

20. "Ruling of the Kyiv Administrative Court of Appeal on 21 October 2010 in the case of № 2a-8029/10/1070", *Edynyi derzhavnyi reestr sudovoykh rishen*, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11841606>.
21. "On Some Issues of Vasylkiv City Electoral Commission of Kyiv Region" : Resolution of the Central Election Commission on 23 October 2010 № 485, *Edynyi derzhavnyi reestr sudovoykh rishen*, available at : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0485359-10>.
22. "Most often Ukrainians complain to the ECHR for non-enforcement of court decisions", available at : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/).
23. Minienko, O.S. (2006), "Election commissions : problems of formation and organization of work", *Visnyk Tsentralnoyi vyborchoyi komisiyi*, no. 4 (6), pp. 60-66.
24. Bysaha, Yu.Yu. (2011), "Legal responsibility of the state and local authorities : theoretical and legal research", Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.01, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
25. "Criminal Code of Ukraine on 5 April 2001 № 2341-III", available at : <http://www.ligazakon.ua>.
26. "The execution of judgments of the European Court of Human Rights" : Resolutions of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1787 (2011) on 26 January 2011, available at : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1188_rez_1787.htm.

УДК 328.185: 351.74: 336.225.611 (477)

КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ПРАЦІВНИКІВ СИЛ ПРАВОПОРЯДКУ ТА ДЕКЛАРУВАННЯ ЇХНІХ ДОХОДІВ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ

Богуславський В.В., викладач

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
просп. Гагаріна, 26, м. Дніпро, Україна
v_bogyslavskiy@icloud.com*

У статті проаналізовано питання обсягу та форм оприлюднення персональних даних працівників сил охорони правопорядку в контексті запровадження електронної системи декларування. Обґрунтовано, що обсяг оприлюднюваних персональних даних працівників сил охорони правопорядку підлягає суттєвому зменшенню, однак після досягнення прогресу в протидії корупції в Україні.

Ключові слова: персональні дані, працівники сил охорони правопорядку, публічний доступ, електронне декларування.

КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ РАБОТНИКОВ СИЛ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА И ДЕКЛАРИРОВАНИЕ ИХ ДОХОДОВ: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ

Богуславский В.В.

*Днепропетровский государственный университет внутренних дел,
просп. Гагарина, г. Днипро, Украина
v_bogyslavskiy@icloud.com*

В статье проанализирован вопрос объема и форм предоставления публичного доступа к персональным данным работников органов охраны правопорядка в контексте внедрения электронной системы декларирования. Обосновано, что объем публично предоставляемых данных работников органов охраны правопорядка подлежит существенному сокращению, однако после достижения прогресса в противодействии коррупции в Украине.

Ключевые слова: персональные данные, работники сил охраны правопорядка, публичный доступ, электронное декларирование.

PRIVACY OF PERSONAL DATA PROTECTION OF THE SECURITY FORCES EMPLOYEES AND DECLARATION OF THEIR INCOME: THE RATIO OF PROBLEM

Boguslavsky V.V.

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, ave. Gagarina, Dnipro, Ukraine
v_bogyslavskiy@icloud.com*

The article analysed the issue of volume and forms of public access to personal data of employees of law enforcement bodies in the context of the introduction of electronic declaration system. It is proved that the volume of public data provided by law enforcement agencies shall be subject to a substantial reduction in employees, but after making progress in combating corruption in Ukraine. This article analyses the international instruments, in particular, the Istanbul Action Plan against Corruption on 10 September 2003, which provides for ensuring integrity in public service, which involves the introduction of mechanisms, which provide detection and / or monitoring of personal income and financial obligations of public officials.

The article states that public involvement in the analysis of the declarations of public officials is expressly required by international regulations. It is noted that public involvement in the analysis of the declarations of civil servants is an effective means of fighting corruption. However, states that public dissemination of the information specified in the declarations of public officials threatens the personal security of all civil servants and employees of law enforcement forces in particular.

Emphasized that about two-thirds of the legislation provides for the declaration and in third countries, a disclosure of declarations is provided. This publication is more common in more democratized countries. It is noted that the provision of full access to returns, largely inherent in those systems where declarations contain relatively small amounts of information and are distributed only to a narrow circle of senior officials. In States where declarations indicated more data, public disclosure is mostly limited. It is indicated that in some countries, the publication of the declarations is provided by law. However, this requirement extends only to senior officials.

The conclusion is made that Ukraine should restrict public access to personal data of employees of law enforcement. It is appropriate to leave available to the public declarations of senior law enforcement bodies that are public entities. However, these reforms should be carried out only after Ukraine will introduce an effective mechanism for combating corruption by public authorities.

Key words: personal data, the employees of the security forces, public access, electronic declaration.

Одним із найбільш ефективних засобів інформаційного забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку є обмеженість доступу до їхніх персональних даних та іншої особистої інформації. Зокрема, наявність відомостей про місце проживання працівника сил охорони правопорядку, а також відомості про його близьких родичів суттєво спрощують підготовку до посягання на їхню особисту безпеку, а у випадках, коли необхідно зберегти в таємниці сам факт належності особи до органів охорони правопорядку, шкоди може завдати навіть оприлюднення відомостей про прізвище, ім'я по батькові та місце роботи цієї особи. В окремих випадках оприлюднення інформації про наявність в особи коштів (наприклад, після продажу нерухомості) може спровокувати напад на неї з метою заволодіння цими коштами. Вищезазначені положення є загальновизнаними, а тому їх упровадження не викликає проблем. Проблеми виникають тоді, коли необхідність інформаційного забезпечення особистої безпеки працівників сил охорони правопорядку суперечить іншій суспільно корисній потребі. Однією з таких потреб є оприлюднення відомостей про активи державних службовців з метою зіставлення їх вартості з офіційними доходами цих осіб.

Питання оприлюднення майнових декларацій досліджені в роботах таких учених, як С. Джанков, Р. Ла Порта, Ф. Лопез-де-Сіланес, А. Шлейфер, Д. Горелов тощо.

Стаття має на меті з'ясувати оптимальний обсяг і форми оприлюднення персональних даних працівників сил охорони правопорядку в ході декларування їхнього майнового стану.

Оскільки запровадження електронного декларування в Україні було одним із зобов'язань України перед міжнародними партнерами, то й дослідження питання доступу громадськості

до персональних даних державних службовців почнемо з аналізу міжнародних і закордонних нормативно-правових актів. 10 вересня 2003 року в Стамбулі глави урядових делегацій з Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України прийняли План дій по боротьбі з корупцією (так званий «Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією»).

Цим планом передбачено низку принципів. Зокрема, складовою частиною принципу розвитку ефективної та прозорої публічної служби є забезпечення доброчесності в публічній службі, що передбачає запровадження механізмів, котрі передбачають розкриття та/або моніторинг особистих доходів і фінансових зобов'язань державних чиновників [1].

Варто погодитися, що запровадження декларування цілком може бути визнане формою реалізації цього зобов'язання. Однак виникає питання про ступінь залучення громадськості до цього контролю.

Так, іншим принципом цього плану є принцип підтримки активної участі громадськості в реформах. Реалізація цього принципу передбачає публічне обговорення та участь громадськості, однак воно зводиться до:

- 1) заохочення публічного обговорення питань корупції й участі громадян у запобіганні корупції шляхом залучення громадських організацій до моніторингу програм і діяльності в публічному секторі; розширення співпраці в антикорупційній роботі між державними структурами, громадськими організаціями, приватним сектором, професійними органами, науково-дослідницькими незалежними центрами; прийняття законів і підзаконних актів, що гарантують громадським організаціям необхідні права для забезпечення їхньої активної участі в антикорупційній роботі;
- 2) доступу до інформації шляхом розроблення й упровадження вимог із надання громадськості інформації, що містить повідомлення про зусилля державних органів із забезпечення правомірності, чесності, громадського контролю та запобігання корупції в їхній діяльності, а також про результати конкретних справ, матеріалів та інших повідомлень про корупцію; заходів, які забезпечують свободу громадськості та ЗМІ в запитуванні й отриманні відповідної інформації стосовно превентивних і правоохоронних заходів; інформаційних систем і баз даних стосовно корупції, чинників та обставин, які сприяють її появі, а також заходів, передбачених в урядових або інших державних програмах чи планах із запобігання корупції, щоб ця інформація була доступна для громадян, неурядових організацій та інших інституцій громадянського суспільства.

Як бачимо, ці принципи не містять прямої вимоги надання доступу громадськості до декларацій державних службовців. Хоча варто визнати, що вони не містять і заборону доступу громадськості до вищезазначених декларацій.

Як зазначають С. Джанков, Р. Ла Порта, Ф. Лопез-де-Сіланес та А. Шлейфер, які дослідили законодавство та практику декларування в 175 державах, приблизно у двох третинах держав законодавство передбачає декларування, а в третині держав передбачене оприлюднення декларацій. При цьому оприлюднення частіше зустрічається в багатших і демократизованих державах [2].

Зауважимо, що Європейський суд з прав людини в рішенні «Випих проти Польщі» від 25 жовтня 2005 року визнав неприйнятною скаргу члена місцевої ради, який відмовився подавати декларацію, стверджуючи, що законодавчий обов'язок розкривати деталі свого фінансового та майнового стану порушує ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Однак суд зазначив, що вимога подавати декларацію та її онлайн-публікація хоча й пов'язані з обмеженням права на невтручання в особисте життя, але таке втручання є обґрунтованим, оскільки в широкій громадськості є правомірний інтерес у тому, щоб переконатися, що місцева політика є прозорою [3].

Водночас, з іншого боку, у цьому рішенні прямо не вказано й на те, що відсутність у законодавстві держави норм, які б зобов'язували оприлюднювати декларації, є порушенням Європейської конвенції. Іншими словами, це рішення тільки констатує, що в разі наявності обов'язку оприлюднювати декларації цей обов'язок не суперечить європейському праву, однак і відсутність такого обов'язку також йому не суперечить.

Варто зазначити, що питання про допустимість публічного розкриття декларацій (надання доступу до декларацій необмеженому колу осіб) є предметом жвавих дискусій як у Західній Європі, так і в постсоціалістичних державах. При цьому, на думку фахівців, немає й не варто найближчим часом очікувати міжнародних стандартів стосовно меж загального розкриття декларованої інформації [4, с. 102].

Надання повного доступу до декларацій здебільшого притаманне тим системам, у яких декларації містять відносно невеликий обсяг інформації та які розповсюджуються тільки на вузьке коло вищих посадових осіб. Це властиво для членів парламенту та міністрів у Данії. Повна інформація оприлюднюється стосовно виборних посадових осіб у Боснії й Герцеговині, а також в Чорногорії та Румунії [4, с. 102].

У Сполучених Штатах Америки публічно декларувати своє фінансове становище зобов'язані вищі посадові особи всіх трьох гілок влади. Водночас у Сполучених Штатах Америки існує й конфіденційна система декларування. Вона призначена для посадових осіб, що працюють, зокрема, у таких сферах, як державні контракти, закупівлі, гранти та ліцензії. Зміст відомостей, задекларованих службовцями в цій системі, доступний тільки відповідним державним органам, але закритий для громадськості [5].

У Великій Британії для громадськості доступними є реєстри фінансових інтересів (аналог декларації) для вищих посадових осіб, а саме: лордів, членів парламенту, їхніх секретарів і референтів [4, с. 102].

У державах, у яких у деклараціях зазначено більше даних, публічне їх розкриття здебільшого обмежене. Наприклад, у Латвії та Естонії декларації оприлюднюються без особистого пізнавального коду, адреси й відомостей, пов'язаних із близькими родичами. Аналогічні обмеження наявні в Албанії, Боснії та Герцеговині, Болгарії, Хорватії, Грузії, Киргизькій республіці, Литві й Македонії. [4, с. 103].

У Німеччині відомості про доходи, які подаються членами Бундестага, публікуються в спрощеному вигляді (зазначається не конкретна сума, а один із трьох рівнів доходів) [4, с. 103]. У Латвії не розголошуються декларації посадових осіб служб безпеки [4, с. 103].

Доречно звернутися й до ч. 1 ст. 8 Федерального закону Російської Федерації «Про протидію корупції» від 25 грудня 2008 року, в якій зазначено, що державні службовці (а відтак і працівники сил охорони правопорядку) зобов'язані подавати відомості про доходи, майно та зобов'язання майнового характеру. Однак, відповідно до ч. 3 ст. 8 цього ж закону, зазначені відомості належать до інформації з обмеженим доступом [6].

При цьому, згідно з п. 3 Порядку розміщення відомостей про доходи, видатки, про майно та зобов'язання майнового характеру окремих категорій осіб та членів їхніх сімей на офіційних сайтах федеральних державних органів, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації й організацій та надання цих відомостей загальноросійським засобам масової інформації для опублікування, на офіційних сайтах заборонено зазначати, зокрема, персональні дані чоловіка (дружини), дітей та інших членів сім'ї декларанта; відомості, які дають змогу визначити місце проживання, місцезнаходження об'єктів нерухомості, поштовий адрес, телефон та інші індивідуальні засоби комунікації декларанта, його дружини (чоловіка), дітей та інших членів сім'ї [7].

Як бачимо, в низці держав оприлюднення декларацій передбачено законом. Однак ця вимога розповсюджується виключно на вищих посадових осіб. Ця практика є доцільною, оскільки вищі посадові особи держави в більшості випадків забезпечені особистою охороною.

Отже, в низці держав, у тому числі й із розвинутою демократією, публічний доступ до декларацій є обмеженим. Цей висновок у поєднанні з висновком про те, що ненадання доступу громадськості до декларацій чиновників не є прямим порушенням міжнародних стандартів, дає можливість стверджувати, що в Україні також може бути запроваджений обмежений доступ до декларацій державних службовців, у тому числі працівників органів охорони правопорядку.

Водночас поміщення декларацій у загальний доступ має схвальну оцінку в громадськості. Це аргументується тим, що дає змогу представникам громадськості паралельно з правоохоронними органами контролювати доходи чиновників (у тому числі й тих, які працюють в органах охорони правопорядку).

Дійсно, в мережі Інтернет викладаються публікації, в яких на основі аналізу електронних декларацій громадськими активістами робляться обґрунтовані припущення про те, що суми видатків окремих державних службовців значно перевищують рівень їхніх доходів [8; 9].

Ми не заперечуємо проти ефективності громадського контролю. Інколи він має вирішальне значення. Особливо в ті часи, коли в населення низька довіра до правоохоронних органів, які зобов'язані самостійно виявляти корупційні дії. Однак вважаємо, що надавання необмеженого публічного доступу до декларацій із персональними даними працівників органів охорони правопорядку та членів їхніх сімей створює додаткову загрозу їхній особистій безпеці.

Якщо порівнювати позитивний і негативний ефекти від оприлюднення декларацій, то, на нашу думку, позитивний ефект від громадського контролю поступається негативному ефекту від загрози особистій безпеки державних службовців загалом і працівникам органів охорони правопорядку зокрема, оскільки життя і здоров'я людини, відповідно до ст. 3 Конституції України, визнається найвищою соціальною цінністю в Україні [10].

Варто зазначити, що, відповідно до п. 4.1.1 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, до державної таємниці належать відомості про причетність працівників Служби безпеки України, Державної прикордонної служби, органів внутрішніх справ, податкової міліції Державної фіскальної служби, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Управління державної охорони, персоналу Державної кримінально-виконавчої служби до здійснення оперативно-розшукової, контррозвідувальної чи розвідувальної діяльності, розголошення яких може завдати шкоду цій діяльності або життю чи здоров'ю цих працівників (персоналу), їхніх близьких родичів у зв'язку з виконанням цими працівниками (персоналом) завдань цієї діяльності [11].

Обов'язок подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачений ч. 1 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції», де зазначено, що особи, зазначені в п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством з питань запобігання корупції [12]. Уважаємо, що цю частину після слів «особи, зазначені в п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону», потрібно доповнити словами «крім осіб, зазначених у п. 4.1.1 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю».

В Україні доцільно обмежити загальний доступ до персональних даних працівників органів охорони правопорядку. Загальнодоступними для громадськості можна залишити декларації вищого керівництва органів охорони правопорядку, які є публічними особами.

Проте ми визнаємо, що обмеження публічного доступу до електронних декларацій варто запроваджувати лише після того, як в Україні буде запроваджений ефективний механізм протидії корупції з боку саме державних органів, а відтак зросте довіра населення до дій вітчизняних органів протидії корупції. Так, ефективна протидія корупції (в тому числі й за допомогою електронного декларування) дасть змогу уникнути розтратам і привласненням істотної суми державних коштів. Якщо частину цих «зекономлених» коштів направити на підвищення грошового забезпечення працівників сил охорони правопорядку (включаючи тих, які мають контролювати відповідність витрат отриманим доходам), то ця система зможе ефективно працювати й без надання публічного доступу до електронних декларацій.

ЛІТЕРАТУРА

1. План дій по боротьбі з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України від 10 вересня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article ;jsessionid=67DBB5688E73449D3C58796269A96301?art_id=47581&cat_id=46352.
2. Simeon Djankov. Disclosure by Politicians / Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.nber.org/papers/w14703>.
3. Decision of the European Court of Human Rights on 25 October 2005 by Andrzej Wypych against Poland [Electronic resource]. – Access mode : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71236#{%22itemid%22 :%5B%22001-71236%22%5D}>.
4. Asset Declarations for Public Officials : A Tool to Prevent Corruption (Russian version). – OECD Publishing, 2011. – 177 p.
5. Горелов Д. Удосконалення механізму декларування доходів та видатків посадових осіб держави та суддів / Д. Горелов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/mart2009/15.htm>.
6. О противодействии коррупции : Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/.
7. Порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования : Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 года № 613 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148924/3eae18179f08034422438a7548ea12edd9a1b57c/#dst100049.
8. Родина слідчого ГПУ по справі Юрія Єнакіївського за два роки отримала купу столичної нерухомості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nashigroshi.org/2016/11/05/rodyna-slidchoho-hpu-po-spravi-yuriya-enakijivskoho-za-dva-roky-otrymala-kupu-stolychnoji-neruhomosti/>.
9. Суддя, який жив на одну зарплату, знайшов мільйон на квартиру в Іспанії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nashigroshi.org/2016/11/03/suddya-yakyj-zhyv-na-odnu-zarplatu-znajshov-miljon-na-kvartyru-v-ispanii/>.
10. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

11. Звід відомостей, що становлять державну таємницю : Наказ Служби безпеки України від 12 серпня 2005 року № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/print1479997947374706>.
12. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

REFERENCE

1. “Action Plan to combat corruption in Azerbaijan, Armenia, Georgia, Russia, Tajikistan and Ukraine on 10 September 2003”, available at : http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?jsessionid=67DBB5688E73449D3C58796269A96301?art_id=47581&cat_id=46352.
2. Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer “Disclosure by Politicians”, available at : <http://www.nber.org/papers/w14703>.
3. “Decision of the European Court of Human Rights on 25 October 2005 by Andrzej Wypych against Poland”, available at : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71236#{%22itemid%22:%5B%22001-71236%22%5D%7D}>.
4. (2011), “Asset Declarations for Public Officials” : A Tool to Prevent Corruption (Russian version), OECD Publishing, 177 p.
5. Gorelov, D. “Improving the mechanism of declaration of income and expenditure of state officials and judges”, available at : <http://old.niss.gov.ua/monitor/mart2009/15.htm>.
6. (2008), “On Corruption Prevention” : Federal Law of the Russian Federation № 273-FZ on 25 December, available at : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/.
7. “Order of deployment of information on income, expenditure, property and liabilities of the property nature of certain categories of persons and their family members on official websites of federal state bodies, state authorities of the subjects of the Russian Federation and organizations and providing these information to all-Russian mass media for publication” : Decree of the President of the Russian Federation on July 8, 2013 № 613, available at : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148924/3eae18179f08034422438a7548ea12edd9a1b57c/#dst100049.
8. “Family GPU investigator in the case of Yuri Yenakiyev two years got a bunch of capital property”, available at : <http://nashigroshi.org/2016/11/05/rodyna-slidchoho-hpu-po-spravi-yuriya-enakijivskoho-za-dva-roky-otrymala-kupu-stolychnoji-neruhomosti/>.
9. “The judge who lived on one salary, he found a million for an apartment in Spain”, available at : <http://nashigroshi.org/2016/11/03/suddya-yakyj-zhyv-na-odnu-zarplatu-znajshov-miljon-na-kvartiryu-v-ispanii/>.
10. “Constitution of Ukraine on June 28, 1996”, available at : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. “Code of Information Constituting State Secrets” : Order of Security Service of Ukraine number 440 on 12 August 2005, available at : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/print1479997947374706>.
12. “Prevention of Corruption” : Law of Ukraine on 14 October 2014, available at : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.