УДК 347.121.2

Софіюк Тарас Олександрович,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права
юридичного факультету Інституту управління, технологій та права
Державного університету інфраструктури та технологій,
м. Київ, Україна

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. *Вивчено основні міжнародно-правові принципи відкритості публічних осіб для громадськості. Окреслено обставини, за яких здійснення прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом. Розглянуто роль та значення Закону України «Про доступ до публічної інформації». З'ясовано обов'язки суб'єктів владних повноважень у царині надання та оприлюднення публічної інформації. Розглянуто обставини, що мають значення для знаходження оптимального співвідношення між правом на приватність та правом на свободу висловлювань.*

Ключові слова: публічна інформація; суспільно необхідна інформація; конфіденційна інформація; доступ до публічної інформації; діяльність органів державної влади; публічні особи; розпорядники інформації; право на недоторканність приватного життя; право на вільний доступ до інформації.

Summary. *The basic international legal principles of openness of public figures for the public are studied. The circumstances under which implementation of the rights for free collecting, storage, use and dissemination of information can be limited to the law are defined. The role and value of the Law of Ukraine "About Access to Public Information" are considered. The duties of subjects of powers of authority in the field of granting and publication of public information are found out. The circumstances important for finding of an optimum ratio between the right to privacy and the right to freedom of speech are considered. The views on some principles of activity of public figures which are available in the domestic legal thought are considered. In this context attention is paid to the restrictions concerning a possibility of use of personal data of public figures. The measures which can promote the solution of the problems connected with finding of an optimum ratio between the right to privacy and the right to freedom of speech are proposed. The attention is paid to the statement, according to which, on the one hand, public persons have the same set of personal data as other citizens, on the other - the level of authority of these persons among the population and in power circles, as well as the security of the state as a whole (in individual cases) depend on how open these persons are. It is offered to support the point of view according to which the balance between the right to privacy and the right to freedom of speech lies in the considerably limited privacy of public figures in comparison with other citizens. It is offered to*

support the point of view according to which the official upon termination of a date of performance of his or her duties is equalized in the rights with ordinary citizens, and therefore his or her personal data should be classified as the personal data of ordinary citizens, the flow and processing of which has to be carried out from their consent, provided in accordance with the procedure laid down in the legislation of Ukraine.

Key words: public information; socially necessary information; confidential information; access to public information; activity of public authorities; public figures; managers of information; right to personal privacy; right for free access to information.

Термін "публічна інформація" є ключовою категорією Закону України «Про доступ до публічної інформації», адже, останній визначає механізм доступу саме до публічної інформації. Водночас термін "публічна інформація" є новим у категоріальному апараті українського законодавства, на противагу країнам усталених демократій і країн східної Європи, де цей термін є загальноприйнятим, а в деяких з них, наприклад, таких, як Словенія, Болгарія, Польща, Естонія його включено навіть до назви законів, що встановлюють механізм реалізації права на доступ до інформації про діяльність влади [1, с. 114].

Основною метою, імплементації в українське законодавство цього нового терміна стала необхідність розв'язання проблеми окреслення різноманітної інформації, що є у всіх без винятку органів влади України, а також інформації, що є у інших осіб, але силою своєї природи прирівняної до інформації про діяльність органів влади, — загальним терміном [1, с. 114-115].

Дослідженням питань, пов'язаних із проблематикою Закону України «Про доступ до публічної інформації», займалися такі вчені, як О. П. Горпинюк, А. О. Кодинець, О. В. Нестеренко, Л. В. Олексюк, О. О. Посикалюк, Д. Прокоф'єва-Янчиленко, М. В. Різак, О. В. Скочиляс-Павлів, М. І. Тарнавська та інші. Проте у вітчизняній цивілістиці недостатньо уваги приділено узгодженню права на недоторканність приватного життя та права на вільний доступ до інформації.

Це зумовлює необхідність вирішення низки важливих наукових та практичних завдань:

- вивчення основних міжнародно-правових принципів відкритості публічних осіб для громадськості;
- окреслення обставин, за яких здійснення прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом.

Метою статті є розгляд обставин, що мають значення для знаходження оптимального співвідношення між правом на приватність та правом на свободу висловлювань.

Сучасні дослідники торкалися окремих аспектів вказаної проблеми. Було, зокрема, досліджено питання понятійно-категоріального апарату електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних [2, с. 36-43].

Проте у сфері дослідження доступу до публічної інформації продовжує існувати низка питань, що потребують ґрунтовного вивчення й обговорення. Зокрема, йдеться про:

- розгляд ролі та значення Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- з'ясування обов'язків суб'єктів владних повноважень у царині надання та оприлюднення публічної інформації.

Доступ до публічної інформації про діяльність органів державної влади є запорукою успішної демократичної держави. Правом вибирати спосіб доступу до публічної інформації наділені громадяни. Проте належна реалізація цього права залежить від органів державної влади, в розпорядженні яких є публічна інформація. Прозора влада повинна належно забезпечувати діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади, щоб забезпечити належний стан інформування громадян про свою діяльність, що є показником, від якого значною мірою залежить авторитет самої влади і рівень довіри до неї з боку громадян [3, с. 80].

Що стосується Закону України «Про доступ до публічної інформації», необхідно зазначити, що він став принципово новим для вітчизняного законодавства та деталізував положення Закону України «Про інформацію» про доступ до інформації. Необхідність ухвалення Закону «Про доступ до публічної інформації» була зумовлена потребою забезпечення чіткого дотримання статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації, зокрема під час встановлення грифів обмеження доступу на інформацію, якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Крім того, створення належних правових умов для реалізації права доступу до інформації є обов'язком та зобов'язанням України, що випливають з її членства в Раді Європи, а також з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, до якої Україна приєдналася в 1997 році [4, с. 19-20].

Відповідно до положень Закону України від 13.01.2011 «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація - це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень (ст. 1). Своєю чергою суспільно необхідна інформація - інформація, що забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб (ст. 29 Закону України від 2 жовтня 1992 року «Про інформацію») [5, с. 55].

Розгляньмо наявні у вітчизняній юридичній думці погляди на деякі принципи діяльності публічних осіб.

Доступність інформації про публічних осіб, суб'єктів владних повноважень дозволяє сформувати уявлення громадян про професійні, вольові та моральні якості кандидатів на посади в органи державної влади, самостійно здійснити волевиявлення. У міжнародній судовій практиці вже давно існує принцип, за яким обсяг інформації про публічну особу, доступ до якої обмежується, має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу. Відповідний принцип широко застосовується у практиці ЄСПЛ. Публічні фігури мають виявляти суттєво більше терпимості до проявів зацікавленості стосовно різних аспектів їхнього життя з боку журналістів і суспільства в

цілому. На дотриманні відповідних принципів наголошує й Верховний Суд України. Вирішення справ про захист честі та гідності стосовно приватного життя публічних осіб має свої особливості. Суди повинні враховувати положення Декларації про свободу політичних дебатів у ЗМІ, схваленої 12 лютого 2004 року на 872-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи, а також рекомендації, що містяться у Резолюції 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи про право на недоторканність приватного життя. У зазначених міжнародних документах закладено основні принципи відкритості публічних осіб для громадськості, зокрема вказується, що політичні діячі та посадові особи, які обіймають публічні посади або здійснюють публічну владу на всіх рівнях підлягають ретельному громадському контролю і потенційно можуть зазнати гострої та сильної громадської критики у ЗМІ з приводу того, як вони виконували або виконують свої функції. Зазначені міжнародно-правові принципи використовуються й у правозастосуванні [5, с. 55-56.]

Слід враховувати, що, з одного боку, публічні особи володіють тим самим набором персональних даних, що й інші громадяни, з іншого ж - від того, наскільки вони відкриті, залежить не тільки рівень авторитету цих осіб у населення й у владних колах, але й безпека держави в цілому (в окремих випадках) [6, с. 179].

Так, як слідує зі змісту п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації», суб'єкти владних повноважень зобов'язані надавати та оприлюднювати публічну інформацію, крім випадків, передбачених законом, тобто в тому числі інформацію про власну діяльність [6, с. 180].

Розпорядники інформації (суб'єкти владних повноважень) зобов'язані оприлюднювати інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про: їх місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти; прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом, та ін. [6, с. 181-182].

Крім того, відповідно до частини третьої статті 34 Конституції України, здійснення прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом лише в інтересах національної безпеки, для забезпечення 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 [6, с. 185].

В цьому контексті необхідно звернути увагу на обмеження, що стосуються можливості користуватися персональними даними публічних осіб.

Не можна залишити поза увагою й той факт, що не до кінця продуманим є положення Закону «Про захист персональних даних», де загалом передбачається вільний доступ до всіх персональних даних фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду

державного службовця першої категорії. Виняток має становити інформація щодо таких осіб, доступ до якої обмежено відповідно до закону [6, с. 185].

Закон «Про захист персональних даних» не дає чіткого розуміння і щодо того, які ж персональні дані публічних осіб як виняток не підлягають розголошенню, оскільки за відсилкою до інших законів поки що фактично нічого не стоїть [6, с. 186].

Слід визнати логічною конструкцію та юридично-обґрунтованими положення ст. 7 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка фактично визначає як публічну конфіденційну інформацію ту інформацію, до якої було встановлено обмежений доступ фізичною або юридичною особою на власний розсуд, і яка тимчасово перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень («розпорядників») внаслідок виконання ними своїх службових обов'язків. Ч. 2 цієї статті також визначає, що відповідні розпорядники інформації можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації. Водночас, тією ж нормою передбачено, що можливе поширення конфіденційної інформації і за відсутності такої згоди - лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Остання теза, зокрема, може спровокувати численні правові колізії, адже, наприклад, одна людина може мати право на недоторканність приватного життя, а інша - на вільний доступ до інформації [4, с. 20].

Баланс між правом на приватність та правом на свободу висловлювань лежить у площині значно обмеженої приватності публічних осіб, державних, громадських діячів у порівнянні з іншими громадянами. Публічні особи зазвичай не можуть претендувати на необмежений захист свого права на приватність, оскільки їхнє життя тісно переплітається з виконанням публічних обов'язків [5, с. 79].

Виходячи з того, що відкритою є будь-яка інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (частина друга статті 20 Закону України «Про інформацію») та публічна інформація, крім випадків, встановлених законом, яка 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 законом (частина, перша статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), доходимо до висновку, що посадова особа після закінчення строку виконання своїх обов'язків урівнюється в правах із простими громадянами, слід відносити такі відомості до персональних даних рядових громадян (саме через припинення виконання ними посадових обов'язків), обіг та обробка яких повинна здійснюватися за їх згоди наданої в порядку, передбаченому законодавством України [6, с. 184-185].

Висновки.

З нашої точки зору, посприяти розв'язанню проблем, пов'язаних із знаходженням оптимального співвідношення між правом на приватність та правом на свободу висловлювань, можуть такі заходи:

- пропонується підтримати точку зору, за якою баланс між правом на приватність та правом на свободу висловлювань лежить у площині значно обмеженої приватності публічних осіб, державних, громадських діячів у порівнянні з іншими громадянами;
- пропонується підтримати точку зору, за якою посадова особа після закінчення строку виконання своїх обов'язків урівнюється в правах із простими громадянами, а тому слід відносити її персональні дані до персональних даних рядових громадян, обіг та обробка яких повинна здійснюватися за їх згоди, наданої в порядку, передбаченому законодавством України.

Література:

1. Нестеренко О. В. Інформація в Україні: право на доступ / Оксана Нестеренко. - Х. : Акта, 2012. - 306 с.
2. Олексюк Л. В. Розвиток понятійно-категоріального апарату електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних / Л. В. Олексюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління. - 2016. - № 2. - С. 36-43
3. Скочиляс-Павлів О. В. Способи здійснення права на доступ до публічної інформації / О. В. Скочиляс-Павлів // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. - 2015. - № 813. - С. 76-80.
4. Прокоф'єва-Янчиленко Д. Правові засади інформаційних відносин в Україні - нові реалії / Д. Прокоф'єва-Янчиленко // Прав., нормат. та метрол. забезп. системи захисту інформації в Україні. - 2011. - Вип. 1. - С. 15-25.
5. Горпинюк О. П. Інформаційна приватність та її захист від злочинних посягань в Україні: монографія / О. П. Горпинюк. - Львів: ПП «Видавництво «БОНА», 2014. - 324 с.
6. Різак М. В. Правове регулювання відносин щодо персональних даних в Україні : монографія / М. В. Різак. - Харків : Панов, 2016. - 464 с