

**Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний  
аграрно-економічний  
університет

ДКС Центр  
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

**Державне управління: удосконалення та розвиток № 7, 2017**

УДК 303.6

*I. O. Кульчій,*

*к. держ. упр., доцент кафедри державного управління і права*

*Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка*

## **БАЛАНС МІЖ ДОСТУПОМ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА ЗАХИСТОМ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

*I. O. Kulchiy,*

*PhD., Associate Professor of State Administration and Law of*

*Poltava National Technical University named after Yuri Kondratyuk*

### **BALANCE BETWEEN ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND PROTECTION OF PERSONAL DATA IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF AUTHORITIES OF THE PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE**

*У статті проаналізовано норми законів України «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію» в контексті реалізації повноважень органів державної влади України. Визначено, що при оцінці доступності інформації про діяльність органів державної влади до уваги мають братися такі показники, як загальна кількість відповідей на інформаційні запити; кількість задоволених інформаційних запитів; кількість відмов у наданні інформації; кількість запитів, залишених без відповіді; ґрунтовність, повнота і точність відповіді; своєчасність надання інформації. Відповідно завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових актів в інформаційній сфері та узгодження правових норм між собою, виходячи з великої кількості та розрізненості правових актів, які регулюють відносини в інформаційній сфері, обґрунтованим і доцільним залишається питання кодифікації інформаційного законодавства, окремими розділами до якого доцільно включити права і обов'язки людини і громадянина в інформаційній сфері, права і обов'язки держави, тощо. З огляду на те, що право громадян на доступ до інформації та захист персональних даних українським законодавством виділено в окремі категорії прав, доцільно законодавчо чітко визначити такі механізми: контролю за реалізацією цих прав; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності щодо доступу до інформації та захисту персональних даних; притягнення до відповідальності посадових осіб за недотримання чинного законодавства, що регулює відносини у вказаних сферах.*

*The article analyzes the norms of the laws of Ukraine «On Protection of Personal Data», «On Access to Public Information», «On Information» in the context of the exercise of the powers of the state authorities of Ukraine. It has been determined that when assessing the availability of*

*information on the activities of public authorities, indicators such as the total number of responses to information requests should be taken into account; Number of satisfied information requests; The number of refusals to provide information; Number of queries left unanswered; Thoroughness, completeness and accuracy of the answer; Timeliness of providing information.*

*According to the tasks of the state authorities, the elimination of contradictions in the legal acts in the information sphere and the harmonization of legal norms among themselves, based on the large number and diversity of legal acts regulating relations in the information sphere, the issue of codification of the information legislation, separate sections is justified and expedient. To which it is expedient to include rights and obligations of a person and citizen in the information sphere, rights and obligations of the state, etc. Given that the right of citizens to access information and the protection of personal data in Ukrainian legislation is allocated in separate categories of rights, it is expedient to legislatively define the following mechanisms: control over the realization of these rights; Appeal against decisions, actions or inactivity of state authorities, local self-government bodies, associations of citizens, enterprises, institutions, organizations irrespective of the form of ownership regarding access to information and protection of personal data; Prosecution of officials for non-compliance with the current legislation regulating relations in the specified spheres.*

**Ключові слова:** *доступ до публічної інформації, персональні дані, захист персональних даних, державна таємниця, правопорушення.*

**Keywords:** *access to public information, personal data, protection of personal data, state secrets, offenses.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Стратегічні зміни в різних суспільних сферах та в органах державної влади, які нині відбуваються в Україні, залежать від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, що або чинять спротив, або видозмінюють траєкторію перетворень. Саме тому кожна зміна має впроваджуватися за умови широкого обговорення змін у суспільстві та за умови доступу громадян до публічної інформації.

Адже доступ до публічної інформації дозволяє розуміти сутність, особливості впровадження змін, ресурсні витрати, що, у свою чергу, дозволяє громадянам стати активними учасниками реформування та безпосередньо реалізувати свої конституційні права. В той же час в процесі надання інформації про певні явища, події необхідно дотримуватися норм закону «Про захист персональних даних». Відтак вимагають наукового аналізу проблеми балансу між доступом громадян до публічної інформації та захистом персональних даних різних суб'єктів в контексті реалізації повноважень органів державної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** Питання доступу громадян до публічної інформації розглядаються сучасними українськими науковцями у галузі державного управління та юриспруденції. Дослідженню вказаної проблеми присвятили свої праці І. Арістова, Р. Калюжний, Б. Кормич, А. Марущак, О. Нестеренко, І. Сопілко. У той же час, вимагає подальшого наукового дослідження проблема балансу між доступом до публічної інформації та захистом персональних даних.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є аналіз та виокремлення проблем та прогалин правового регулювання в контексті дотримання балансу між доступом до публічної інформації та захистом персональних даних, а також напрацювання пропозицій щодо подальшого удосконалення нормативно-правових актів у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.**

Відсутність інформації про дії влади перетворює на видимість основний конституційний принцип, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (ст. 5 Конституції України) та створює загрозу узурпації державної влади або зловживання нею. Доступність інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування є одним із головних засобів, що дозволяє здійснювати громадський контроль за діями влади.

Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII містить вимоги щодо прозорості та доступу до інформації, серед яких: заборона відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом; заборона надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону. Крім того, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про: розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, зазначеними в пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, або державними органами, органами місцевого самоврядування; розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат з

бюджету особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються цим Законом; передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, що здійснюється в порядку, передбаченому цим Законом; конфлікт інтересів осіб, зазначених у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, та заходи з його врегулювання [4].

Аналіз норм закону «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року дозволяє виокремити ознаки публічної інформації, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Тобто, публічна інформація завжди об'єктивована, тобто «відображена та задокументована»; власне публічна інформація знаходиться в органах публічної влади інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом [3].

Закон України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації», як свідчить світовий рейтинг, визнаний експертами одним з найкращим у світі (9 місце серед аналогічних законів у 89 країнах світу). Між тим в нашій державі право на доступ до публічної інформації, як складова особистого немайнового права фізичної особи, продовжує порушуватися, оскільки «рівень корупції в Україні, що є породженням надмірної секретності залишається також одним з найвищих» [2, с. 246]. Тоді як свобода інформації та доступ до неї є наріжним каменем демократичного, вільного суспільства.

В практичній управлінській діяльності досить часто виникають запитання щодо даних, які відносяться до інформації з обмеженим доступом. Наприклад, чи відноситься до вказаних умов адреса проживання особи? Закони в сфері інформаційних відносин однозначної відповіді на це запитання не дають.

Зокрема, у статті 6 ч. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» прямо вказано, що 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. Тобто норми закону України «Про доступ до публічної інформації» не відносять адресу проживання до відомостей доступ до яких не може бути обмежено [3].

В той же час стаття 5. Закону України «Про захист персональних даних» абзац 2 ч.3. вказує, що не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна [6].

Норми закону України «Про інформацію», зокрема ст. 11 визначає, що інформація про фізичну особу (персональні дані) – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. 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 [7].

Таким чином, аналіз вказаного прикладу дозволяє стверджувати про можливість суб'єкта владних повноважень діяти різними способами. Зокрема, якщо фізична особа надала згоду на обробку персональних даних – інформація про адресу проживання може розміщуватися на сайті або надаватися будь-яким іншим способом, адже це інформація, що ідентифікована або може бути ідентифікована. Якщо відбувається, наприклад, передача з комунального в приватне майно житла орган влади зобов'язаний оприлюднювати інформацію про адресу проживання. Адже адреса в даному випадку більше ідентифікує майно, а не особу. І навпаки, якщо відсутня згода суб'єкта на обробку персональних даних орган влади може обґрунтовано вказати, що інформація про адресу проживання - конфіденційна інформація (адже не допускається обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, без її згоди). А також орган влади може не оприлюднювати інформацію, зважаючи на норми закону «Про доступ до публічної інформації», де відсутня норма про адресу проживання.

Отож, суб'єкт владних повноважень має звертатися за роз'ясненням до Уповноваженого з прав людини, в профільні комітети ВРУ, інші інстанції для того, щоб забезпечити себе від відповідальності за оприлюднення або неоприлюднення інформації, адже норми законів дозволяють лавіювати та приймати управлінські рішення самостійно.

Відтак важливим акцентом удосконалення правового регулювання доступу до публічної інформації є продовження інформаційної та правороз'яснювальної роботи у цій сфері. Аналіз судової практики за останні 3 роки дозволяє зробити висновок, що порушення норм закону України «Про доступ до публічної інформації» простежується при обмеженні доступу до певного виду публічної інформації, при цьому обов'язково проводиться тестування її на відповідність сукупності трьох вимог, визначених частиною 2 статті 6 цього закону. Так як доступ до інформації обмежується лише за умови наявності всіх трьох вимог, при відсутності хоча б однієї з них інформація є відкритою.

На жаль, і сьогодні існує нерозв'язана проблема забезпечення пасивного доступу до інформації, зокрема несвоєчасне або неповне оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування інформації щодо прийнятих рішень, ухвалених нормативно-правових актів, оприлюднення системи обліку документів тощо, яке є швидше винятком, ніж повсякденною нормою. Крім того, інформація яка оприлюднюється на веб-сайтах, іноді викладається не повністю, або її надзвичайно важко знайти, особливо пересічному громадянину, який не орієнтується в функціях та повноваженнях конкретного органу. В законі України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що за неповне та несвоєчасне надання інформації відповідальність несе структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації. Хоча, на нашу думку, у законі доцільно передбачити спільну відповідальність керівника організації – розпорядника інформації та відповідальної особи [3].

Також аналіз практики свідчить, що відповідь на запит не завжди містить повний обсяг запитуваної інформації, інколи органи влади обмежуються формальною відпискою або відсилають для ознайомлення з інформацією до офіційного веб-сайту, що є неправомірною відмовою в наданні інформації. Ще однією проблемою є те, що часто органи влади допускають затримку з відповіддю на запит у декілька днів, при цьому не повідомляючи про таку затримку запитувача інформації.

На практиці також не досить ефективно реалізується законодавче право громадян, передбачене статтею 19 закону України «Про доступ до публічної інформації», отримувати відповідь на інформаційні запити в письмовій, електронній чи іншій довірливій формі на вибір запитувача [3].

Органам державної влади і надалі необхідно вдосконалювати свою роботу щодо надання інформації за запитами та налагодження конструктивного діалогу з представниками громадськості задля належного виконання та ефективного застосування Закону «Про доступ до публічної інформації».

Органам виконавчої влади особливу увагу необхідно приділити виконанню контрольних документів та організації навчання посадових осіб, які здійснюють відповідну роботу в структурних підрозділах, відповідальних за надання публічної інформації; наданню організаційно-методичної допомоги щодо правильності оформлення документів, посиленню контролю за своєчасністю їх розгляду, забезпеченню оперативного вирішення порушених проблем, усуненню формального підходу щодо їх вирішення.

Під час удосконалення нормативно-правової бази законодавства у сфері доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати не тільки необхідність гармонізації всього пласту загальних і спеціальних правових актів у цій сфері, але і відсутність прозорого механізму доведення до громадськості інформації органами влади та місцевого самоврядування попри спроби запровадити механізми зворотного зв'язку влади та громадян [1].

Разом із тим чинне законодавство передбачає обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування оприлюднювати на офіційних веб-сайтах відомості, які містяться в деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відповідних службових осіб. Це положення суттєво спрощує доступ до таких відомостей з боку громадськості та сприяє здійсненню незалежного громадського контролю у сфері запобігання і протидії корупції. Оприлюднення декларацій державних службовців на офіційних веб-сайтах відповідних державних органів у мережі Інтернет є загальновизнаною європейською практикою і позитивно оцінюється міжнародними організаціями. Варто відмітити, що в питаннях декларування баланс між доступом до публічної інформації та захистом персональних даних дотримано. На сайті Національного агентства України з питань запобігання корупції та безпосередньо в деклараціях персональні дані знеособлено.

Важливо наголосити, що своєчасне, повне розміщення та надання інформації дозволить також уникати багатьох корупційних ризиків, зокрема які виникають при особистому спілкуванні, невпорядкованості оплати окремих послуг, територіального монополізму та інших. Основою сприятливого для корупції суспільного менталітету є життя українців за принципом пошуку індивідуального вирішення своїх проблем, що є в тому числі наслідком історичної недовіри до державних інститутів. Такий менталітет українців підштовхує до пошуку корупційних шляхів подолання своїх проблем, а непрозорість та складність дозвільних та контрольних процедур у відносинах влади та громадян призводять до процвітання таких шляхів. Відповідно варто продовжувати пошук механізмів швидкого та якісного ознайомлення громадян з новачками роботи органів державної влади.

При оцінці доступності інформації про діяльність органів державної влади до уваги мають братися такі показники: загальна кількість відповідей на інформаційні запити; кількість задоволених інформаційних запитів; кількість відмов у наданні інформації; кількість запитів, залишених без відповіді; ґрунтовність, повнота і точність відповіді; своєчасність надання інформації.

З огляду на це, першочерговими завданнями органів державної влади мають стати усунення суперечностей нормативно-правових актів в інформаційній сфері та узгодження правових норм між собою. виходячи з великої кількості та розрізненості правових актів, які регулюють відносини в інформаційній сфері, обґрунтованим і доцільним залишається питання кодифікації інформаційного законодавства, окремими розділами до якого доцільно включити права і обов'язки людини і громадянина в інформаційній сфері, права і обов'язки держави, участь у міжнародному інформаційному просторі тощо.

З огляду на те, що право громадян на доступ до інформації українським законодавством виділено в окрему категорію прав, доцільно законодавчо чітко визначити такі механізми: контролю за реалізацією цього права; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності щодо доступу до інформації; притягнення до відповідальності посадових осіб за недотримання чинного законодавства, що регулює відносини у сфері забезпечення доступу до інформації.

Особливо важливим є забезпечення в межах своєї компетенції своєчасного оновлення публічної інформації на веб-сторінці органу державної влади або місцевого самоврядування та надавати суб'єктам звернення своєчасну, достовірну, в повному обсязі інформацію, яка підлягає оприлюдненню відповідно до Законів України «Про доступ до публічної інформації». Крім того, забезпечувати доступ громадськості для ознайомлення із прийнятими нормативно - правовими актами шляхом розміщення їх на веб-сторінці органу влади.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Підвищення ефективності доступу до інформації, рівня практичного виконання положень законодавства щодо доступу до інформації, якою володіють органи влади є важливою передумовою реалізації права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, зменшення кількості ухвалених незаконних рішень влади шляхом оприлюднення планів виконання поточних завдань і загальних звітів про діяльність органів публічної влади, тощо. Таким чином, пріоритетним напрямом реформування системи публічного управління є подальша систематизація та удосконалення норм законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про захист персональних даних».

### Список використаної літератури.

1. Галай В. О. Урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / В. Галай // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/409-urehulyuvannya-dostupu-do-publichnoyi-informatsiyi-v-diyalnosti-orhaniv-derzhavnoyi-vlady-ta-mistsevoho-samovryaduvannya-halai-v-o>
2. Нестеренко О. Інформація в Україні: право на доступ. – К. : «Акта», 2012. – 306 с.
3. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-1>
4. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. /Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: закон України від 14.10. 2014 р. № 1699VII [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
6. Про захист персональних даних: закон України від 01.06.2010 № 2297- [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/2297-17>
7. Про інформацію: закон України від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
8. Публічна інформація проти корупції // Віче – 2015 – [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://www.viche.info/news/4579/>.

### References.

1. Halai, V. O. "Settlement of access to public information in the activities of state authorities and local self-government", [Online], available at: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/409-urehulyuvannya-dostupu-do-publichnoyi-informatsiyi-v-diyalnosti-orhaniv-derzhavnoyi-vlady-ta-mistsevoho-samovryaduvannya-halai-v-o>
2. Nesterenko, O. (2012), *Informatsiia v Ukraini: pravo na dostup* [Information in Ukraine: the right to access], «Акта», Kyiv, Ukraine, p. 306.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine " About access to public information", [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-1>
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine " On Prevention of Corruption", [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anticorruption Strategy)", [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On protection of personal data", [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/2297-17>
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "About information", [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
8. "Public information against corruption", [Online], available at: <http://www.viche.info/news/4579/>.

Стаття надійшла до редакції 13.07.2017 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Врогу.