

аспірант кафедри
адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ СКАРЖНИКА

Питання захисту персональних даних особи в умовах розвитку новітніх технологій та адаптації вітчизняного законодавства до європейського є надзвичайно актуальними. В статті окреслені проблеми, що стосуються захисту персональних даних скаржника. Здійснено аналіз законодавчої бази з цих проблем, запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова. скарга, персональні дані, гарячі лінії, база даних.

Вопросы защиты персональных данных человека и гражданина в условиях развития новейших технологий и адаптации отечественного законодательства к европейскому является чрезвычайно актуальными. В статье очерчены проблемы, касающиеся защиты персональных данных заявителя. Осуществлен анализ законодательной базы, которая регулирует эти проблемы, предложены пути их решения.

Ключевые слова. жалоба, персональные данные, горячие линии, база данных.

The issue of protection of personal data in the development of new technologies and European Integration of the domestic legislation is extremely important. This article outlines the problems relating to the protection of personal data of the complainant. In reseach was analyz the legal framework of these problems, and suggest solutions.

Keywords. Complaint, personal information, hotline, database.

Постановка проблеми. Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. [1] До основних прав людини та громадянина, що закріплені в Конституції, відносять право на звернення (стаття 40), а також право на невтручання в особисте життя — право на приватність (стаття 32). Право на звернення конкретизоване в Законі України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 №393/96-ВР, право на приватність знайшло своє відображення в спеціальному нормативно-правовому акті — Законі України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 №2297-VI (далі — Закон),

що був прийнятий у зв'язку з приєднанням України до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р. З уведенням у дію Закону виникло чимало питань щодо його практичної реалізації, позитивних та негативних сторін як у сфері публічних, так і приватних відносин. Такі проблемні питання не оминули й сферу адміністративного оскарження, що зумовлює необхідність у дослідженні цієї проблематики.

Аналіз публікацій. Загальній характеристиці адміністративного оскарження були присвячені наукові праці Н.В. Александрової, О.І. Грибка, Л.Є. Кисіль, І.О. Картузова, О.К. Костюкевича, В.К. Колпакова, Д.В. Лученко, В.П. Тимощука та ін. Що ж стосується питань, пов'язаних із захистом персональних даних, то їх досліджували такі вчені

як Ю.К. Базанов, М.С. Глотов, І.Б. Усенко, О.В. Кохановська, О.Б. Червякова, М.Я. Швець та ін.

Завдання дослідження. Враховуючи напрацювання науковців у досліджуваній нами темі та аналізуючи нормативно-правові акти, вважаємо за необхідне віднайти відповіді на найбільш актуальні питання, а саме: чи є ведення обліку звернень громадян — базою персональних даних?; чи потрібна письмова згода заявника (скаржника) на обробку його персональних даних?; чи потрібна згода скаржника на обробку його персональних даних у випадку звернення його на телефон «гарячої лінії», задля покращення механізму реалізації громадянами свого права на адміністративне оскарження.

Виклад основного матеріалу. Одним з перших питань, яке постало перед науковцями після введення в дію Закону — це «чи є ведення обліку звернень громадян — базою персональних даних?».

Відповідно до Закону «база персональних даних — це іменована сукупність упорядкованих персональних даних в електронній формі та/або у формі картотек персональних даних. У свою чергу персональними даними є відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована». [2] До них можна віднести прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання (із зазначенням конкретно визначеної адреси), місце роботи, сімейний стан та ін. Деякі з перелічених нами відомостей особа зобов'язана надавати органу виконавчої влади під час реалізації нею свого права на адміністративне оскарження. Так, згідно з положеннями Закону України «Про звернення громадян» у зверненні (зокрема й у скарзі) має бути зазначено

прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, у випадку якщо скаржник не дотримався цих вимог, звернення повертається заявникові. [3] Всі звернення громадян, які надходять до органів виконавчої влади підлягають обліку, що регулюється Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженою постановою Кабінету Міністрів №348 від 14.04.1997 року. В пунктах 1 і 2 цієї Інструкції передбачено, що діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян (далі — звернення) в органах державної влади ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділ службового апарату. Усі звернення, що надійшли, повинні прийматися та централізовано реєструватися в день їх надходження на реєстраційно-контрольних картах, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах. Автоматизовані реєстрація звернень та облік особистого прийому громадян здійснюються з реєстраційно-контрольних форм шляхом введення в персональний комп'ютер таких елементів: дата надходження звернення; прізвище, ім'я, по батькові, категорія (соціальний стан) заявника; звідки одержано звернення, дата, індекс, контроль; порушені питання — короткий зміст, індекси; зміст і дата резолюції, прізвище автора, виконавець, термін виконання; дата надіслання, індекс і зміст документа, прийняті рішення, дата зняття з контролю; номер справи за номенклатурою. [4] Тому можна говорити про те, що облік

звернень громадян, ведеться за встановленою формою, у визначеному порядку, для нього характерним є системність та упорядкованість відомостей, що містяться в скарзі, серед яких є й персональні дані скаржника. З огляду на це, підтримуємо позицію М.С. Глотова, котрий вважає, що ведення обліку звернень громадян можна вважати веденням баз персональних даних у розумінні визначення баз персональних даних, яке наводиться в статті 2 Закону [5]. Підтвердженням такої позиції, у світлі нашої теми, слугує ведення баз персональних даних «Звернення громадян» органами державної влади, наприклад, місцевими державними адміністраціями. [6]

Відзначимо, що донедавна бази персональних даних підлягали державній реєстрації шляхом внесення відповідного запису уповноваженим державним органом з питань захисту персональних даних (Державною службою України з питань захисту персональних даних) до Державного реєстру баз персональних даних. Однак, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних» від 03 липня 2013 року №383 — VI з 01 січня 2014 року процедура реєстрації баз персональних даних у Державному реєстрі баз персональних даних була скасована, а видача Свідоцтв про державну реєстрацію баз персональних даних відмінена. Тобто, на сьогодні володільці баз персональних даних звільняються від обов'язку реєстрації цих баз, але за ними залишається обов'язок ведення баз персональних даних у порядку передбаченому Законом. Проте, відповідно до Закону №383 — VI володільцям персональних даних, які обробляють персональні дані, що становлять особливий ризик

для прав і свобод суб'єктів персональних даних, необхідно подати до Уповноваженого з прав людини відповідне повідомлення. До таких персональних даних слід відносити відомості про расове, етнічне та національне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та або організаціях, професійних спілках, релігійних організаціях чи в громадських організаціях світоглядної спрямованості, стан здоров'я, статеве життя, біометричні дані, генетичні дані, місцеперебування та або шляхи пересування особи, факт притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності, застосування щодо особи заходів в рамках досудового розслідування та заходів, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», вчинення щодо особи тих чи інших видів насильства. [7] Підкреслимо, що таке нововведення стосовно виокремлення «чутливих» відомостей, що становлять персональні дані, є досить доречним та виправданим, оскільки в науковій літературі вчені неодноразово акцентували свою увагу на необхідності поділу відомостей, за якими можна ідентифікувати особу, на загальні та вразливі (чутливі).

Наступне питанням, що потребує вирішення у ході нашого дослідження, — це «чи потрібна письмова згода заявника (скаржника) на обробку його персональних даних?» Відповідно до частини першої статті 11 Закону підставами для обробки персональних даних є: згода суб'єкта персональних даних на обробку його персональних даних; дозвіл на обробку персональних даних, наданий володільцю персональних даних відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень; укладення та виконання правочину, стороною якого є суб'єкт

персональних даних або який укладено на користь суб'єкта персональних даних чи для здійснення заходів, що передують укладенню правочину на вимогу суб'єкта персональних даних; захист життєво важливих інтересів суб'єкта персональних даних; необхідність виконання обов'язку володільця персональних даних, який передбачений законом; необхідність захисту законних інтересів володільців персональних даних, третіх осіб, крім випадків, коли суб'єкт персональних даних вимагає припинити обробку його персональних даних та потреби захисту персональних даних переважають такий інтерес. [2] Серед усіх наведених вище підстав, у світлі досліджуваної нами проблематики, на особливу увагу заслуговують перша та друга підстави відповідно. Тому, спробуємо розібратися що є згодою на обробку персональних даних, а що є дозволом, у випадку, коли особа подає скаргу і, що є підставою на обробку персональних даних скаржника: згода чи дозвіл?

У Законі України «Про захист персональних даних» згода суб'єкта персональних даних визначається як добровільне волевиявлення фізичної особи (за умови її поінформованості) щодо надання дозволу на обробку її персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки, висловлене у письмовій формі або у формі, що дає змогу зробити висновок про надання згоди. Таке визначення міститься у статті першій Закону, на відміну від дефініції «дозволу на обробку персональних даних», яка не знайшла своє закріплення у положеннях Закону, що на наш погляд, ускладнює правозастосування, адже не досить зрозумілим є, з норм Закону, коли саме підставою на обробку персональних даних потрібно вважати

згоду, а коли дозвіл. Задля вирішення цієї проблеми видається доцільним звернутися до Роз'яснення стосовно застосування положень Закону України «Про захист персональних даних», надане Державною службою України з питань захисту персональних даних за результатами розгляду листа Української асоціації районних та обласних рад. Відповідно до Роз'яснення «обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством. У разі, якщо володільць персональних даних здійснює обробку відомостей про фізичних осіб відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень, згода від суб'єкта персональних даних не вимагається. Так, наприклад, у статті 5 Закону України «Про звернення громадян» зазначається, що у зверненні громадянина адресованому органам державної влади і місцевого самоврядування має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, тощо. Ураховуючи зазначені норми, отримання від суб'єктів персональних даних письмової згоди на обробку їх персональних даних в процесі звернення не є обов'язковим, оскільки дозвіл на обробку їх персональних даних володільцю персональних даних, наданий законом (зокрема Законом України «Про звернення громадян») виключно для здійснення його повноважень. Однак, будь-які дії (зокрема збирання, використання, зберігання, поширення, знищення) володільця персональних даних, що виходять за межі дозволу, наданого йому законом виключно для здійснення його повноважень, — повинні здійснюватися за згодою фізичних осіб.». [8]

Тобто, у випадку коли особа подає скаргу в адміністративному порядку, правовими підставами обробки персональних даних скаржника є дозвіл на обробку персональних даних, наданий володільцю бази персональних даних (органу уповноваженому розглядати скаргу) відповідно до Закону України «Про звернення громадян виключно для здійснення його повноважень. У такому разі скаржник та орган звільняються від обов'язку підписувати документ, що підтверджує надання суб'єктом згоди на обробку його персональних даних та надавати такий документ відповідно. Однак, провівши системний аналіз нормативно-правових актів з цього питання, а саме: Закону України «Про захист персональних даних» (ст. 6, 11, 14,16), Закону України «Про звернення громадян» (ст.10), Положення про обробку та захист персональних даних фізичних осіб громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, що звертаються до Уповноваженого щодо додержання прав і свобод людини і громадянина, відповідно до Закону України «Про звернення громадян», затвердженого Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 17.01.2013 №5/02-13 (п. 6.2.2., 7.3.1.), Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.12.2011 «Деякі питання практичного застосування Закону України «Про захист персональних даних»» можна говорити, про доцільність надання саме письмової згоди скаржника на обробку персональних даних, оскільки це забезпечить заявника від нерозголошення його персональних даних, забезпечить скаржникові інформаційну обізнаність щодо своїх прав та обов'язків відповідно до Закону України «Про захист персональних даних», крім того змінить

умову активної поведінки заявника на пасивну задля захисту свого прізвища, місце проживання та роботи від розголошення з боку органу уповноваженого розглядати скаргу.

І, нарешті, останнє питання, що піднято нами у ході цієї роботи – це «чи потрібна згода скаржника на обробку його персональних даних у випадку звернення його на телефон «гарячої лінії»?». Відзначимо, що створення «гарячих ліній» пов'язане з намаганням держави підвищити ефективність роботи органів державної влади зі зверненнями громадян, забезпечити більш простий та зручний спосіб їх подачі. У 2008 році Президентом України було видано Указ «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» №109, на виконання завдань, що містяться в цьому Указі стосовно оптимізації реалізації та гарантування конституційного права громадян на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м.Києва і Севастополя» від 18 січня 2012 року №21, якою було створено Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади. Відповідно до положень Постанови «Національна система опрацювання звернень до органів виконавчої влади – система контактних центрів, телефонних «гарячих ліній», довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, які за допомогою засобів телекомунікації

забезпечують за принципом «єдиного вікна» оперативний розгляд органами виконавчої влади звернень громадян, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб — підприємців, органів місцевого самоврядування». [9] Вона складається з державної установи «Урядовий контактний центр», контактних центрів Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя, телефонних «гарячих ліній», а також довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, об'єднаних на базі Урядового контактного центру. До основних завдань Національної системи відносять приймання, реєстрація та попередній розгляд звернень, що надходять за допомогою засобів телекомунікації, надсилання їх органам виконавчої влади відповідно до компетенції для розгляду та вирішення по суті порушених у таких зверненнях питань. Тобто, виходячи з вищевикладеного, видається можливим стверджувати, що Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 року №21 презумується подача звернення громадян на телефони «гарячої лінії» органів виконавчої влади. Відмітимо, що на сьогодні існує багато таких «гарячих ліній», однією з них, як приклад, є «гаряча лінія» Голови Держземагентства України, котра функціонує на підставі Наказу Держземагентства від 23.05.2014 №153 (далі — Наказ).

Дослідивши положення Наказу у зв'язку з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють порядок реалізації громадянами свого права на звернення, висновуємо, що на наш погляд, зміст деяких з цих положень є досить сумнівним. Так, наприклад, Наказ передбачає: 1) «керівникам структурних підрозділів центрального апарату Держземагентства України та начальникам Головних управлінь

Держземагентства України в областях, містах Києві та Севастополі призначити відповідальних осіб та забезпечити оперативний та кваліфікований розгляд питань, порушених у телефонних зверненнях...»; «діловодство за зверненнями громадян, що надійшли на «гарячу лінію», ведеться відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року №348, а також регламентів та національних стандартів на організаційно-розпорядчу документацію». [10] У зв'язку з таким формулюванням положень, Наказ вступає у протиріччя з Законом України «Про звернення громадян» та Класифікатором звернень громадян, оскільки в цих нормативних актах не передбачено такої форми звернень як «телефонні звернення», тому, навряд можна вважати теоретично обґрунтованим твердження про те, що діловодство за «телефонними зверненнями» може бути здійснене за правилами Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації. 2) «за бажанням заявника його персональні дані не вносяться до картотеки, а звернення реєструється як анонімне та надсилається виконавцям для відповідного реагування». [10] У цьому випадку таке положення суперечить не лише Закону України «Про звернення громадян», в якому говориться, що анонімні звернення не підлягають розгляду, а й логічній побудові самого

Наказу, адже в ньому говориться про те, що Положення про гарячу лінію Голови Держземагентства України розроблено відповідно Закону України «Про звернення громадян», а, отже, тим самим воно не повинно йому суперечити. 3) «обробка персональних даних звернень громадян, які надійшли на «гарячу лінію», здійснюється відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»». [10] Така норма Наказу є найбільш складною з точки зору розуміння її в межах нашого дослідження, оскільки з одного боку, якщо вважати, що Закон України «Про звернення громадян» розповсюджує свою дію на «телефонне» звернення, то у такому випадку згода заявника на обробку його персональних даних не потрібна, оскільки у такому разі підставою обробки персональних даних буде дозвіл на обробку, наданий законодавством. Однак, з іншого боку, на нашу думку, такої форми звернення як «телефонне» не передбачено Законом України «Про звернення громадян», а відтак питання стосовно згоди на обробку персональних даних заявника (скаржника) залишається відкритим. Це зумовлено законодавчою невизначеністю та неузгодженістю нормативно-правових актів з цього питання, оскільки, станом на сьогодні «гарячі лінії» фактично функціонують

на основі нормативних актів підзаконного характеру, котрі суперечать основному закону у цій сфері (Закону України «Про звернення громадян»). Можливий шлях вирішення цієї колізії вбачається нами у внесенні змін до Закону України «Про звернення громадян» стосовно доповнення форм звернення: крім усної та письмової передбачити «телефонну» та електронну форму.

Висновок. Враховуючи все вище викладене, вважаємо, що на сьогодні питання стосовно захисту персональних даних заявника (скаржника) залишається одним з найактуальніших у сфері адміністративного та інформаційного права. Неузгодженість нормативних актів у цій сфері негативно впливає на правозастосування. На нашу думку, одним із шляхів вирішення ситуації, що склалася, є внесення відповідних змін у законодавство: закріпити у Законі України «Про звернення громадян» норму, яка б встановлювала обов'язок органу виконавчої влади, до якого надійшла скарга, отримувати (за їх ініціативою) від заявника згоду на розголошення його персональних даних; визначити правовий статус «гарячих ліній» органів виконавчої влади та привести їх діяльність у відповідність до законодавства, що регулює право громадян на звернення.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> . – заголовок з екрану.
2. Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> . – заголовок з екрану.
3. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> . – заголовок з екрану.
4. Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затверджена

- постановою Кабінету Міністрів №348 від 14.04.1997 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п>. – заголовок з екрану.
5. Глотов М.С. Коли закон потребує уточнень, або Проблеми обробки персональних даних у процесі роботи зі зверненнями громадян / М. С. Глотов // Юридичний вісник України \ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.com.ua/ua/view.php?id=602>. – заголовок з екрану.
 6. Положення про захист персональних даних у базах персональних даних апарату Радивилівської районної державної адміністрації від 02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenev/radyvylyvsk/ua/9109.htm>. – заголовок з екрану.
 7. Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 08.01.2014 №1/02-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3413%3A2014-01-10-09-58-05&catid=202%3A2011-11-25-14-59-08&Itemid=202. – заголовок з екрану.
 8. Роз'яснення стосовно застосування положень Закону України «Про захист персональних даних», надане Державною службою України з питань захисту персональних даних за результатами розгляду листа Української асоціації районних та обласних рад / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaror.org.ua/rozyasnennya-stosovno-zastosuvannya-polozhen-zakonu-ukraini-pro-zaxist-personalnih-danix-nadane-derzhavnoyu-sluzhboyu-ukraini-z-pitan-zaxistu-personalnih-danix/>. – заголовок з екрану.
 9. Постанова Кабінет Міністрів України від 18 січня 2012 року № 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/21-2012-п>. – заголовок з екрану.
 10. Наказ Держземагентства від 23.05.2014 № 153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/za-typamy-normatyvno-pravovoho-aktu/nakazy/107715-nakaz-derzhzemahentstva-ukrainy-vid-23-05-2014-153-pro-zaprovadzhennia-roboty-hariachoi-linii-holovy-derzhzemahentstva-ukrainy-serhiia-rudyka.html> – заголовок з екрану.