

УДК 342.95(477)

Людмила Войтович,

аспірант кафедри господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ІНФОРМАЦІЇ, ЩО МІСТИТЬСЯ В ЕЛЕКТРОННИХ ДЕКЛАРАЦІЯХ ПОСАДОВИХ ОСІБ, ЗА ПОРЯДКОМ ДОСТУПУ ДО НЕЇ

У статті проаналізовано та визначено поняття правового режиму інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, охарактеризовано особливості її правового режиму за порядком доступу до такої інформації. Зазначається, що електронна декларація посадових осіб містить інформацію двох видів: відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Визначено особливості правового режиму інформації з обмеженим доступом, що міститься в електронних деклараціях.

Ключові слова: запобігання корупції, електронна декларація, відкрита інформація, інформація з обмеженим доступом, персональні дані, публічна інформація.

Постановка проблеми. Законодавство України, як і в країнах сучасної європейської демократії, поряд з іншими засобами запобігання корупції, визначає такий засіб, як декларування майна та доходів посадовими особами. Закон України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) покладає на осіб, які займають посади, що передбачають наявність корупційних ризиків, обов'язок подання шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства запобігання корупції (далі – Агентство) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – електронна декларація) з метою здійснення державою та суспільством моніторингу відповідності способу життя таких осіб отриманим ними доходам. Такі особи, відповідно до вищезазначеного Закону, є суб'єктами декларування.

Згідно з рішенням Агентства від 18 серпня 2016 р. № 1, початком роботи системи декларування є 01 вересня 2016 року. Таким чином, для суб'єктів декларування, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, останнім днем подання електронної декларації за 2015 рік особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, було 30 жовтня 2016 року. Усі інші суб'єкти декларування подають свої електронні декларації починаючи з 2017 року до 1 квітня року, наступного за звітним.

В Україні система електронного декларування перебуває лише на стадії впровадження, а тому питання електронного декларування взагалі та питання правового режиму інформації, що міститься в електронній декларації, за порядком доступу до неї зокрема є актуальними, недостатньо висвітленими в науковій літературі, мають теоретичне та практичне значення.

Мета дослідження. З огляду на це, у цій статті маємо на меті проаналізувати та визначити поняття правового режиму інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, охарактеризувати особливості їх правового режиму за порядком доступу до такої інформації.

Вирішення зазначеної проблеми сприяє розв'язанню загальнонаукової проблеми вдосконалення правового регулювання у сфері запобігання та протидії корупції.

Аналіз досліджень. Питання правового режиму інформації розглядали в своїх роботах Г. Л. Акопов, І. Л. Бачило, Б. А. Кормич, А. І. Марущак, Г. В. Виноградова, О. О. Городов, І. О. Светлічна, П. О. Гетманець, С. Е. Чаннов та інші вчені.

З огляду на наявність прогалин у праві та недосконалість антикорупційного та інформаційного законодавства, виникає низка проблем, що потребують нового дослідження.

Виклад основного матеріалу. У законодавстві України та в юридичній літературі

відсутній єдиний підхід до застосування терміна «правовий режим інформації» [1, с. 98].

Вчені по-різному дають дефініцію правового режиму: 1) особливий порядок регулювання, який полягає у визначеному поєднанні юридичних способів для задоволення інтересів суб'єктів права [2, с. 179]; 2) системі норм права, яка регулює діяльність, відносини між людьми з приводу конкретних об'єктів [3, с. 410]; 3) певний порядок правового регулювання, який забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення способів, методів та типів правового регулювання [4, с. 217].

Окрім того, в юридичній літературі поряд із терміном «правовий режим» уживають термін «правовий статус». Н. М. Оніщенко визначає правовий статус як систему законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод та законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [5, с. 366].

А. В. Малько вважає, що правовий статус – це комплексна інтеграційна категорія, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки [6, с. 397].

З вищенаведених дефініцій можна зробити висновок про те, що правовий статус – це категорія, властива суб'єкту, а не об'єкту правових відносин. Тому до інформації необхідно застосовувати поняття «правовий режим», а не поняття «правовий статус».

Перш ніж визначати правовий режим інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, за порядком доступу до неї слід дати визначення дефініції «інформація» та розглянути, які взагалі бувають види правових режимів інформації за порядком доступу до неї. Інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [7]. Таке трактування відповідає сучасним реаліям, оскільки специфіка інформації як феномена полягає в тому, що вона має певну самостійність та автономність щодо матеріального носія, на якому міститься [8, с. 11].

Проаналізувавши наведені вище підходи науковців до визначення поняття правового режиму, автор вважає за доцільне використання в дослідженні такого визначення правового режиму інформації: правовий режим інформації – це система правових норм, засобів, способів та методів, що регулюють інформаційні правовідносини, які виникають між суб'єктами інформаційного права щодо створення, збирання, накопичення, зберігання, адаптування, зміни, поновлення,

використання, поширення та знищення інформації з метою задоволення їхніх прав та інтересів.

Із запропонованого вище визначення правового режиму інформації можна зробити таке визначення правового режиму інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб:

«правовий режим інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, – це система правових норм, засобів, способів та методів, що регулюють інформаційні правовідносини, які виникають між суб'єктами інформаційного права в процесі виконання антикорупційного законодавства щодо створення, збирання, накопичення, зберігання, надання та забезпечення доступу, адаптування, зміни, поновлення, використання та поширення інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, з метою задоволення їхніх прав та інтересів».

Різновиди правового режиму інформації визначаються за порядком доступу до неї. За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. При цьому будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом [7]. Одним із різновидів відкритої інформації є публічна інформація. Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація [7], [9].

Правовий режим інформації з обмеженим доступом полягає в тому, щоб охороняти відомості, вільний обіг яких може порушити права та інтереси держави, суспільства та окремої особи, забезпечити інформаційну незалежність суб'єктів приватного права у відносинах із державою і між собою, узгодити публічну потребу у свободі інформації та право кожного на збереження таємниці [10, с. 13].

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» конфіденційна інформація – 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 [9].

Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних» 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 [11].

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 України «Про доступ до публічної інформації» [11].

Відповідно до ч. 5. ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», 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, прізвищ, імен, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. У разі дотримання 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 [12].

Крім того, не може бути обмежено доступ до відповідних документів, які засвідчують факт володіння, користування чи розпорядження державним або комунальним майном. Тому переконання деяких декларантів у тому, що інформація про володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном є інформацією з обмеженим доступом, є помилковим. Не тільки така інформація, а й копії відповідних документів є публічною інформацією.

Відповідно до ч. 2. ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці четвертому частини першої статті 47 вказаного Закону [9].

Після того, як запрацювала система електронного декларування, в пресі та ЗМІ активно почали висвітлюватися факти крадіжок майна декларантів [13]. Тому знову почалося обговорення питання про те, чи потрібно надавати декларації для загального доступу, зокрема, шляхом розміщення на сайті Агентства та шляхом надання за інформаційними запитом.

Законодавець у цьому разі визначив, що інформація, зазначена в електронних деклараціях, є суспільно необхідною і суспільний інтерес до такої інформації переважає будь-який інший інтерес (наприклад, право на приватність), оскільки суспільство, якому поставлені на службу суб'єкти декларування, що отримують заробітну плату за рахунок

коштів платників податків, має повне право володіти такою інформацією та здійснювати моніторинг відповідності способу життя декларантів задекларованим ними статкам.

Отже, хоча інформація, зазначена в електронних деклараціях посадових осіб, і є персональними даними, але, на нашу думку, вона є не просто відкритою, але ще і публічною, оскільки суспільний інтерес в її отриманні переважає приватний інтерес декларанта щодо нерозголошення такої інформації.

Відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 47 Закону України «Про запобігання корупції» зазначені в електронній декларації майна та доходів 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 та не підлягають відображенню у відкритому доступі [14].

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону з урахуванням таких підстав:

1) 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;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [9].

Відповідно до ч. 1 ст. 29 Закону України «Про інформацію» інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення [7].

Саме в цьому і полягає правовий режим доступу до зазначеної інформації, яка міститься в деклараціях посадових осіб (віднесеної до інформації з обмеженим доступом): можливість надання доступу до такої інформації має забезпечуватися, якщо остання є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Питання про те, чи шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспіль-

ний інтерес в її отриманні, є оціночним і визначається по-різному у різних випадках.

Взагалі, досить часто виникає конфлікт між двома основоположними правами: правом на нерозголошення інформації з обмеженим доступом і правом на інформацію.

Проблема, між тим, полягає не в самій наявності такої інформації, а в необхідності у кожному конкретному випадку обирати найбільш ефективні способи узгодження і поєднання різних інтересів учасників інформаційних відносин [15, с. 24].

Висновки

Підсумувавши все сказане вище, можна зробити такі висновки:

1. Правовий режим інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, – це система правових норм, засобів, способів та методів, що регулюють інформаційні правовідносини, які виникають між суб'єктами інформаційного права в процесі виконання антикорупційного законодавства щодо створення, збирання, накопичення, зберігання, надання та забезпечення доступу, адаптування, зміни, поновлення, використання та поширення інформації, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, з метою задоволення їхніх прав та інтересів.

2. Електронна декларація посадових осіб містить інформацію двох видів: відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом.

Уся інформація, зазначена в електронній декларації посадових осіб, є відкритою, крім відомостей 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 електронній декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в електронній декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), які є інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі.

3. Особливості правового режиму інформації з обмеженим доступом, що міститься в електронних деклараціях посадових осіб, полягають у тому, що доступ до такої інформації може надаватися у разі, коли суспільний інтерес від її отримання буде переважати право декларанта на приватність.

Враховуючи той факт, що система електронного декларування перебуває лише на стадії впровадження та має низку недоліків, а дане питання є новим та недостатньо

дослідженим наукою адміністративного права, подальші дослідження в цій сфері є перспективними та актуальними.

Список використаних джерел:

1. Чернишова Т. В. Правові режими інформації за законодавством України / Т. В. Чернишова. – Право і суспільство. – № 4/2012.

2. Комаров С. А. Теория государства и права / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М., 1999.

3. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М., 2000.

4. Загальна теорія держави і права / за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвірка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. – Х., 2009.

5. Теорія держави і права: Академічний курс : підручник / Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчук. – Київ: Юрінком Інтер, 2008.

6. Малько А. В. Теория государства и права : учебник / А. В. Малько, Н. И. Матузов. – Москва: Юрист, 1996.

7. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ зі змінами. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/print1443726670080170>

8. Баскаков В. Ю. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право» / В. Ю. Баскаков. – К., 2012. – 24 с.

9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/print1443726670080170>

10. Ясечко С. В. Цивільно-правова відповідальність за порушення права на інформацію : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С. В. Ясечко. – Х., 2011. – 21 с.

11. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/print1443726670080170>

12. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Б. А. Кормич. – Х., 2004. – 31 с.

13. «Прочитали декларацію: у столиці обікрали суддю» // Інтернет-видання газети Online Експрес, 08.11.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://expres.ua/news/2016/11/08/211923-prochytaly-deklaraciyu-stolyci-obikraly-suddyu>

14. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

15. Кохановська О. В. Цивільно-правові проблеми інформаційних відносин в Україні : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О. В. Кохановська. – К., 2006. – 36 с.

В статье проанализированы и определены понятия правового режима информации, содержащейся в электронных декларациях должностных лиц, охарактеризованы особенности ее правового режима по порядку доступа к такой информации. Отмечается, что электронная декларация должностных лиц содержит информацию двух видов: открытую информацию и информацию с ограниченным доступом. Определены особенности правового режима информации с ограниченным доступом, содержащейся в электронных декларациях.

Ключевые слова: предотвращение коррупции, электронная декларация, открытая информация, информация с ограниченным доступом, персональные данные, публичная информация.

The concept of the legal regime of information contained in electronic declarations of officials is analysed and formulated in the article. Also features of its legal status in order to access such information are characterized. The author points that the electronic declaration of officials includes information of two types: open information and information with restricted access. The peculiarities of the legal regime of restricted information, contained in electronic declarations are defined.

Key words: prevention of corruption, electronic declaration, public information, information with limited access, personal data, public information.

