

УДК 002:34.342(045)

Д.В. ЦВІРЮК, Харківський національний
університет внутрішніх справ

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПЕРСОНАЛЬНИМИ ДАНИМИ

Ключові слова: персональні дані, адміністративне законодавство, фізична особа, правове регулювання, методи та способи впливу

Активізація сфери захисту персональних даних, яка обумовлена стрімкими темпами інформатизації та ризиками втрати або несанкціонованого доступу до відомостей персонального характеру, актуалізує потребу запровадження ефективних методів та способів правового регулювання зазначеної сфери. За таких умов, постає проблема визначення ролі адміністративного законодавства у правовому регулюванні відносин, пов'язаних з персональними даними. Передусім, це викликано необхідністю забезпечення належних стандартів державного управління, що сприятиме гарантуванню прав та свобод громадян.

Проблемами правового регулювання відносин, пов'язаних із персональними даними, займались В.Н. Баскалов, А.А. Баранов, О.І. Брель, А.В. Кучеренко, М.В. Різак та інші вчені. Утім дослідження вказаних науковців мали загальний характер та не торкалися питань правового регулювання персональних даних у системі адміністративного права.

Правове регулювання сфери персональних даних, яке відбувається за допомогою методів адміністративно-правового впливу, обумовлює потребу виокремлення цих відносин у рамки адміністративно-правового інституту. Таким чином, виникає потреба детального аналізу мети, завдань і рівнів адміністративно-правового регулювання зазначеної сфери суспільних відносин. Звідси, мета статті полягає в дослідженні ролі адміністративного за-

конодавства щодо регламентації відносин, пов'язаних із персональними даними.

Основні засади правового регулювання відносин, пов'язаних із захистом персональних даних, встановлено у Законі України «Про захист персональних даних». Цей Закон має загальносистемний характер і передбачає реалізацію його як системи взаємопов'язаних та взаємопогоджених норм права та механізмів, що забезпечують загальні умови для законності обробки персональних даних, регулювання діяльності суб'єктів у сфері персональних даних [1]. Тому законність обробки персональних даних безпосередньо залежить від узгодженості правових норм та побудови збалансованої системи законодавства у сфері захисту персональних даних. Для реалізації цього необхідним є з'ясування стану правового регулювання відносин, пов'язаних із захистом персональних даних, і визначення місця у ньому адміністративного законодавства.

Захист персональних даних – це передусім складний та системний процес, який повинен охоплювати різні стадії обробки персональних даних, починаючи з моменту їх отримання та закінчуючи видаленням та знищенням. Вказані процеси регламентовані Законами України «Про захист персональних даних», «Про інформацію», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні», Кодексом України про адміністративні правопорушення, Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державний реєстр баз персональних даних та порядок його ведення», Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України, наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Типового порядку обробки персональних даних у базах персональних даних» та іншими нормативно-правовими актами.

Наведений перелік нормативно-правових актів дозволяє констатувати, що усі вони мають владно-розпорядчий характер, а отже використовуються для регламентації сфери державного управління. Вказана проблематика пов'язана з теоретичними засадами ви-

значення правових дефініцій «правове регулювання», «правовідносини» та «адміністративне законодавство», отже звернемося до їх визначення для того щоб за допомогою методу дедукції встановити особливості адміністративно-правового регулювання відносин, пов'язаних із захистом та обробкою персональних даних.

Правове регулювання завжди пов'язано з розробкою механізму реалізації прав та обов'язків суб'єктів, оскільки право відображає інтереси суб'єктів соціальної взаємодії, але тільки ті, які цікаві усім учасникам суспільних відносин [2, с.525]. З цього можна зробити висновок, що правове регулювання суспільних відносин – це категорія, яка вигідна не тільки державі, метою якої є окреслення суспільних відносин певним правовим полем, а й для самих суб'єктів суспільних відносин, для яких правове регулювання відіграє роль гаранта їх прав, свобод та законних інтересів. У цьому вбачається цінність правового регулювання для держави і суспільства.

С.С. Алексєєв стверджує, що правове регулювання – це здійснюваний за допомогою правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до вимог економічного базису, суспільних потреб даного соціального ладу [3, с.289]. З цього визначення випливає, що правове регулювання це складний механізм, який реалізується за допомогою певних засобів у сфері суспільних відносин та перетворює їх у правовідносини. В.Н. Хропанюк зазначає, що «...правове регулювання являє собою складний та системний процес, який здійснюється за допомогою спеціальних засобів юридичного впливу на суспільні відносини» [4, с.341].

Необхідність правового регулювання захисту та обробки персональних даних обумовлена такими чинниками:

1) в умовах інтеграційних процесів держави правове регулювання здебільшого відображає світові тенденції розвитку сфери захисту персональних даних, що підтверджується

вимогами Європейського Союзу та міжнародно-правовими документами у сфері захисту персональних даних. Мова йде про те, що формування національного законодавства в цій сфері, відбувається з урахуванням позитивного міжнародного досвіду, який часто є набагато прогресивнішим ніж вітчизняний;

2) засоби правового регулювання відображають суспільну думку та прагнення у сфері захисту персональних даних, що спрямовано на узгодження інтересів учасників правовідносин з національними інтересами України. При цьому влада країни має розуміти, що захищаючи персональні дані громадян вона таким чином впливає й на національну безпеку, складовою якої є саме інформаційна безпека України;

3) за допомогою механізмів правового регулювання влада країни забезпечує однакові стандарти державного управління у сфері захисту персональних даних, тобто за допомогою загальнообов'язковості та формального закріплення норм законодавства створюються рівні умови захисту персональних даних на території держави;

4) інститут правового регулювання сфери захисту персональних даних, забезпечує виконання положень Конституції України щодо недоторканості особистого життя, захисту честі й гідності людини та громадянина, як найвищої соціальної цінності. Тому фактично правове регулювання деталізує положення Конституції України та забезпечує їх реалізацію на практиці.

У теорії адміністративного права під правовим регулюванням розуміють спеціально-юридичний механізм впливу на поведінку і діяльність учасників адміністративних правовідносин [5, с.83]. Слід зазначити, що визначення правового регулювання в адміністративному праві дещо відрізняється від розуміння цієї категорії в теорії права, яке було наведено вище, однак його сутність залишається незмінною. Іншими словами, спеціально-юридичний механізм – це також сукупність методів та способів впливу на суспільні відносини, оскільки кожний механізм передбачає наявність відповідних складових, які у

своїй єдності дозволяють досягти поставленої мети.

Адміністративно-правове регулювання, як кожна соціальна категорія, має відповідні ознаки, властиві виключно цьому виду регулювання, а саме:

1) є впливом держави на суспільні відносини, що виникають між суб'єктами щодо правового регулювання захисту та обробки персональних даних, метою якого є забезпечення стабільності сфери державного управління;

2) здійснюється за допомогою відповідних правових засобів, сукупність яких утворює механізм адміністративно-правового регулювання;

3) його метою є регламентація державно-владних відносин (у тому числі й у сфері захисту інформації персонального характеру, наприклад, чітке визначення процедури повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку володільцем персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних);

4) виконує роль каталізатора розвитку правовідносин, пов'язаних з персональними даними. Це пояснюється тим, що за допомогою впливу на вказані суспільні відносини стають наявними проблеми та потреби щодо удосконалення зазначеної сфери суспільного життя;

5) у рамках вказаного регулювання відбувається встановлення прав та обов'язків учасників правовідносин у сфері владно-розпорядчої діяльності.

Важливою категорією адміністративно-правового регулювання є методи та способи. Ю.П. Битяк визначає метод адміністративно-правового регулювання як «...сукупність прийомів юридичного впливу, якими визначається становище сторін у правовідносинах» [5, с.41]. Зазначимо, що таке визначення є доволі стислим, хоча й дозволяє усвідомити правову природу цього поняття. З цього приводу С.О. Мосьондз наголошує, що «...численні дослідження проблеми методів адміністративно-правового регулювання свідчать про недостатність розгляду проблеми» [6, с.122]. Таким чином, проблема визначення поняття методу адміністративно-правового регулю-

вання є актуальною та потребує значного наукового опрацювання. Вважаємо, що під методами та способами правового регулювання в адміністративному праві слід розуміти сукупність засобів та спеціальних прийомів регламентації суспільних відносин, які застосовуються органами державного управління.

Особливість методів адміністративно-правового регулювання полягає в тому, що вони орієнтовані на задоволення потреб держави та суспільства, а не приватних і особистих інтересів. До методів адміністративно-правового регулювання належать такі: використання приписів, встановлення заборони, надання дозволів, метод координації та стимулювання, а також реєстрація [7, с.26]. Відносно сфери персональних даних такими методами є: контроль, встановлення адміністративної та інших видів відповідальності за порушення законодавства в цій галузі та інші.

Важливим завданням також є визначення рівнів адміністративно-правового регулювання сфери персональних даних в Україні. Пропонуємо такі рівні розподілити на:

1) конституційний рівень, який є підґрунтям будь-яких правовідносин в державі, оскільки саме на рівні Основного Закону декларовані права людини і громадянина, у тому числі й ті, що стосуються захисту відомостей про фізичну особу (право на особисте життя, таємницю листування, недоторканість тощо);

2) законодавчий рівень, основу якого складають Закони України «Про захист персональних даних» і «Про інформацію», Кодекс про адміністративні правопорушення України та інші, які деталізують існуючі конституційні гарантії;

3) підзаконний рівень передбачає наявність нормативних актів владно-розпорядчого характеру (акти Кабінету Міністрів України, акти Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, акти міністерств тощо). Цей рівень має суто практичне значення, оскільки такі документи забезпечують безпосередню реалізацію повноважень органів влади щодо конкретної сфери правовідносин;

4) договірний рівень, який зокрема відображає особливості правового становища

окремих учасників відносин, пов'язаних з персональними даними (договір між володільцем та розпорядником). Підкреслимо, що такий рівень є необхідним, адже на законодавчому рівні, участь розпорядника має факультативний характер, тому потребує додаткової регламентації.

Вважаємо, що правовідносини, пов'язані з персональними даними, слід віднести до особливої частини адміністративного права, яка складається із спеціалізованих регулятивних і охоронних норм права, що діють в окремих сферах функціонування публічної виконавчої влади. Не викликає сумніву, що забезпечення захисту персональних даних та їх належної обробки є окремим напрямком владно-розпорядчої діяльності, оскільки використання відомостей про фізичну особу покладено в основу функціонування державних реєстрів, які складають фундамент державного управління. Натомість виникає ще одне питання, вирішення якого має принципове значення: до якої підгалузі особливої частини слід віднести відносини щодо захисту персональних даних? Вважаємо, що ці відносини доцільно включити до адміністративно-політичної діяльності щодо забезпечення безпеки громадян, адже захист персональних даних є складовою забезпечення конституційного права людини та громадянина на недоторканість особистого життя.

З урахуванням того, що підгалузь адміністративного права складається з відповідних інститутів, вважаємо, що слід звернути увагу на поняття інституту адміністративного права. Спираючись на вихідні положення теорії права можна стверджувати, що інститут адміністративного права – це особлива сукупність юридичних норм, яка регламентує окрему сферу державного управління [5, с.62]. Таким чином, існування будь-якого інституту адміністративного права не можливо без індивідуалізації та виокремлення сфер державного управління. За таких умов, необхідним є визначення ознак інституту адміністративного права, що у подальшому допоможе визначити місце відносин щодо захисту персональних даних у системі інститутів ад-

міністративного права. Пропонуємо такими ознаками вважати:

1) інститут адміністративного права складається з юридичних норм, які мають специфічний характер, пов'язаний з об'єктом правового регулювання. Тобто, мова йде про те, що вказані норми регламентують більш вузьку групу суспільних відносин;

2) дія юридичних норм, які входять до складу інституту, спрямована на упорядкування окремої сфери державного управління. Іншими словами, розмежування сфери владно-розпорядчої діяльності обумовлює потребу створення комплексу норм, що мають враховувати специфіку чітко визначеної сфери державного управління;

3) не дивлячись на свою особливість, норми інституту адміністративного права повинні гармонійно доповнювати інші інститути та взаємодіяти з нормами, що входять до їх складу. Фактично це невід'ємна умова ефективного регулювання сфери державного управління взагалі.

Активний розвиток сфери правового регулювання персональних даних обумовлює необхідність їх виділення в окремий інститут адміністративного права, який можна умовно назвати «інститут обробки та захисту персональних даних» та віднести до особливої частини адміністративного права. Така пропозиція уявляється слушною, адже на сьогодні персональна інформація використовується усіма органами виконавчої влади, а тому має важливе значення для сфери державного управління. Таким чином, правове регулювання відносин, пов'язаних з персональними даними – це окремий інститут адміністративного права. До того ж проаналізовані правові акти, які регулюють сферу персональних даних, розроблені не тільки з метою виконання міжнародних зобов'язань України у рамках європейських конвенцій та директив, а й мають в основі національні правові традиції.

Слід зауважити, що ефективний захист персональної інформації стає можливим лише в рамках окремого інституту, який повинен містити обґрунтовані методи та способи правового регулювання зазначеної сфери. Також

цей інститут має гармонійно співвідноситися з іншими інститутами адміністративного права, що є умовою ефективного правового регулювання, а його норми не повинні дублювати чи суперечити нормам інших інститутів адміністративного права [8, с.16].

Метою адміністративно-правового регулювання сфери персональних даних (в рамках окремого інституту) є забезпечення належних умов захисту персональних даних, які знаходяться в базах даних, а також створення умов для реалізації державної політики в цій сфері. До того ж, метою такого регулювання є стимулювання розвитку та запровадження нових, більш дієвих форм і методів охорони інформації персонального характеру. Досягнення мети не можливо без виконання наступних завдань: створення системи законів та підзаконних актів, спрямованих на регламентацію правового статусу володільця та розпорядника; перерозподіл повноважень між органами державної влади щодо контролю та нагляду за додержанням вимог законодавства у сфері персональних даних; дослідження та рецепція позитивного міжнародного досвіду щодо регулювання сфери персональної інформації; розробка технічних та технологічних засобів обробки та захисту персональних даних.

Враховуючи вищенаведене, можна зробити висновки, що провідна роль адміністративного законодавства у правовому регулюванні захисту персональних даних, обумовлена такими чинниками:

1) усі приписи законодавства України у сфері захисту персональних даних мають владно-розпорядчий характер, тобто мова йде про наявність державної реєстрації бази персональних даних, наявність дозволу на збір та обробку персональних даних у володільця, розпорядника та третьої особи, тощо. Слід підкреслити, що владно-розпорядчий характер властивий саме сфері державного управління, яка регулюється адміністративним законодавством та передбачає чіткі механізми правового регулювання;

2) наявність спеціально уповноваженого органу виконавчої влади, а саме Державної служби України з питань захисту персональ-

них даних свідчить про особливий контроль вказаної сфери, передбачений системою державного управління. У цьому випадку особливу увагу привертають деякі повноваження служби, закріплені в Положенні про Державну службу України з питань захисту персональних даних, затвердженому Указом Президента України від 6.04.2011 р., а саме «...контроль за дотриманням вимог законодавства України про захист персональних даних» [9]. Як відомо, контроль є однією з форм владно-розпорядчої діяльності, що свідчить про пріоритетність норм адміністративного законодавства;

3) правовідносини, пов'язані з персональними даними, слід віднести до особливої частини адміністративного права, а саме до підгалузі адміністративно-політичної діяльності щодо забезпечення безпеки громадян, адже захист персональних даних є складовою забезпечення конституційного права людини та громадянина на недоторканість особистого життя;

4) розвиток сфери правового регулювання персональних даних обумовлює необхідність виділення цієї сфери в окремий інститут адміністративного права під умовною назвою «інститут обробки та захисту персональних даних»;

5) метою адміністративно-правового регулювання сфери персональних даних в рамках окремого інституту є забезпечення належних умов захисту персональних даних, які знаходяться в базах даних, а також створення умов для реалізації державної політики в цій сфері. До того ж, метою такого регулювання є стимулювання розвитку та запровадження нових, більш дієвих форм і методів охорони інформації персонального характеру.

Варто зазначити й те, що на сучасному етапі розвитку законодавства у сфері персональних даних, перспективним напрямом є визначення механізму адміністративно-правового регулювання таких відносин, що сприятиме більш повному розумінню правової природи адміністративної відповідальності за порушення умов обробки та захисту персональних даних.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про захист персональних даних» : від 01.06.2010 р., № 2297-VI // ВВР України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
2. Нерсесянц В. С. История политических и правовых учений : учебник / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2003. – 727 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 1. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 361 с.
4. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учебник / В. Н. Хропанюк. – М. : Интерстиль, 2001. – 377 с.
5. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Горищук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Мосьондз С. О. Методи адміністративно-правового регулювання інноваційної діяльності в контексті здійснення державної політики у сфері науки в Україні / С. О. Мосьондз // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. – 2011. – № 4. – С. 122–126.
7. Адміністративне право України : навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Олєфір, М. П. Пихтін та ін. ; за ред. В. В. Галуцько. – Херсон : Айлат, 2011. – 320 с.
8. Різак М. В. Захист персональних даних: аналіз міжнародно-правових стандартів та законодавства України / М. В. Різак // Інформаційні технології в житті студентів та молодих науковців Закарпаття : матеріали наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 13.10.2011 р.). – Ужгород : УНУ, 2011 р. – С. 14–28.
9. Указ Президента України «Про Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних» : від 06.04.2011 р., № 390 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1160.

Цвірюк Д. В. Роль адміністративного законодавства у правовому регулюванні відносин, пов'язаних з персональними даними / Д. В. Цвірюк // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 516–521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_90.pdf

Розглянуто загальні засади адміністративно-правового регулювання відносин, пов'язаних з персональними даними. Визначено роль адміністративного права у сфері захисту персональних даних та проаналізовано рівні адміністративно-правового регулювання сфери персональної інформації. Розкрито зміст та правову природу методів адміністративно-правового регулювання сфери захисту персональних даних.

Цвирюк Д.В. Роль административного законодательства в правовом регулировании отношений, связанных с персональными данными

Рассмотрены общие принципы административно-правового регулирования отношений, связанных с персональными данными. Определена роль административного права в сфере защиты персональных данных и проанализированы уровни административно-правового регулирования сферы персональной информации. Раскрыто содержание и правовая природа методов административно-правового регулирования сферы защиты персональных данных.

Tcvirjuk D.V. The Role of Administrative Law in the Legal Regulation of Relations Connected with Personal Data

The article discusses the General framework of administrative and legal regulation of legal relations, connected with personal data. The author's attention is given to the determination of designated sphere of personal data protection in the system of administrative law, as well as the analysis of levels of administrative and legal regulation of the sphere of personal information. The article defines the content and legal nature of the methods of administrative and legal regulation of the sphere of personal data protection.