

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Андрій Шербіна,

викладач кафедри
загально-правових дисциплін
Дніпропетровського гуманітарного
університету



Петро Макушев,

кандидат юридичних наук,
доцент, декан юридичного факультету
Дніпропетровського гуманітарного
університету

УДК 342.7+681.3

Персональні дані в системі інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування в Україні є результатом реалізації історичного досвіду життєвого укладу українців, внутрішньої самоорганізації територіальних громад. Століттями накопичений досвід управління справами в усіх соціальних та економічних сферах територіальних громад в Україні реалізувався у чинному законодавстві, що регулює діяльність

цієї групи суб'єктів владних повноважень. Функції органів місцевого самоврядування відображають широкий спектр завдань, вирішення яких потребує забезпечення добробуту територіальної громади в цілому та її окремих складових. Як зазначає С. В. Лихачов, тільки соціальним призначенням місцевого самоврядування можна пояснити неповторний комп-



лекс (систему) його функцій [5, с. 273]. Основними напрямками реалізації органами місцевого самоврядування владних функцій є сфера соціально-економічного і культурного розвитку; планування та обліку бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю та житлово-комунальним господарством тощо [14]. Виконання функцій органів місцевого самоврядування забезпечується інтенсивним інформаційним обміном, формуванням і використанням відповідних баз даних в органах місцевого самоврядування: сільських, селищних, міських радах та їхніх виконавчих органах, що представляють інтереси територіальної громади.

Значна частина інформації, що використовується працівниками органів місцевого самоврядування, належить до інформації з обмеженим доступом. Особливої важливості набуває дотримання правил захисту персональних даних як працівників органів місцевого самоврядування, так і осіб, що звертаються до них по адміністративні послуги, оскільки це є жителі конкретної території, розголошення на якій конфіденційних відомостей про них може мати значні негативні наслідки для цих осіб у межах територіальної громади.

Мета статті – з'ясування основних нормативно-правових актів, що визначають порядок використання персональних даних в органах місцевого самоврядування, основні чинні правила забезпечення захисту такої інформації, проблеми правового регулювання обігу персональних даних у процесі реалізації функцій сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих органах і перспективи вдосконалення законодавства з метою підвищення ефективності реалізації положень законодавства про захист персональних даних. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми та наукові теорії, що визначають зміст і правовий режим

персональних даних у процесі реалізації інформаційних відносин, учасниками яких є органи місцевого самоврядування в Україні.

Особливу роль забезпечення конфіденційності інформації в роботі органів місцевого самоврядування підкреслює законодавець. Так, у ст. 13 Закону України «Про правила етичної поведінки» зазначено, що особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну інформацію, що стала їм відома у зв'язку з виконанням їхніх службових повноважень, крім випадків, установлених законом [16]. Іще обов'язок посадових осіб місцевого самоврядування – зберігати державну таємницю, інформацію про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, та іншу інформацію, яка згідно із законом не підлягає розголошенню, – передбачено також ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [17]. Окремими органами місцевого самоврядування, наприклад, Кіровою міською радою, було прийнято Етичний кодекс поведінки посадових осіб апарату Кіровою міською радою та її виконавчих органів без статусу юридичної особи та керівників виконавчих органів із статусом юридичної особи [3]. У цьому етичному кодексі зазначається, що посадові особи виконавчих органів у будь-якій ситуації інформують замовників про те, як забезпечується конфіденційність, для чого вона необхідна, а також про обмеження в її дотриманні. Обов'язок посадових осіб виконавчих органів – бути конфіденційними – також унаслідок цього кодексу, що унеможливує розголошення будь-яких відомостей про замовників, за винятком тих випадків, коли це робиться з їхньої згоди чи в установленому законом порядку [3]. Тобто, взаємодія посадових осіб органів місцевого само-

врядування та осіб, які звертаються до органів місцевого самоврядування з метою отримати консультацію або адміністративний акт (замовники), ґрунтується на довірі, співчутті та збереженні конфіденційності. Наведене свідчить про сталу необхідність конфіденційного діловодства органів місцевого самоврядування.

Причини необхідності дотримання режиму інформації з обмеженим доступом в роботі представників органів місцевого самоврядування є різними. По-перше, це природне право на приватність інформації про особисте життя як самих працівників, так і осіб, про яких вони отримують інформацію у процесі своєї роботи [9, с. 12]. По-друге, це реалізація державної політики протидії корупції. Так, виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки передбачає коло заходів боротьби з корупцією, де одними з головних є запровадження принципу доброчесності на службі в органах місцевого самоврядування та створення прозорої системи прийняття та проходження служби в цих органах, що буде відображено у новій редакції проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2], а також визначення на законодавчому рівні засад етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізму регулювання конфлікту інтересів у їхній діяльності, що мають базуватися на положеннях Модельного кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи та враховувати інші міжнародно-правові стандарти в цій сфері [6]. Розроблення таких декларативних нормативно-правових актів вимагає доопрацювання механізмів реалізації їхніх положень, оскільки не завжди чинне законодавство містить продумані норми щодо захисту персональних даних.

Прикладом конфлікту норм двох правових механізмів – протидії коруп-

ції та захисту персональних даних є обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, які одержують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету, щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, що його встановлює ст. 12 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [11]. Такі звіти містять ідентифікуючі персональні дані та персональні дані майнового характеру, що їх Конституційний Суд України Рішенням від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп відніс до конфіденційної інформації про фізичну особу [18].

Законом «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлено, що декларація подається за місцем роботи (служби). При цьому Порядок зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 р. № 16 [13], чітко визначає, що декларації зберігаються в особових справах у кадрових підрозділах відповідних органів місцевого самоврядування. З огляду на це, збирання, зберігання та організація процедури опублікування декларації має здійснюватися кадровим підрозділом відповідного органу місцевого самоврядування. Проте серед суб'єктів подання декларації є також особи, для яких орган місцевого самоврядування не є основним місцем роботи. Яскравим прикладом цього, зазначається у листі Міністерства юстиції України, є депутати місцевих рад, серед яких є ті, для яких орган місцевого самоврядування не є основним місцем роботи або ж які є самозайнятими особами чи пенсіонерами [1]. В такому випадку персональні дані цих осіб перебувають

у різних розпорядників. Саме для них законодавець не дає чітких вказівок, як бути з поданням декларації та де її зберігати.

З урахуванням результатів аналізу правозастосовної практики Міністерство юстиції України щодо подання декларації, зокрема депутатами місцевих рад, які не працюють на постійній основі у відповідній раді, роз'яснює, що до врегулювання питання місця подання декларацій депутатами місцевих рад на рівні законодавства слушною вбачається практика подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру до кадрових підрозділів державних органів, підприємств, установ, організацій за місцем основної роботи, а для депутатів місцевих рад, які працюють у раді на постійній основі, є самозайнятими особами або пенсіонерами, – подання декларацій до апаратів відповідних рад або апаратів їхніх виконавчих комітетів [1]. Таких окремих питань у системі забезпечення захисту персональних даних у процесі діяльності органів місцевого самоврядування виникає багато через різноманітність функцій органів місцевого самоврядування.

Вирішуючи всі потреби територіальної громади, органи місцевого самоврядування утворюють відповідні виконавчі органи, які управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання, вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [4]. Відповідно до такої широти функцій та сфер їх реалізації органи місцевого самоврядування володіють і є розпорядниками значних масивів конфіденційної інформації. Її використання в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідно до прийнятих рішень місцевої ради, заснованих на чинному законодавстві.

Про високий рівень інформаційної культури вітчизняних органів місцевого самоврядування свідчить доволі широка практика прийняття Положення про захист персональних даних в апараті ради та її виконавчих органах. Розгляньмо перелік відомостей, що їх посадові особи органів місцевого самоврядування відносять до персональних. Так, за рішенням Бердянської міської ради персональні дані в апараті міської ради та її виконавчих органах утворюють: 1) прізвище, ім'я, по батькові; 2) дата народження; 3) місце народження; 4) ідентифікаційний код; 5) адреса місця проживання (за паспортом або фактичне) та дата реєстрації за місцем проживання або за місцем перебування; 6) домашній або мобільний телефон; 7) фотографія; 8) та інші, що не суперечать законодавству України. Водночас цей нормативний акт визначає перелік документів, які можуть зберігати персональні дані: 1) паспорт; 2) трудовий договір; 3) відомості про трудовий або загальний стаж; 4) декларація про доходи; 5) особові справи і трудові книжки працівників організації; 6) оригінали або копії наказів щодо особового складу; 7) справи, які містять матеріали з підвищення кваліфікації та підготовки працівників, їх атестації, службових розслідувань; 8) відомості щодо заробітної плати, доходів і винагород працівників; 9) відомості щодо наявності адміністративних правопорушень; 10) відомості про майно суб'єкта персональних даних (майнове становище, зокрема транспорт, нерухомість, кредити або позики); 11) відомості про номер і серію страхового свідоцтва державного пенсійного страхування; 12) відомості про соціальні пільги; 13) відомості про освіту; 14) відомості про склад сім'ї; 15) відомості про сімейний стан; 16) відомості про військовий облік; 17) відомості про спеціальність; 18) наявність судимостей; 19) відомості

щодо заборгованості за комунальні послуги; 20) відомості щодо заборгованості за оренду землі або комунальної власності; 21) відомості щодо опіки, піклування та усиновлення дітей; 22) інші, що не суперечать законодавству України [12]. Цей перелік демонструє широке розуміння представниками Бердянської міської ради поняття «персональні дані».

Прикладом дещо іншого підходу, коли врегулюванню піддаються інформаційні відносини щодо використання баз персональних даних в органах місцевого самоврядування, є Положення про порядок обробки та захисту персональних даних, затверджене розпорядженням голови Луганської обласної ради [7]. Відповідно до цього документа не уточнюється перелік відомостей, що складають персональні дані, а використовується поняття, визначене Законом України «Про захист персональних даних». Цей документ демонструє практичну реалізацію положень зазначеного вище закону щодо формування та використання саме баз даних. Так, персональні дані суб'єктів персональних даних обробляються в таких базах персональних даних, володільцем яких є виконавчий апарат Луганської обласної ради: 1) база персональних даних «База даних «Працівники виконавчого апарату Луганської обласної ради»; 2) база персональних даних «База даних «Керівники об'єктів спільної власності, управління якими здійснює Луганська обласна рада»; 3) база персональних даних «База даних «Кадровий резерв виконавчого апарату Луганської обласної ради»; 4) база персональних даних «База даних «Нагороджені»; 5) база персональних даних «База даних «Особи, які претендують на участь у конкурсі на заміщення вакантних посад посадових осіб виконавчого апарату Луганської обласної ради»; 6) база персональних даних «База даних «Депутати Луганської обласної ради»; 7) база персо-

нальних даних «База даних «Контрагенти»; 8) база даних «Особи, що звернулися до обласної ради чи виконавчого апарату обласної ради» [7]. Позитивно слід відмітити деталізацію цим нормативним актом мети використання кожної бази, сформульованої відповідно до норм чинного законодавства, що повідомляється суб'єктові персональних даних за передання ним цих відомостей до органів місцевого самоврядування.

Третій підхід до формування положення про роботу з персональними даними поєднує в собі визначення баз персональних даних, володільцем яких є орган місцевого самоврядування, та перелік персональних відомостей, що входять до кожної бази. Демонструє такий підхід Положення про роботу з персональними даними у Запорізькій обласній раді та її виконавчому апараті, відповідно до якого ця рада є володільцем таких баз: 1) база персональних даних депутатів Запорізької обласної ради, в якій містяться прізвище, ім'я, по батькові депутата; дата народження; партійність; освіта; місце роботи, посада; місце проживання; засоби телефонного зв'язку тощо; 2) база персональних даних із кадрового обліку працівників виконавчого апарату обласної ради, в якій містяться персональні дані (паспортні дані; особисті відомості); місце проживання фактичне та за державною реєстрацією; освіта, зокрема науковий ступінь, вчене звання, декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за рік; біографічні довідки, автобіографії, характеристики, матеріали атестацій тощо; 3) база персональних даних справ звернень громадян, які надійшли до обласної ради, в якій містяться відповідно до вимог ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» прізвище, ім'я, по батькові заявника, поштова адреса тощо [8]. Така деталізація персональних відомостей у процесі роботи органів міс-

цевого самоврядування робить ефективним захист цього виду інформації з обмеженим доступом через наявність точних переліків. Водночас викликає сумніви необхідність віднесення до персональних даних та обмеження доступу до такої інформації, як освіта і кваліфікація посадової особи органа місцевого самоврядування, оскільки, на наш погляд, це є вид публічної інформації.

Важливим елементом механізму захисту персональних даних є визначення осіб, що можуть користуватися відповідними базами персональних даних органів місцевого самоврядування. Так, для оброблення, передання та зберігання персональних даних можуть мати доступ працівники: 1) апарату міської ради; 2) управління архітектури та земельних відносин; 3) управління економіки; 4) управління праці та соціального захисту населення; 5) управління комунальної власності; 6) управління житлового господарства, 7) управління капітального будівництва, реконструкції та технічного нагляду інших управлінь. Зазвичай виконавчі органи місцевого самоврядування мають однакову структуру, тому наведений перелік посад працівників органів місцевого самоврядування буде характерним для всіх органів місцевого самоврядування.

Наведені правила тільки частково відображають позитивну практику органів місцевого самоврядування у сфері захисту персональних даних. Водночас іще не всі органи місцевого самоврядування мають настільки докладні положення про захист персональних даних, як Запорізька обласна чи Бердянська міська ради. Є, наприклад, такі, в яких наведені положення не відображаються, їхній зміст є скороченим конспектом Закону України «Про захист персональних даних» і не містить конструктивних правозастосовних положень, що стосуються діяльності саме цього органу місцевого самоврядування [10]. Деякі органи місцевого самоврядування ще

не мають таких положень і потребують допомоги у їх створенні.

Пропонуємо Державній службі України з питань захисту персональних даних [15] ініціювати конференцію представників органів місцевого самоврядування з метою обміну досвідом реалізації положень законодавства про захист персональних даних, узгодження чільних позицій у цій сфері стосовно виконання функцій органів місцевого самоврядування та формулювання загальних рекомендацій щодо складення і прийняття положення про роботу і захист персональних даних в органах місцевого самоврядування.

Пропонуємо також доповнити Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» положеннями, що визначають моральні засади використання персональних даних в органах місцевого самоврядування, а саме таким: «працівники органів місцевого самоврядування, як і інші громадяни, мають право на приватне життя і повинні поважати приватне життя інших службовців, зберігати з цих питань конфіденційність інформації, якщо іншого не встановлено законами України». Таке положення використовує чинне законодавство, що регулює діяльність державних службовців. На наш погляд, це стане підставою для прийняття етичних кодексів працівників конкретних органів місцевого самоврядування, як це, наприклад, зроблено в Кіровській міській раді [3]. Також необхідно доповнити ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» словами: «зобов'язані захищати персональні дані та дотримуватися законодавства про захист персональних даних». Нову редакцію проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» необхідно доповнити переліком інформації, що належить до персональних даних у роботі органів місцевого самоврядування, та визначити

перелік осіб, які відповідатимуть за її захист.

Перспективним напрямом досліджень у цій сфері є дослідження еле-

ментів механізму забезпечення захисту персональних даних за окремими напрямами роботи органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Вимоги* щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру та оприлюднення декларацій : лист Міністерства юстиції України від 05.12.2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0036323-12/print1330247166410713>

2. *Державна* програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 // Урядовий кур'єр від 21.12.2011 № 238.

3. *Етичний* кодекс поведінки посадових осіб апарату Кіровської міської ради та її виконавчих органів без статусу юридичної особи та керівників виконавчих органів із статусом юридичної особи : розпорядження міського голови Кіровської міської ради від 27.03.2013 № 50р.

4. *Конституція* України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р. – № 30. – Ст. 141.

5. *Лихачов С. В.* Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні / С. В. Лихачов // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 272–276 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10lcvcvu.pdf>

6. *Основні* напрями реалізації у 2012 році Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : роз'яснення Міністерства юстиції України від 13.04.2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0009323-12/print1330247166410713>

7. *Положення* про порядок обробки та захисту персональних даних, затверджене розпорядженням голови Луганської обласної ради від 11.07.2012 № 206.

8. *Положення* про роботу з персональними даними у Запорізькій обласній раді та її виконавчому комітеті: розпорядження голови обласної ради [Електронний ресурс] – Режим доступу : rada.berdyansk.net/.../polozhennya_pro_robotu

9. *Право* на приватність: *conditio sine qua non* / Харківська правозахисна група; Худож.-оформлювач О. Герчук. – Харків : Фоліо, 2003. – 216 с.

10. *Про* забезпечення захисту персональних даних у структурних підрозділах апарату Дніпродзержинської міської ради та її виконавчих органах : розпорядження міського голови від 09.12.2011 № 243-р.

11. *Про* засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

12. *Про* затвердження Положення про захист персональних даних в апараті міської ради та її виконавчих органах : рішення виконавчого комітету Бердянської міської ради Запорізької області від 13 грудня 2011 р. № 564 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://rada.berdyansk.net/wp-files/file/poloshennya_pro_zahist_personalnix_danih_v_aparati_miskoi_radi_ta_ii_vikonavchih_organiv.pdf

13. *Про* затвердження Порядку зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента : постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 р. № 16 // Урядовий кур'єр від 20.01.2012 – № 11.

14. *Про* місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Голос України від 12.06.1997.

15. *Про* Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних 6 квітня 2011 р. № 390/2011 // Урядовий кур'єр від 21.04.2011 № 73.

16. *Про* правила етичної поведінки: Закон України від 17 травня 2012 р. № 4722-VI // Голос України від 12.06.2012 № 106.

17. *Про* службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Урядовий кур'єр від 04.07.2001 № 116.

18. *Рішення* Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) від 30 жовтня 1997 року № 5-зп. Справа № 18/203-97 // [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97

Щербіна А. О., Макушев П. В. Персональні дані в системі інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування

Досліджуються правові норми, що регулюють порядок використання персональних даних працівників органів місцевого самоврядування та осіб, що користуються їхніми адміністративними послугами.

Ключові слова: персональні дані, інформація з обмеженим доступом, органи місцевого самоврядування.

Щербина А. А., Макушев П. В. Персональные данные в системе информационного обеспечения органов местного самоуправления

Исследуются правовые нормы, регулирующие порядок использования персональных данных работников органов местного самоуправления и лиц, пользующихся их административными услугами.

Ключевые слова: персональные данные, информация с ограниченным доступом, органы местного самоуправления.

Scherbina A., Makushev P. Personal data in the system of information support of local government

We study the legal rules that govern the use of personal data of employees of local governments and individuals who use their administrative services.

Key words: personal information, classified information, local self-government.

