/euror_practice24/.

⁶ ООО «Ивпресс» и другие против России : решение Европейского суда по правам человека от 22 января 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://european-court.ru/tag/ooo-ivpress-i-drugie-protiv-rossii/>.

⁷ Кастеллс против Испании : решение Европейского суда по правам человека от 22 апреля 1992 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/kastells-protiv-ispanii-postanovlenie-evropejskogo-suda/>.

⁸ Про затвердження форми податкової декларації про майновий стан і доходи та Інструкції щодо заповнення податкової декларації про майновий стан і доходи : Наказ Міністерства фінансів України від 2 жовтня 2015 року № 859 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/nakazi/65107.html>.

для формирования общественного мнения о доверии к власти и поддержания ее авторитета в обществе (п. 3.3)⁹.

Согласно п. 6 ст. 6 Закона Украины «О доступе к публичной информации» от 13 января 2011 года, не относятся к информации с ограниченным доступом сведения, указанные в декларации лица, уполномоченного на исполнение функций государства или местного самоуправления, представленной в соответствии с Законом Украины «О предотвращении коррупции», кроме сведений, указанных в абз. 4 ч. 1 ст. 47 данного Закона¹⁰.

ЕСПЧ в решении от 4 декабря 2008 года по делу «S. и Марпер против Соединенного Королевства» отметил, что защита персональных данных имеет большое значение для возможности лица осуществлять право на неприкосновенность частной и семейной жизни¹¹.

Сбор, хранение и раскрытие информации личного характера государством является вмешательством в осуществление лицом права на неприкосновенность частной жизни («Леандер против Швеции»). Такое вмешательство нарушает ст. 8 Конвенции в случаях, когда оно не осуществляется «по закону», в интересах одной или нескольких законных целей, указанных в п. 2 настоящей статьи, и к тому же не является необходимым в демократическом обществе для обеспечения этих целей¹².

ЕСПЧ всегда придерживался мнения, что словосочетание «по закону» не просто отсылает к национальному законодательству, но и связано с требованием о качестве «закона», то есть требованием о соблюдении принципа верховенства права, о чем прямо указано в преамбуле Конвенции. Это выражение означает, что в национальном законодательстве должно существовать средство правовой защиты от произвольного вмешательства государственных органов в права, гарантированные п. 1 настоящей статьи. ЕСПЧ акцентирует внимание на наработанной им прецедентной практике, согласно которой словосочетание «по закону» требует не только наличия для обжалуемого мероприятия определенных оснований в национальном законодательстве, но и подразумевает качество закона, применяемого в конкретном случае, и требует, чтобы он был доступным для заинтересованного лица и предсказуемым в своих последствиях («Аманн против Швейцарии»)¹³.

Понятие необходимости предполагает, что вмешательство отражает существующую потребность и, в частности, пропорционально поставленную законную цель. ЕСПЧ признает, что национальным властям предоставлена сфера усмотрения, границы которой зависят не только от поставленной цели, но и характера совершенного вмешательства (дело «Леандер против Швеции»)¹⁴.

Кроме того, в части финансового контроля в Законе Украины «О предотвращении коррупции» предусмотрены защитные механизмы в отношении декларирования лицами, занимающимися разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельностью и работой, связанной с государственной тайной.

Во-первых, учитывая содержание ст. 47 этого Закона, обнародованию подлежат не декларации как таковые, а лишь отдельные сведения, содержащиеся в них. При этом, согласно абзацу 4 ч. 1 ст. 47 настоящего Закона, не подлежат отражению в открытом доступе сведения, содержащие информацию с ограниченным доступом (к примеру, сведения о регистрационном номере учетной карточки налогоплательщика или серии и номере паспорта гражданина Украины, месте жительства и т. д.)¹⁵.

⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>.

¹⁰ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

¹¹ S. и Марпер против Соединенного Королевства : Решение Европейского суда по правам человека от 4 декабря 2008 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/s-i-marper-protiv-soedinennogo-korolevstva-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda/>.

¹² Леандер против Швеции : Решение Европейского суда по правам человека от 26 марта 1987 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/leander-protiv-shvecii-leander-v-sweden-postanovlenie-evropejskogo-suda/>.

¹³ Аманн против Швейцарии : Решение Европейского суда по правам человека от 16 февраля 2000 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=308>.

¹⁴ Леандер против Швеции : Решение Европейского суда по правам человека от 26 марта 1987 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/leander-protiv-shvecii-leander-v-sweden-postanovlenie-evropejskogo-suda/>.

¹⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/stru#Stru>.

Во-вторых, согласно ст. 52-1 Закона Украины «О предотвращении коррупции», в отношении лиц – субъектов декларирования, принадлежащих к кадровому составу разведывательных органов Украины и/или занимающих должности, пребывание на которых составляет государственную тайну, в частности, в военных формированиях и государственных органах, осуществляющих оперативно-розыскную, контрразведывательную, разведывательную деятельность, а также лиц, претендующих на занятие таких должностей, обнародование деклараций организуется и осуществляется способом, делающим невозможным раскрытие их принадлежности к указанным органам (формированиям), в порядке, определяемом Национальным агентством по вопросам предотвращения коррупции по согласованию с указанными органами (формированиями)¹⁶.

Таким образом, в интересах национальной безопасности в отношении этих лиц ограничивается объем сведений (по декларации), подлежащих обнародованию. В частности, не подлежит разглашению информация о занимаемой ими должности или должности, на которую они претендуют. А значит, в обнародованных сведениях о соответствующем лице – субъекте декларирования, не будет просматриваться никакой информации, которая касалась бы осуществляемой ими профессиональной деятельности и могла бы быть использована во вред государству и обществу. Следовательно, действующие положения Закона Украины «О предотвращении коррупции», касающиеся обнародования сведений, содержащихся в декларации, в полной мере согласуются с интересами национальной безопасности Украины и конституционными требованиями о необходимости осуществления обороны Украины, защиты государственной границы Украины, суверенитета, территориальной целостности, неприкосновенности, обеспечения её государственной, экономической и информационной безопасности, охраны общественного порядка.

Выводы. Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что электронное декларирование лицами, уполномоченными на исполнение функций государства и местного самоуправления, никоим образом не противоречит праву на приватность. Это касается и случаев, когда, согласно требованиям законодательства, обнародованию подлежат соответствующие сведения относительно членов семьи этих лиц. Кроме того, в антикоррупционном законодательстве Украины предусмотрены защитные механизмы тех персональных данных, которые подлежат обнародованию и касаются лиц, принадлежащих к кадровому составу разведывательных органов Украины и/или занимающих должности, пребывание на которых составляет государственную тайну, в частности, в военных формированиях и государственных органах, осуществляющих оперативно-розыскную, контрразведывательную, разведывательную деятельность, а также лиц, претендующих на занятие таких должностей.

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы соотношения электронного декларирования лицами, уполномоченными на исполнение функций государства или местного самоуправления, с правом человека на приватность. Обосновано, что подача электронных деклараций носит субсидиарный характер. Соответственно, обнародованию подлежат сведения, касающиеся членов семьи субъекта декларирования. Согласно официальному толкованию Конституционного Суда Украины, пределы вмешательства в личную и семейную жизнь лиц, уполномоченных на исполнение функций государства или местного самоуправления, шире, чем для других граждан. Указаны особенности обнародования сведений лицами, осуществляющими разведывательную, контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельность и работу, связанную с государственной тайной. Сделан вывод о том, что электронное декларирование в соответствии с Законом Украины «О предотвращении коррупции» не противоречит праву человека на приватность.

¹⁶ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/stru#Stru>.

Summary

The article deals with the problems of electronic declaring by the persons who are authorized to execute functions of the state or local government bodies, and the right to privacy. It is justified that the filing of electronic declarations has subsidiary nature. Consequently, information relating to family members of the subject of declaration is the subject of divulgation. According to the official interpretation of the Constitutional Court of Ukraine the limits of intervention in private and family life of the persons who are authorized to execute functions of the state or local government bodies are wider, than for other citizens. It is indicated the features of divulgation of information by the persons who carries out intelligence, counterintelligence and detective activities and who works with national security information. It is concluded that the electronic declaration in accordance with the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" does not contradict a human right on a privacy.

Использованная литература:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/stru#Stru>.
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
3. Право на приватність. Резолюція 1165 (2008) : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 25 грудня 2008 року № 1165 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medialaw.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-pryvattnist/>.
4. «Новая газета в Воронеже» против России : Решение Европейского суда по правам человека от 21 декабря 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice3/.
5. Дюльдин и Кислов против России : Решение Европейского суда по правам человека от 31 октября 2007 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice24/.
6. ООО «Ивпресс» и другие против России : Решение Европейского суда по правам человека от 22 января 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://european-court.ru/tag/ooo-ivpress-i-drugie-protiv-rossii/>.
7. Кастеллс против Испании : Решение Европейского суда по правам человека от 22 апреля 1992 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/kastells-protiv-ispanii-postanovlenie-evropejskogo-suda/>.
8. Про затвердження форми податкової декларації про майновий стан і доходи та Інструкції щодо заповнення податкової декларації про майновий стан і доходи : Наказ Міністерства фінансів України від 2 жовтня 2015 року № 859 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/nakazi/65107.html>.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
11. S. и Марпер против Соединенного Королевства : Решение Европейского суда по правам человека от 4 декабря 2008 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/s-i-marper-protiv-soedinennogo-korolevstva-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda/>.
12. Леандер против Швеции : Решение Европейского суда по правам человека от 26 марта 1987 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/leander-protiv-shvecii-leander-vs-sweden-postanovlenie-evropejskogo-suda/>.
13. Аманн против Швейцарии : Решение Европейского суда по правам человека от 16 февраля 2000 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=308>.
14. Буроменський М. Основи судової журналістики : [посібник для журналістів] / М. Буроменський, О. Сердюк, І. Підкуркова. – К., 2009. – 72 с.
15. Балацька А. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти / А. Балацька, О. Сушко, Т. Шевченко. – К. : Тютюкін, 2011. – 120 с.

Иван Присяжнюк,

кандидат юридических наук, ректор
Национальной академии прокуратуры Украины