



**Анна Кардаш,**  
аспірант кафедри  
конституційного права України  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

УДК 342.7

## **Захист інформації про публічних осіб в Україні**

В українському законодавстві в контексті прав на інформацію, свободи слова, недоторканності приватного життя чи захисту інформації про особу, згадки про публічних осіб немає. Термін «публічна особа» в українському законодавстві не встановлений, натомість використовуються терміни «службова особа», «посадова особа», «офіційна особа» тощо [1].

Лише законодавство щодо відмивання коштів містить близький термін, проте використовує його виключно для своїх цілей. Так, відповідно до п. 25 ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» національні публічні діячі - фізичні особи, які виконують або виконували протягом останніх трьох років визначені публічні функції в Україні (далі наводиться перелік посадовців).

Водночас концепт «публічної особи» міцно вкорінений в зарубіжному законодавстві і судовій практиці країн Заходу в сфері захисту права на приватність. В цьому плані досить важливо проаналізувати його втілення в українську правову дійсність, порівнюючи із західними підходами.

Окремі аспекти зазначеної проблематики знайшли своє відображення у працях таких вчених як О. В. Нестеренко, О. О. Посикалюк, І. І. Романюк, О. О. Серебряник та інших. Метою статті є з'ясування особливостей захисту публічних осіб в Україні. Завданнями статті є: розкрити стан законодавчого регулювання статусу публічних осіб в Україні в контексті права на захист інформації про особу; встановити зв'язок концепції публічних осіб з концепцією суспільно необхідної інформації; з'ясувати роль судової практики в поширенні модусу публічних осіб на справи про захист інформації про особу.

В українському інформаційному законодавстві натяк на публічних осіб з певним акцентом на ту їх частину, яка пов'язана із державною владою, міститься у ч. 2 і 3 ст. 5 Закону «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. Персональні дані, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленій за формою і в порядку, встановленими Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції", не належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, визначених Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції". 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". Законом може бути заборонено віднесення інших відомостей, що є персональними даними, до інформації з обмеженим доступом».

Окрім того, відкритість персональних даних кандидатів на вищі державні посади гарантується низкою норм виборчого законодавства [2, с. 150]. Так, відповідно до ст. 564 ЗУ «Про вибори Президента України», Центральна виборча комісія за рахунок коштів, що виділяються з Державного бюджету України на підготовку і проведення виборів, забезпечує виготовлення не пізніше як за двадцять шість днів до дня виборів інформаційних плакатів кандидатів на пост Президента України, зареєстрованих Центральною виборчою комісією, із розрахунку по два примірники на кожну виборчу дільницю. Ці плакати повинні містити передвиборні програми кандидатів на пост Президента України, подані ними до Центральної виборчої комісії при реєстрації кандидатів, із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, посади (заняття), місця роботи та проживання, партійності кандидата, а також фотографію кандидата.

Аналогічним є підхід законодавця і щодо персональних даних кандидатів у депутати Верховної Ради

України (ст. 63 ЗУ «Про вибори народних депутатів України»). Законодавством про місцеві вибори передбачено також обов'язок для кандидатів у депутати, а також на посаду сільського, селищного, міського голови, старости подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за рік, що передує року початку виборчого процесу (ст. 45 ЗУ «Про місцеві вибори») [2, с. 151].

Перелік осіб, які обіймають державні посади або користуються державними ресурсами, за загальним правилом, визначається національним антикорупційним законодавством. У ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено перелік осіб, котрі займають посади, що вимагають певної відповідальності перед суспільством, та які зобов'язані надавати інформацію суспільству, зокрема інформацію щодо свого майнового стану. О. О. Серебряник, аналізуючи цю норму зазначає, що не усі наведені категорії фізичних осіб можуть співвідноситися з публічною особою. Наприклад, не кожний нотаріус може бути публічною особою. Тому з цього переліку не усі особи будуть відноситися до публічних осіб, а лише відомі широкому загалу, до яких існує суспільний інтерес та які користуються державними ресурсами [3, с. 104-105].

Відповідно пропонується до осіб, що відіграють значну роль в суспільному житті відносити: кандидатів на виборні державні посади, осіб шоу-бізнесу, відомих спортсменів, політиків та економістів, котрі коментують життя суспільства у засобах масової інформації, письменників та інших. Отже, до публічних осіб необхідно віднести фізичних осіб, котрі відомі суспільству у зв'язку зі своєю діяльністю, поглядами, посадою. Їх відмінною ознакою є публічність, тобто наявність особи на публіці. Отже, публічна особа – це особа, яка відома широкому загалу та займає посаду, пов'язану з виконанням функцій

держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень; особа, котра користується державними ресурсами; особа, яка відома у певних соціальних спільнотах своїми поглядами, діяльністю [3, с. 106].

Оскільки до особистого життя прослідковується більш високий рівень уваги та інтересу, ніж до життя пересічних українців, І.І. Романюк пропонує на законодавчому рівні чітко визначити перелік публічних осіб, до яких необхідно включити, перш за все, осіб, що займають посади, пов'язані з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Також пропонується встановити на рівні закону обсяг персональних даних таких публічних осіб, ознайомлення з якими є допустимим у зв'язку зі здійсненням публічної діяльності [4, с. 105].

На наш погляд, навряд чи таку ідею можна послідовно втілити в життя шляхом надання виключного закритого переліку публічних осіб. Так чи інакше це поняття є оціночним. Критерії цього поняття виробляються доктриною і судовою практикою з огляду, звичайно, також і на законодавчий статус тих чи інших осіб.

Слід також зазначити, що не визначаючи і не згадуючи прямо термін «публічна особи», законодавство України містить поняття інформації, що становить суспільний інтерес. Інформація про приватну особу не може представляти суспільний інтерес [3, с. 103], а от про публічну особу – навпаки, може. Отже, по суті ми можемо обґрунтувати нижчий ступінь захисту інформації про публічних осіб не лише зверненням до міжнародних договорів та практики ЄСПЛ, а й безпосередньо користуючись вітчизняним законодавством. Термін «суспільно необхідна інформація» міститься в Законі «Про доступ до публічної інформації», а також в Законі «Про інформацію». Відповідно до останнього суспільно

необхідною вважається інформація, яка є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. (ч. 1 ст. 29).

Чи не вперше це поняття з'явилося ще в Законі України «Про телебачення і радіомовлення» в редакції від 21 грудня 1993 року (п. «з» ч. 1 ст. 37) та зберегло свою прописку в чинній редакції вказаного закону (п. «и» ч. 1 ст. 59). Ця норма стосується обов'язку телеорганізації не розголошувати інформацію про приватне життя громадянина без його згоди, якщо ця інформація не є суспільно необхідною. Також попередня редакція Закону України «Про інформацію», починаючи від змін, внесених законом від 3 квітня 2003 року містила синонімічний термін - «суспільно значима інформація» [5, с. 146].

Отже, як справедливо зазначає О.В. Нестеренко, потрібні критерії, за якими інформацію про діяльність приватноправових юридичних осіб та про інших осіб можна буде визнати такою, що є суспільно значущою [6, с. 126]. Ключовим для розуміння поняття «суспільно необхідна інформація» є категорія суспільного інтересу. Ні вітчизняне законодавство, ні судова практика не дає загального визначення поняття «суспільний інтерес». Натомість Закон України «Про інформацію» закріплює перелік тем інформації, яка вважається предметом суспільного інтересу, а саме інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків, свідчить про можливі порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб (ч. 2 ст. 29) [5, с. 146].

Відсутність єдиного загального визначення поняття «суспільний інтерес» і передбачення замість цього примірний перелік тем інформації,



яка є предметом суспільного інтересу, варто вважати виправданим. Категорія «суспільний інтерес» є настільки багатогранною та всеохоплюючою, що навряд чи може бути охоплена в межах єдиної загальної дефініції [5, с. 147].

Суспільний інтерес своїм змістом може охоплювати відомості про особисте життя фізичної особи, що, в свою чергу, призводить до конфлікту двох інтересів: приватного – опосередкованого правом на приватність; публічного – права суспільства знати інформацію (іншими словами, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань) [5, с. 148].

Зокрема, за наявності виправданого суспільного інтересу правомірність оприлюднення відомостей про особисте життя публічної особи буде ґрунтуватися на реалізації свободи вираження поглядів [7, с. 110]. О. В. Нестеренко в якості критерію пропонує використовувати трискладовий тест, що працює власно не лише на закриття інформації, а й на її розкриття, саме він фактично передбачений не лише у ч. 2 ст. 6 закону України «Про доступ до публічної інформації», а й у ст. 29 Закону України «Про інформацію» й саме він надає певні орієнтири при вирішенні питання чи є інформація з обмеженим доступом суспільно необхідною, тобто такою, яку громадськість має право знати не зважаючи, що за своїм статусом ця інформація вже має статус інформації з обмеженим доступом [8].

Якщо ж проаналізувати українську судову практику, то варто згадати постанову Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 № 1 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи» (п. 21) [9]:

«При поширенні недостовірної інформації стосовно приватного життя публічних осіб вирішення справ про захист їх гідності, честі чи ділової репутації має свої особливості.

ВСУ вказує на необхідність враховувати положення Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації (далі - Декларація), 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 недоторканість приватного життя. У зв'язку з цим, межа допустимої критики щодо політичного діяча чи іншої публічної особи є значно ширшою, ніж окремої пересічної особи. Публічні особи неминуче відкриваються для прискіпливого висвітлення їх слів та вчинків і повинні це усвідомлювати».

Проте найбільш резонансним стало Рішення Конституційного Суду України, прийняте за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України [10]. Конституційний Суд України дав роз'яснення, що саме слід розуміти під інформацією про особисте і сімейне життя посадової особи. Вирішуючи питання щодо конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї, Конституційний Суд України виходив з того, що належність інформації про особу до конфіденційної визначається у кожному конкретному випадку.

Позитивом цього рішення стало те, що КСУ визнав наявність такої категорії, згадавши її в своєму рішенні і спробувавши її розтлумачити:

«Системний аналіз положень частин першої, другої статті 24, частини першої статті 32 Конституції України дав Конституційному Суду України підстави вважати, що реалізація права на недоторканність особистого та сімейного життя гарантується кожній особі незалежно від статі, політичних, майнових, соціальних, мовних та ін-

ших ознак, а також статусу публічної особи, зокрема, державного службовця, державного чи громадського діяча, який відіграє певну роль у політичній, економічній, соціальній, культурній або іншій сфері державного та суспільного життя».

Отже, в цьому рішенні є орієнтовний перелік ознак, за якими можна віднести ту чи іншу особу до публічної. І це є позитив. Водночас КСУ у резолютивній частині рішення визначив так:

«Даючи офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 32 Конституції України у системному зв'язку з частиною другою статті 34 цієї Конституції, Конституційний Суд України дійшов висновку, 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 та сімейне життя, яке допускається винятково у визначених законом випадках і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини».

Отже, великим недоліком, і в цьому варто погодитися із О. О. Серебряник, що за підходу КСУ право на особисте життя є більш пріоритетним порівняно з правом на інформацію та правом на свободу вираження поглядів, і необхідного балансування цих прав національна правова система та практика не забезпечує, що суперечить практиці Європейського суду з прав людини [3, с. 108]. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-9/2012 від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 не визначає, у яких випадках інформація про публічну особу підлягає оприлюдненню при збереженні балансу між правом на повагу до особистого і сімейного життя та суспільним інтересом [3, с. 109]. Можемо стверджувати, що рішення КСУ не зробило жодного прориву у розумінні природи публічних осіб, меж втручання в їх особисте і сімейне життя.

Що стосується практики судів загальної юрисдикції в сфері застосування концепції публічних осіб, то аналіз судової практики дозволяє стверджувати, що ця концепція активно застосовується. Переважна більшість справ стосується висловлення оціночних суджень щодо публічних осіб і як такого втручання в особисте і сімейне життя не стосується, оскільки не пов'язане із судженнями про факти щодо такого особистого і сімейного життя (див., напр., ухвалу Вищого спеціалізованого суду із розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 червня 2017 року [11], ухвалу від 16 серпня 2017 року [12]). Є також справи, що стосувалися звернень до органів влади щодо порушень публічними особами (ухвала Вищого спеціалізованого суду із розгляду цивільних і кримінальних справ 28 серпня 2017 року [13]). Можемо також констатувати, що суди разом із концепцією публічних осіб водночас використовують концепцію «оціночних суджень» ніби як доповнення одна одній.

У випадку, коли особа звертається до відповідних органів із заявою, в якій міститься та чи інша інформація, і в разі, якщо цей орган компетентний перевіряти таку інформацію та надавати відповідь, проте в ході перевірки інформація не знайшла свого підтвердження, вказана обставина не може сама по собі бути підставою для задоволення позову, оскільки у такому випадку має місце реалізація особою конституційного права, передбаченого статтею 40 Конституції, а не поширення недостовірної інформації (п. 16 постанови Пленуму Верховного Суду України від 27 лютого 2009 року № 1 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи»).

В цьому плані чи не найбільш резонансною справою, в якій йшлося про втручання в особисте і сімейне життя публічної особи, оприлюднення інформації про таку публічну осо-



бу, була справа колишнього Голова Окружного адміністративного суду м. Києва О. В. Бачуна. Про нього була видана брошура, де містилася інформація відносно його житла, нерухомості, особистого транспорту, предметів розкоші, інформація відносно відпочинку та переміщення за кордон, офіційних доходів тощо. В ухвалі від 13 квітня 2011 року [14] Вищий спеціалізований суду із розгляду цивільних і кримінальних справ з цього приводу цілком обґрунтовано зазначив таке:

«Позивач не навів доказів того, що поширена інформація, не мала значного суспільного інтересу і стосувалася не лише його особистих громадянських прав, але, у першу чергу, його діяльності на посаді голови Окружного адміністративного суду м. Києва. У той же час він не

спростував твердження відповідачів про те, що позивач є публічною особою, інформація про яку є суспільно значимою, а поширена інформація була спрямованою на подолання негативних явищ у правосудді та обговорення тих проблем, що пов'язані у тому числі із законодавчим забезпеченням організаційного керівництва судами, контролю суспільства за діяльністю суддів».

Таким чином, українське законодавство статус публічних осіб при регулюванні питання захисту інформації про особу не виокремлює. Натомість воно містить лише поняття «суспільно необхідної інформації». При цьому концепція публічних осіб активно застосовується в судовій практиці, яка орієнтується на міжнародні стандарти з цього приводу, а також практику ЄСПЛ.

### Список використаних джерел

1. Як критикувати публічних осіб? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/print/116795-yak\\_kritikuvati\\_publichnih\\_osib.html](http://zib.com.ua/ua/print/116795-yak_kritikuvati_publichnih_osib.html)
2. Романюк І. І. Охорона права на персональні дані в Україні (цивільно-правовий аспект) : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / І. І. Романюк. – Київ, 2015. – 267 с.
3. Серебряник О. О. Інформація про особу як об'єкт цивільних справ : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. О. Серебряник. – Івано-Франківськ, 2016. – 209 с.
4. Романюк І. Особливості змісту та реалізації права на персональні дані в Україні та зарубіжних країнах / І. Романюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2013. – Вип. 2. – С. 102-106.
5. Посикалюк О. О. Суспільно необхідна інформація як межа здійснення та захисту особистих немайнових прав фізичних осіб / О. О. Посикалюк // Університетські наукові записки. – 2012. – № 4. – С. 145-152.
6. Нестеренко О. Інформація в Україні: право на доступ / Оксана Нестеренко. – Х. : Акта, 2012. – 306 с.
7. Посикалюк О. О. Особисті немайнові права фізичних осіб в романській, германській, англо-американській системах приватного права / О. О. Посикалюк. — К. : Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва НАПрН України, 2011. – 204 с.
8. Нестеренко О. В. Суспільно необхідна інформація (Що це означає в контексті теорії та практики застосування?) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stop-x-files-ua.org/suspilno-neobhidna-informatsiya>
9. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 № 1 Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v\\_001700-09](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09)
10. 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 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

11. *Ухвала* Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 червня 2017 року у справі 757/4107/16-ц: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67329784>

12. *Ухвала* Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 16 серпня 2017 року у справі № 489/3638/16-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68325758>

13. *Ухвала* Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 28 серпня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68752705>

14. *Ухвала* Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 13 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15134805>

#### **Кардаш А. В. Захист інформації про публічних осіб в Україні**

Стаття присвячена особливостям захисту інформації про публічних осіб в Україні. Розглянуте законодавче регулювання суспільно значущої інформації. Робиться висновок про те, що українське законодавство статус публічних осіб при регулюванні питання захисту інформації про особу не виокремлює. Розкрита судова практика щодо особливостей захисту інформації про публічних осіб в Україні. Порівнюються вітчизняні підходи щодо захисту інформації про публічних осіб і зарубіжний досвід.

**Ключові слова:** захист інформації, персональні дані, право на приватність, публічні особи, практика ЄСПЛ

#### **Кардаш А. В. Защита информации о публичных лицах в Украине**

Статья посвящена особенностям защиты информации о публичных лиц в Украине. Рассмотрено законодательное регулирование общественно значимой информации. Делается вывод о том, что украинское законодательство статус публичных лиц при регулировании вопроса защиты информации о лице отдельно не выделяет. Раскрыта судебная практика в сфере защиты информации о публичных лиц в Украине. Сравняются отечественные подходы в сфере защиты информации о публичных лицах и зарубежный опыт.

**Ключевые слова:** защита информации, персональные данные, право на приватность, публичные лица, практика ЕСПЧ.

#### **Kardash A. Protection of information about public persons in Ukraine**

The article study to the peculiarities of protecting information about public figures in Ukraine. The legislative regulation of socially important information is considered. It is concluded that Ukrainian legislation does not distinguish between the status of public persons in regulating the protection of personal information. The jurisprudence on the peculiarities of protecting information about public figures in Ukraine is revealed. The domestic approaches to protecting information about public figures and foreign experience are compared.

**Key words:** protection of information, personal data, right to privacy, public figures, practice of the ECtHR.