

Обіг та оброблення персональних даних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах реформування антикорупційного законодавства України

Circulation and processing of personal data of persons authorized to perform state functions or local government, in terms of reforming anti-corruption legislation Ukraine

Михайло Різак

Ключові слова:

права людини, інформація, персональні дані, державна служба, правоохоронні органи, антикорупційне законодавство.

Key words:

human rights, information, personal data, public service, law enforcement, anti-corruption legislation.

Постановка проблеми. Система національного законодавства щодо гарантування недоторканості приватного життя та запобігання корупції багато в чому наслідок світового і європейського досвіду. Приміром, закони України «Про захист персональних даних»¹ та «Про запобігання корупції»² ухвалено на виконання міжнародних зобов'язань, узятих нашою країною відповідно до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 р.³, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 р.⁴ та інших міжнародних документів.

Розвиток законодавства про боротьбу з корупцією в умовах становлення механізмів гарантування безпеки обігу й оброблення персональних даних унеможливив швидке вироблення уніфікованих правил поведінки щодо обігу й оброблення інформації, яка підпадає під правове регулювання. Із січня 2011 р. (часу набрання чинності законом України «Про захист персональних даних») до жовтня 2016 р. правова спільнота системно стикалася зі спробами окремих суб'єктів вибірково тлумачити норми права в цих сферах, застосовувати протилежні за змістом правила на свою користь.

Протягом кількох років законодавство про обіг і оброблення персональних даних (закон «Про захист персональних даних» діє вже в десятій редакції від 01.01.2017 р.) та про запобігання корупції (кілька разів приймалися нові законодавчі акти, останній закон «Про запобігання корупції» набрав чинності 26.10.2014 р. і діє вже у двадцятій редакції) зазнає системних змін, що не сприяє досягненню мети відповідного правового регулювання та підриває режим законності й правопорядку в Україні в цілому.

29.09.2016 р. Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) постановою Пленуму № 10⁵ намагався підбити підсумок практики застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації, однак і ця постанова Пленуму ВАСУ вже застаріла, адже законодавчу базу знову змінено як щодо кола осіб, так і щодо змісту інформації, яка підпадає під одночасне правове регулювання гарантування недоторканості приватного життя, боротьби з корупцією та доступу до публічної інформації.

¹ Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. №2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – С. 3186. – Ст. 2056.

³ Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних: Міжнародний документ від 28.01.1981 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 1, / № 58, 2010, ст. 1994. – С. 701. – Ст. 85.

⁴ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 2048.

⁵ Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : постанова Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р. / Офіційний сайт ВАСУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/PlenumVASU/Postanova_Plenumu_29_09_2016_N10_dostup_do_publichnoi_informacii.doc.

Стан дослідження проблеми. Проблематика у сфері обігу й оброблення персональних даних досліджувалася такими вченими, як Л. Борисова, В. Брижко, В. Гавловський, В. Гербут, О. Кохановська, А. Кучеренко та інші. Питання протидії та запобігання корупції досліджували Ю. Битяк, В. Гаращук, Р. Головенко, О. Добровольський, П. Каркач, С. Ківалов, Д. Котляр, М. Мичко, О. Нестеренко, В. Литвиненко, К. Хромова, Т. Шевченко та інші.

Отже, деякі проблеми застосування конкуруючих правових норм регулювання обігу й оброблення персональних даних залишаються актуальними й потребують вирішення в науковому, правотворчому та правозастосовному аспектах. Однією з таких проблем є неоднозначність норм права щодо обігу й оброблення персональних даних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах реформування антикорупційного законодавства України.

Мета статті полягає в дослідженні питань обігу й оброблення персональних даних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах реформування антикорупційного законодавства України. Для досягнення поставленої мети доцільно виконати такі завдання: охарактеризувати однорідну групу суспільних відносин, що регулюються законодавством про запобігання корупції, про обіг і оброблення персональних даних, про державну службу; здійснити класифікацію персональних даних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, через призму антикорупційного законодавства; розглянути проблему захисту прав третіх осіб у зв'язку з отриманням і поширенням уповноваженими суб'єктами персональних даних осіб, які підлягають оприлюдненню.

Виклад основного матеріалу. У світовому індексі сприйняття корупції (далі – CPI) за 2016 р. Україна отримала 29 балів зі 100 можливих. Це на 2 бали більше, ніж минулого року, але цього недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом. Покращенню нашої позиції у світовому рейтингу сприяло просування антикорупційної реформи, проте відсутність дієвої судової системи та незавершення багатьох розслідувань щодо корупціонерів не дає Україні здійснити потужний ривок уперед і подолати 30-бальний бар'єр, що кваліфікується як «ганьба для нації». У всесвітньому рейтингу CPI Україна цього року посідає 131 місце зі 176 країн. Цю сходинку з показником 29 балів разом із нами розділили Казахстан, Росія, Непал та Іран⁶. Тому очевидно, що проведення реформ у сфері протидії корупції не дає належних результатів. У зв'язку із цим перед новоствореними органами у цій сфері постають українські важливі завдання, від вирішення яких залежить майбутнє нашої держави.

Переходячи до розгляду питань обігу й оброблення персональних даних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах реформування антикорупційного законодавства України, слід коротко охарактеризувати однорідну групу суспільних відносин, що регулюються різними нормативно-правовими актами.

Відповідно до частини першої та третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» особи, зазначені в пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством. Особа, яка претендує на зайняття посади, зазначеної в пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, до призначення чи обрання на відповідну посаду подає в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Зайняття вакантних посад в органах державної влади та місцевого самоврядування здійснюється за результатами конкурсного відбору. Так, згідно зі статтею 25 Закону України «Про державну службу»⁷ перед призначенням на посаду державної служби переможець конкурсу подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Отже, фізична особа, яка перебуває на державній службі або має намір обійняти посаду в органі державної влади, зобов'язана подавати декларацію за встановленою формою.

⁶ Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні / Індекс корупції CPI-2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/>.

⁷ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. - 2016. - № 4. - С. 60. - Ст. 43.

Декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, містить відомості про прізвище, ім'я, по батькові, реєстраційний номер облікової картки платника податків суб'єкта декларування та членів його сім'ї (серія та номер паспорта громадянина України, якщо особа через свої релігійні переконання відмовилася від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків і повідомила про це відповідний орган центрального органу виконавчої влади, відповідальний за формування державної податкової політики, і має про це відмітку в паспорті громадянина України), зареєстроване місце проживання, а також місце фактичного проживання чи поштову адресу, на яку суб'єкту декларування Національним агентством може бути надіслано кореспонденцію, місце роботи (проходження служби) або місце майбутньої роботи (проходження служби), займану посаду або посаду, на яку претендує, та категорію посади (якщо така є) суб'єкта декларування⁸.

З іншого боку, статтею 32 Конституції України проголошено, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте й сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією 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 людини⁹. Відповідно до частини 2 статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою. Не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

З огляду на викладене, постає питання про правомірність вимог законодавства про запобігання корупції щодо обігу й оброблення персональних даних у частині тривалості обігу й оброблення цих даних, доступу третіх осіб до них, а також відповідності змісту цих даних задекларованій меті їх збору.

Згідно зі статтею 47 Закону України «Про запобігання корупції» зазначені в декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), є інформацією з обмеженим доступом і не підлягають відображенню у відкритому доступі.

Установлення таких обмежень є цілком виправданим, оскільки обіг і оброблення зазначених даних не відповідає меті законодавства про запобігання корупції, а отже, суперечить частині третьої статті 6 Закону України «Про захист персональних даних» у тому, що склад і зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх оброблення. Водночас відповідно до частини другої статті 6 персональні дані мають бути точними, достовірними й оновлюватися в міру потреби, визначеної метою їх оброблення. Інформація щодо місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації, без відображення їх ціни на момент здійснення правочину щодо набуття права власності й аналізу майнового стану в цей період не дає можливості досягти мети оброблення цих даних. Таким чином, доцільно вдосконалити законодавство в частині забезпечення оцінки майна, яке декларується, а також забезпечити аналіз наявних інформаційних ресурсів щодо доходів цих осіб до моменту набуття права власності на таке майно.

Окремо слід звернути увагу на корпоративні права суб'єктів, які підпадають під обов'язок декларування майна. Аналіз е-деклараций за 2016 р. дозволяє стверджувати, що декларування часток у статутному капіталі товариств не відображає реальний майновий стан суб'єктів декларування для третіх осіб. Трапляються випадки, коли суб'єкти декларують кількатисячні частки у статутних капіталах підприємств, які в подальшому здійснюють операції на сотні мільйонів чистих прибутків.

З огляду на викладене, доходимо висновку, що для досягнення визначеної мети щодо боротьби з корупцією необхідно зобов'язати суб'єктів декларування надавати відомості про фінансову діяльність компаній, корпоративними правами яких вони володіють. Такі відомості можуть підтягуватися в автоматичному режимі в порядку обміну інформацією між органами державної фіскальної служби та національним агентством.

⁸ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – С. 3186. – Ст. 2056.

⁹ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Як справедливо зазначає із цього приводу Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, сьогодні шляхом віднесення персональних даних до конфіденційної інформації часто намагаються неправомірно закрити до них доступ. У цьому зв'язку слід зазначити, що незалежно від статусу персональних даних і їх належності до конфіденційної інформації їх оброблення здійснюється виключно на підставах, передбачених статтею 11 Закону, які є достатньо гнучкими (за умови внесення необхідних змін із метою їх узгодження з положеннями Директиви) і враховують усі можливі ситуації, коли виникає потреба в обробленні персональних даних. При цьому стаття 5 Закону та низка інших положень законодавства, як це й вимагається статтею 32 Конституції (яка розділяє інформацію про особу на конфіденційну та відкриту), визначають категорії персональних даних, що не належать до конфіденційної інформації: 1) персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень; 2) персональні дані, зазначені в декларації про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, крім відомостей, зазначених Законом України «Про запобігання корупції»; 3) інформація про отримання в будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна. Така інформація є дійсно відкритою, і кожна зацікавлена особа має право її знати. Ці положення узгоджуються із законом. Так, персональні дані обробляються за згодою особи або на підставі закону. У цьому разі закон надає право обробляти визначені категорії персональних даних. Це видається логічним, однак такі аспекти чітко не закріплені в національному законодавстві¹⁰.

Ще однією проблемою в аналізованій сфері є захист прав третіх осіб на доступ, оброблення та поширення персональних даних у зв'язку з їх наявністю в деклараціях, включених до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, який формується та ведеться Національним агентством із питань запобігання корупції.

Оскільки в декларації вищих посадових осіб держави містяться також відомості про членів сім'ї, неодноразово поставало питання про необхідність надання згоди членів сім'ї декларанта на оприлюднення відомостей щодо них. У зв'язку із цим Конституційний Суд України у своєму рішенні 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 20.01.2012 р. № 2-рп/2012¹¹ окремо роз'яснив, що збирання, зберігання, використання та поширення державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням в її особисте й сімейне життя, яке допускається винятково у визначених законом випадках і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Також у зазначеному рішенні Конституційного Суду України наголошується на тому, що 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 в суспільстві¹². Національним агентством 11.08.2016 р. затверджено роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю оприлюдненої в деклараціях інформації¹³.

Важливим питанням гарантування недоторканності приватного життя в контексті обігу й оброблення персональних даних є строк обігу й оброблення цих даних. Відповідно до частини другої статті 47 Закону України «Про запобігання корупції» інформація про особу в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігається впродовж усього часу виконання цією особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також упродовж п'яти років після припинення виконання нею зазначених функцій, крім останньої декларації, поданої особою, яка зберігається безстроково. Метою декларування є встановлення відповідності рівня життя суб'єк-

¹⁰ Бем М. Захист персональних даних: правове регулювання та практичні аспекти : [науково-практичний посібник] / М. Бем, І. Городиський, Г. Саттон, О. Родіоненко. – К. : К.І.С., 2015. – 220 с.

¹¹ 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 20.01.2012 р. № 2-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – С. 106. – Ст. 332.

¹² Вимоги щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру та оприлюднення декларацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/42543>.

¹³ Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 3 від 11 серпня 2016 р. / Офіційний сайт НАЗК [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rozyasnennya_15.08.16_15.30_14_0.pdf.

тів декларування наявного в них і членів їхньої сім'ї майну й одержаним доходам, однак установити такий економічний зв'язок за однією декларацією неможливо, а отже, безстрокове зберігання цих даних є протизаконним у частині відповідності принципам гарантування недоторканності приватного життя особи.

Висновки. Таким чином, законодавство щодо обігу й оброблення персональних даних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у частині закріплення реального механізму моніторингу способу життя суб'єктів декларування (із метою встановлення відповідності їхнього рівня життя наявному в них і членів їхньої сім'ї майну й одержаним доходам) потребує суттєвого доопрацювання. Зокрема необхідно:

- 1) передбачити обов'язкову актуальну оцінку активів, які декларуються;
- 2) гарантувати надання інформації щодо ціни договору придбання активів;
- 3) закріпити механізм відкритого доступу до відомостей щодо фінансової діяльності компаній, які декларуються;
- 4) узгодити строки зберігання декларацій, зокрема останньої, з принципами гарантування недоторканності приватного життя в контексті безпеки обігу й оброблення персональних даних.

Анотація

Охарактеризовано однорідну групу суспільних відносин, що регулюються законодавством про запобігання корупції, про обіг і оброблення персональних даних; здійснено класифікацію персональних даних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування; розглянуто проблему захисту прав третіх осіб у зв'язку з отриманням і поширенням уповноваженими суб'єктами персональних даних; запропоновано вдосконалення законодавства України в аналізованій сфері.

Summary

The article describes a homogeneous group of public relations, governed by the law on the prevention of corruption, data protection, the civil service; the classification of personal data of persons authorized to perform state functions or local government is made; the problem of protecting the rights of third parties in connection with obtaining and dissemination of personal data by authorized entities is considered.

Використана література:

1. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. №2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – С. 3186. – Ст. 2056.
3. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних : Міжнародний документ від 28.01.1981 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 1, / № 58, 2010. – С. 701. – Ст. 85.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 2048.
5. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : постанова Пленуму ВАСУ №10 від 29.09.2016 р. / Офіційний сайт ВАСУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/PlenumVASU/Postanova_Plenumu_29_09_2016_N10_dostup_do_publichnoi_informacii.doc.
6. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні / Індекс корупції CPI-2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/>.
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – С. 60. – Ст. 43.
8. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – С. 3186. – Ст. 2056.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Бем М. Захист персональних даних: правове регулювання та практичні аспекти : [науково-практичний посібник] / М. Бем, І. Городиський, Г. Саттон, О. Родіоненко. – К. : К.І.С., 2015. – 220 с.
11. 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 20.01.2012 р. № 2-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – С. 106. – Ст. 332.
12. Вимоги щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру та оприлюднення декларацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/42543>.
13. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 3 від 11 серпня 2016 р. / Офіційний сайт НАЗК [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rozyasnennya_15.08.16_15.30_14_0.pdf.

Михайло Різак,
кандидат юридичних наук,
помічник консультанта народного депутата України, Верховна Рада України