

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v2.2023.13>**М. М. Бліхар***orcid.org/0000-0003-2974-0419**докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри адміністративного та інформаційного права
Національного університету «Львівська політехніка»*

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

У Конституції України наголошується, що «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. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. Захист громадян є основним обов'язком держави. Державна політика повинна бути побудована таким чином, щоб гарантувати людині максимально можливий захист в обмін на її правомірну поведінку. В іншому випадку держава, через діяльність компетентних органів та посадових осіб, може скористатися правом примусу.

Правова соціальна держава, якою прагне бути Україна, повинна швидко та ефективно реагувати на виклики та загрози, з якими стикаються чи можуть зіткнутися її громадяни, шляхом їх уникнення чи мінімізації негативних наслідків для людини зокрема та суспільства загалом. Стрімкий розвиток та поширення інформаційних технологій є викликом для держави, адже виникає новий вид загрози – інформаційна. Забезпечення інформаційної безпеки людини можливо здійснити шляхом захисту її персональних даних від несанкціонованого використання та поширення.

Сьогодні чимало навіть юридично значущих дій людина може вчинити за допомогою мережі інтернет, де вона залишає свої персональні дані. Якщо ці дані будуть несанкціоновано поширені чи використані, то це може мати негативні правові наслідки для людини.

Найпершим завданням держави у сфері захисту персональних даних, а, відповідно, і захисту людини, є створення актуальної законодавчої бази для закладення правових основ роботи з персональними даними. Подальшим кроком має стати розробка та впровадження практичних механізмів роботи із захисту персональних

даних. І лише через певний час на основі аналізу діяльності із захисту персональних даних загалом та окремих її аспектів зокрема сприяє профілактиці правопорушень у сфері захисту персональних даних та провадить певні реформи, застосовуючи форми та методи захисту персональних даних, які б відповідали запитам суспільства та вимогам часу.

Свою діяльність у цьому напрямку держава реалізовує через уповноважені органи та посадових осіб – публічні адміністрації. Публічне адміністрування уповноважених органів та посадових осіб полягає у реалізації політики держави у тій чи іншій сфері та здійснюється шляхом прийняття адміністративних рішень і надання адміністративних послуг.

До особливостей публічного адміністрування можемо віднести: залежність від державної влади. Публічне адміністрування опирається на державну владу, яка виступає його основою. Свої функції держава виконує через публічні адміністрації шляхом надання їм певних повноважень та покладення на них певних обов'язків. Аналізуючи результати діяльності публічних адміністрацій, можна зробити висновки про ефективність чи неефективність державної політики у певних сферах; забезпечення реалізації рішень органів влади. Саме по собі рішення влади не буде ефективним без забезпечення його виконання конкретними суб'єктами. Тобто процес публічного адміністрування покликаний забезпечити реалізацію рішень влади, сприяти їх виконанню в повному обсязі, що дозволить досягти певного рівня добробуту населення; загальнонаціональна поширеність. Процес здійснення публічного адміністрування через роботу публічних адміністрацій охоплює територію усієї держави, а не окремих її регіонів. Завдяки цьому можливо досягнути максимальний ефект від реалізації рішень органів державної влади; виступає зв'язковим елементом між державою і людиною. Поняття «держава» є відносно абстрактним,

адже людина не може напряму досягнути її органами відчуттів, це стає можливим через роботу механізму держави – системи органів влади та публічної адміністрації. Саме публічна адміністрація шляхом здійснення процесів публічного адміністрування виконують роль зв'язку між державою та людиною, вони узгоджують інтереси різних груп населення (індивідуальні та групові, регіональні та загальнодержавні), забезпечуючи певний баланс інтересів.

На мою думку, публічне адміністрування – це суспільне явище в демократичних державах, яке охоплює діяльність уповноважених органів державної влади (виконавчої, законодавчої та судової), мета якого полягає у виконанні функцій держави шляхом формування державної політики, її реалізації для побудови правової соціальної держави. В Україні публічне адміністрування здійснюють відповідно до принципів, закріплених у Конституції. До таких принципів відносять: принцип верховенства права, принцип законності, принцип відповідальності органів влади та їх посадових осіб перед людиною, принцип гласності.

Незалежно від сфери дії публічного адміністрування, воно характеризується певними загальними ознаками, до яких можемо віднести: відображення найбільш суттєвих закономірностей державного та суспільного розвитку. Це дає змогу рухатися шляхом від загального до конкретного, вирішуючи спершу найбільш загальні проблеми, а тоді в межах кожної із загальних проблем з'ясовувати та вирішувати дрібніші; наявністю стійких взаємозв'язків між елементами публічного адміністрування як системи. Ці взаємозв'язки виражаються через процеси обміну інформацією між елементами, що взаємодіють у кожному конкретному випадку, та загалом у процесі функціонування публічного адміністрування; наявністю специфіки власне державного управління, яке є відмінним від інших видів управління. Дана ознака характеризується такими рисами, як універсальність, впорядкування певного виду діяльності, реалізація у спільній діяльності людей, наявність особливого апарату управління та інші.

Публічне адміністрування функціонує як певний механізм, тобто використовується певна послідовність дій, які проявляються у конкретних формах та методах.

У сучасних умовах вітчизняна правова наука не має єдиного закріпленого тлумачення поняття «форма публічного адміністрування». Для прикладу, науковці пропонують трактувати його як: зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та має певні наслідки (І. Пастух);

уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети (Н. Мельтюхова); той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності. Кожного суб'єкта публічної адміністрації наділено відповідною компетенцією, яка, як правило, надає йому можливість обирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбивати зміст своєї регулятивної, сервісної або управлінської діяльності у тій формі, яка, на його думку, є найбільш ефективною і найбільшою мірою відповідає публічним інтересам (Т. Гуржій); зовнішній (формалізований) вираз діяльності публічної адміністрації, здійснюваної на підставі закону та в межах наданої компетенції, щодо захисту прав людини (зокрема права на невтручання в особисте життя) у зв'язку з обробкою персональних даних [2, с. 124].

Для нашої держави та суспільства питання, пов'язані із публічним адмініструванням захисту персональних даних, є вкрай актуальними. Найперше, що має зробити держава для їх вирішення, – створити нормативно-правову базу, яка відповідатиме запитам суспільства, регулюватиме суспільні відносини у даній галузі відповідно до часо-просторових вимог. «Нормативне регламентування захисту персональних даних передбачено в нормах міжнародних договорів з прав людини як складова частина права на приватність: ст. 17 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права; ст. 11 Американської конвенції з прав людини; ст. 7 Хартії основних прав Європейського Союзу; Керівних принципах із захисту недоторканності приватного життя і транскордонних потоків персональних даних; Керівних принципах регулювання комп'ютерних файлів, які містять персональні дані; Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних; ст. 8 Директиви Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних»; Загального регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) «Про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС». ... На національному рівні питання захисту персональних даних регламентовано: ст. 32 Конституції України; ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію»; Законом України «Про захист персональних даних»; та підзаконними нормативно-правовими актами (Типовий порядок обробки персональних даних; Порядок здійснення Уповноваженим ВРУ контролю за додержанням законодавства про захист

персональних даних; Порядок повідомлення Уповноваженого ВРУ з прав людини про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, про структурний підрозділ або відповідальну особу, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних під час їх обробки, а також оприлюднення вказаної інформації» [3, с. 76].

На основі аналізу нормативно-правової бази, перелічених вище визначень поняття «форма публічного адміністрування» та з огляду на предмет і об'єкт нашого дослідження ми можемо виділити такі форми публічного адміністрування захисту персональних даних: видання нормативних актів адміністрування. Ця форма публічного адміністрування спрямована перш за все на встановлення організаційно-правових засад захисту персональних даних. Залежно від статусу та компетенції, говорячи іншими словами – рівня управління, виділяють: а) відомчі підзаконні правові нормативні акти (центральний рівень адміністрування). Це сукупність нормативно-правових актів, які мають загальнодержавне поширення та є обов'язковими до виконання усіма суб'єктами, розпорядниками та одержувачами персональних даних; б) розпорядження, що видаються місцевими органами публічного адміністрування (територіальний рівень адміністрування). Дана сукупність нормативних актів має певний ареал поширення, тобто стосується діяльності місцевого органу публічного адміністрування; в) локальні підзаконні правові нормативні акти (регламенти, положення), мета видання яких полягає в упорядкуванні внутрішньої організаційної діяльності (рівень органу адміністрування). Така діяльність проводиться з метою вдосконалення діяльності конкретного органу публічного адміністрування захисту персональних даних; видання індивідуальних актів адміністрування. Це діяльність, спрямована на врегулювання конкретних випадків, з'ясування обставин певних справ. Дана група актів видається з метою забезпечення ефективної реалізації нормативно-правових актів. У таких актах містяться персоніфіковані точно визначені владні приписи; проведення організаційних заходів. Це систематичні заходи, спрямовані на забезпечення ефективної роботи публічної адміністрації. До цієї форми публічного адміністрування можемо віднести проведення заходів, пов'язаних із роз'ясненням змісту нормативно-правових актів, інспектуванням адміністрацій нижчого рівня; здійснення прийому громадян, організація телефонних «гарячих ліній» для населення з питань захисту персональних даних.

На мою думку, форма публічного адміністрування захисту персональних даних – це класи-

фікований за певними зовнішніми ознаками конкретний результат роботи публічної адміністрації, за допомогою якого створюються умови для досягнення поставленої мети – захисту персональних даних людини від несанкціонованого використання та поширення.

Ефективне публічне адміністрування захисту персональних даних є неможливим без застосування сукупності методів, які дають змогу вивчити, проаналізувати способи, шляхи та форми взаємодії між публічною адміністрацією та людиною у сфері захисту персональних даних. Як зазначає О.М. Вдовиченко: «Розвиток системи публічного адміністрування в умовах реформування вітчизняного публічного управління має здійснюватися на основі використання та дотримання сучасних підходів, принципів та методів, які сприятимуть процесу інтеграції України у європейське співтовариство та забезпечать встановлення високого рівня демократизації у сфері державної влади. Наукове пізнання та осмислення методологічних основ публічного адміністрування дає змогу обґрунтувати спрямованість, сутність та зміст державно-управлінської діяльності на сучасному етапі розвитку українського суспільства» [4, с. 131].

Метод – це спосіб вивчення, дослідження чогось, шлях досягнення певної мети. Методи публічного адміністрування захисту персональних даних – це, найперше, способи виконання суб'єктами публічного адміністрування своїх функцій в межах наданих їм законодавством повноважень. «Під методами публічного адміністрування розуміють сукупність способів практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, які відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції та повноважень» [4, с. 127]. Характерними рисами методів публічного адміністрування захисту персональних даних, на мою думку, є те, що вони: виражають публічний інтерес у необхідності захисту персональних даних від несанкціонованого поширення та використання. Сьогодні питання захисту персональних даних є актуальним для українського суспільства, воно «на слуху», тому й інтерес громадськості до нього підвищений, а, відповідно, існує запит до влади щодо створення механізмів ефективного їх захисту; виступають засобами реалізації тих функцій, які покладені на публічну адміністрацію у сфері захисту персональних даних. Щоб виконувати свої безпосередні функції у сфері захисту персональних даних, публічна адміністрація має послуговуватися сукупністю методів, яка дозволяє найбільш ефективно виконувати функції державної політики у даній сфері; реалізуються у процесі публічного адміністрування. Для того, щоб публічне адміністрування

захисту персональних даних з теоретичного поняття стало практичним процесом, необхідною складовою є сукупність певних дій, які утворюють метод, а сам метод реалізовується у процесі практичної діяльності.

Загалом, у вітчизняній науці є чимало класифікацій методів публічного адміністрування, однак ми більш детально зупинимось на методах переконання, заохочення та примусу, як таких, що апелюють до свідомості людини та мають безпосередній вплив на формування правослухняної поведінки. Переконання, заохочення, примус – це та сукупність методів публічного адміністрування захисту персональних даних, яка дозволяє максимально ефективно провадити даний вид діяльності, реалізуючи політику держави у даній сфері суспільного життя. Найпершою особливістю цих методів є апелювання до свідомості людини, пошук таких способів та засобів впливу, які допоможуть сформуванню у людини усвідомлену необхідність вчиняти відповідно до вимог закону, отримуючи взамін від держави гарантії захисту та невідкладного відновлення її порушених прав чи свобод.

Метод переконання – це один із методів публічного адміністрування захисту персональних даних, суть якого полягає у систематичному впливі на свідомість людини з метою вироблення у неї усвідомленої необхідності вчиняти відповідно до вимог закону, правових приписів. «Практичне застосування методу переконання відбувається завдяки використанню конкретних форм, під якими можна розуміти перелік засобів впливу на свідомість і поведінку особи з метою формування у неї усвідомлення доцільності та необхідності виконувати загальнообов'язкові нормативні приписи» [5, с. 84]. Ті законодавчо закріплені приписи, які формують законодавство у сфері захисту персональних даних, є прийнятими в інтересах суспільства та з метою, найперше, захисту людини. Завдання публічної адміністрації під час застосування цього методу – пояснити, для чого здійснюються ті чи інші заходи із захисту персональних даних. Показником ефективності застосування даного методу є зростання рівня довіри населення до влади в особі публічної адміністрації. Визначальною рисою цього методу є добровільність виконання вимог нормативних актів.

Метод заохочення – це спосіб публічного адміністрування захисту персональних даних, який полягає у процесі узгодження інтересів та потреб людини, поведінку якої необхідно простимулювати для того, щоб досягти мети публічного адміністрування у конкретній сфері, з інтересами та потребами держави і суспільства. Лише урівноваживши інтереси людини та суспільства, держави, можна вирішити певні проблемні питання

у сфері захисту персональних даних. Застосування методу заохочення демонструє готовність держави в особі публічної адміністрації вирішувати проблеми, що виникають, шляхом стимулювання суб'єктів адміністрування до ефективної діяльності. Метод заохочення завжди є синхронним, він застосовується в конкретний часовий проміжок з метою вирішення конкретних актуальних завдань.

Примус як метод публічного адміністрування захисту персональних даних являє собою імперативний вплив суб'єкта публічної адміністрації на інших суб'єктів у разі порушення ними правових норм у сфері захисту персональних даних. Даний метод передбачає виключну можливість держави в особі публічної адміністрації щодо застосування заходів примусу. До особливостей методу примусу в публічному адмініструванні захисту персональних даних можемо віднести: застосування для охорони правовідносин, що виникають у сфері захисту персональних даних; встановлена наявність факту вчинення правопорушення є підставою для застосування примусу; суб'єкти застосування примусу – органи публічної адміністрації, їх посадові особи; обов'язковою ознакою є вертикальність застосування примусу. Відповідно до повноважень примус не може бути застосований між публічними адміністраціями одного рівня; чітка законодавча визначеність. Порядок і підстави застосування примусу чітко визначені у нормативно-правових актах; він може бути застосований виключно у визначених законом випадках та формах; примусовість застосування – є обов'язковими до виконання усіма суб'єктами публічного адміністрування захисту персональних даних.

Вибір методу публічного адміністрування захисту персональних даних необхідно здійснювати з урахуванням таких особливостей, як: галузь діяльності, об'єкти впливу, кадрові та технічні можливості – тоді він буде ефективним та виконуватиме своє пряме призначення – реалізація державної політики у сфері захисту персональних даних. «Захист персональних даних ... здійснюється на базі пріоритету суспільних інтересів над приватними та відповідно до принципів законності і верховенства права. Створення дієвої системи захисту персональних даних належить до міжнародних зобов'язань України, в тому числі пов'язаних із європейською інтеграцією нашої держави. Зокрема, саме від виконання цього зобов'язання значною мірою залежать євроінтеграційні прагнення нашої держави» [6, с. 148].

Отже, підсумовуючи, можу зробити висновок, що публічне адміністрування – це суспільне явище в демократичних державах, яке охоплює діяльність уповноважених органів державної

влади (виконавчої, законодавчої та судової), мета якого полягає у забезпеченні виконання функцій держави шляхом формування державної політики, її реалізації для побудови правової соціальної держави. Формами публічного адміністрування захисту персональних даних є: видання нормативних актів адміністрування, видання індивідуальних актів адміністрування, проведення організаційних заходів. До методів публічного адміністрування захисту персональних даних відносимо такі методи, як переконання, заохочення та примус. Необхідність подальшого вивчення форм та методів публічного адміністрування захисту персональних даних є вимогою часу у зв'язку зі стрімким розвитком інформаційних технологій та необхідністю гарантування людині безпеки при роботі з ними, а у разі потреби – швидке та якісне відновлення порушених прав людини, спричинених несанкціонованим поширенням персональних даних та мінімізація їх можливих негативних наслідків для людини.

Література

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>
2. Гуржій Т.О., Петрицький А.Л. Правовий захист персональних даних: *монографія*. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 216 с.
3. Легка О.В. Актуальні питання захисту персональних даних: вітчизняний та міжнародний досвід. *Правова позиція*. 2021. № 2 (31). С. 74–79. URL: <http://legalposition.umsf.in.ua/archive/2021/2/15.pdf>
4. Вдовиченко О.М. Застосування методів публічного адміністрування в сучасних умовах: теоретичні та практичні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 3. С. 124–132. DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.3.20>
5. Журавель Я. В. Деякі питання застосування методу переконання у публічному адмініструванні. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. С. 81–84. <https://doi.org/10.15421/392048>
6. Серета О.Г., Т.В. Красюк. Деякі питання спеціального режиму захисту вразливих персональних даних працівника. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Вип. 1. С. 144–149. <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.25>

Анотація

Бліхар М. М. Форми та методи публічного адміністрування захисту персональних даних. – Стаття.

У статті проаналізовано форми та методи публічного адміністрування захисту персональних даних. Такі категорії, як «форма» і «метод» використовуються не тільки у теорії науки для тлумачення певних засад, основоположних ідей, властивих науці загалом, а й активно застосовуються у наукових дисциплінах, які мають цілком практичне спрямування, з метою поступального розвитку знань тієї чи іншої галузі науки відповідно до потреб держави і суспільства. Поняття «форма» можна охарактеризувати як упорядкований певним чином зміст, наповненість чогось.

Власне, ознайомлення, вивчення форми певного явища, поняття, сукупності знань конкретної галузі науки дає змогу осягнути її зміст, тобто зрозуміти сутність, а разом із тим і актуальність її для суспільства та держави. Категорію «метод» можна трактувати як спосіб, засіб чи шлях для вивчення форми. Сьогодні наука володіє великою кількістю методів і кожен може обирати саме той метод чи їх сукупність, завдяки яким йому буде найпростіше дослідити певне поняття чи явище, зрозуміти його зміст та, при потребі, виокремити нове знання. Публічне адміністрування як галузь знань та дисципліна, яка має цілком практичне спрямування, також будується за загальними законами науки. Форми публічного адміністрування виражають його зміст через визначення чіткого механізму публічного адміністрування (виконання державою своїх функцій через публічні адміністрації), а методи здійснення дають змогу простежити ефективність державної політики в певному напрямку та, за необхідності, вдосконалити існуючі або ж використати нові способи досягнення поставлених цілей. Дослідження форм і методів публічного адміністрування захисту персональних даних вкрай актуальні для українського суспільства та держави, адже реалії сьогодення свідчать про низький рівень захисту персональних даних. Ситуація, що склалася, вимагає негайного вирішення, адже захист громадян (з огляду на предмет та об'єкт нашого дослідження, – це безпека громадян через захист їх персональних даних від несанкціонованого використання та поширення) є пріоритетним завданням держави.

Ключові слова: адміністративна послуга, закон, захист персональних даних, зміст, метод, персональні дані, публічне адміністрування, форма.

Summary

Blikhar M. M. Forms and methods of public administration of personal data protection. – Article.

The article analyzes the forms and methods of public administration of personal data protection. Such categories as “form” and “method” are used not only in the theory of science to interpret certain principles, fundamental ideas inherent in science in general, but are also actively used in scientific disciplines that have a completely practical orientation, with the aim of progressive development of knowledge in this or that field. another field of science in accordance with the needs of the state and society. The concept of “form” can be characterized as content ordered in a certain way, fullness of something. Actually, familiarization, study of the form of a certain phenomenon, concept, set of knowledge of a specific field of science makes it possible to understand its content, that is, to understand its essence, and at the same time, its relevance for society and the state. The category “method” can be interpreted as a way, a means or a way to study form. Today, science has a large number of methods, and everyone can choose exactly the method or their combination, thanks to which it will be easiest for him to investigate a certain concept or phenomenon, understand its content and, if necessary, isolate new knowledge. Public administration as a field of knowledge and a discipline that has a completely practical orientation is also built according to the general laws of science. The forms of public administration express its content through the definition of a clear mechanism of public administration (performance by the state of its functions through public administrations), and the methods of implementation

make it possible to trace the effectiveness of state policy in a certain direction and, if necessary, to improve the existing ones or use new ways of achieving the set goals. The study of forms and methods of public administration of personal data protection is extremely relevant for Ukrainian society and the state, because today's realities indicate a low level of personal data protection. The situation that has developed requires an

immediate solution, because the protection of citizens (given the subject and object of our research is the safety of citizens through the protection of their personal data from unauthorized use and distribution) is a priority task of the state.

Key words: administrative service, law, protection of personal data, content, method, personal data, public administration, form.