

Костюк Д. І.
*аспірант НДІ приватного права і підприємництва імені академіка
Ф. Г. Бурчака НАПрН України*

Імплементация стандартів конвенції 108+ та GDPR в адміністративне законодавство України

Євроінтеграційний курс України та підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС) визначили необхідність приведення національного законодавства про захист персональних даних у відповідність до стандартів Ради Європи та ЄС. Особливого значення ця проблема набуває в адміністративно-правовому вимірі, оскільки саме публічне управління є найбільшим оператором персональних даних громадян і водночас сферою, де ризики порушення відповідних прав є найбільш відчутними.

Конвенція Ради Європи № 108 «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» (1981) є першим міжнародно-правовим інструментом у цій сфері, ратифікованим Україною. У 2018 році Конвенція була модернізована Протоколом про її зміни, так звана «Конвенція 108+», з метою приведення у відповідність до сучасного технологічного середовища та зближення з GDPR [1]. Україна підписала Протокол про зміни, однак процедура ратифікації 108+ досі не завершена, що само по собі є прогалиною на шляху до повноцінної імплементації оновлених стандартів.

Конвенція 108+ суттєво розширює зміст зобов'язань держав-сторін порівняно з первісною редакцією. Зокрема, вона закріплює принцип підзвітності (accountability), тобто обов'язок суб'єктів обробки не лише дотримуватись принципів захисту даних, а й бути спроможними довести це дотримання. Вона також запроваджує вимогу оцінки впливу на захист даних (data protection impact assessment) для операцій обробки з підвищеним ризиком, посилює вимоги до незалежності наглядових органів та вводить поняття автоматизованого прийняття рішень з правовими наслідками для суб'єктів даних. Кожен із цих елементів має безпосередній адміністративно-правовий вимір, оскільки стосується організації та процедур публічного управління.

Загальний регламент про захист даних ЄС (GDPR) [2], попри те що є актом права ЄС і не поширюється безпосередньо на Україну, де-факто виконує роль нормативного стандарту, наближення до якого є умовою євроінтеграції. Угода про асоціацію між Україною та ЄС зобов'язує Україну забезпечити рівень захисту персональних даних, еквівалентний стандартам ЄС [3]. Це означає, що адміністративне законодавство України у відповідній сфері має не лише формально відтворювати окремі положення GDPR, а й забезпечувати практичну ефективність закріплених у ньому механізмів.

GDPR запроваджує розгорнуту систему принципів обробки персональних даних, що включає: законність, справедливість і прозорість; обмеженість мети; мінімізацію даних; точність; обмеженість зберігання; цілісність і конфіденційність; підзвітність. Саме принцип підзвітності є найбільш концептуально новим для українського адміністративного права: він переносить акцент з пасивного дотримання норм на активне доведення суб'єктом обробки відповідності своєї діяльності встановленим вимогам. У

публічно-управлінському контексті це передбачає запровадження внутрішніх процедур оцінки ризиків, обов'язкового документування операцій обробки, призначення відповідальних осіб та проведення регулярного аудиту.

Законодавча база України у сфері захисту персональних даних формувалася під значним впливом міжнародних стандартів. Закон України «Про захист персональних даних» 2010 року відтворює базові принципи Конвенції 108 та ранніх директив ЄС. Низка законів, прийнятих у 2021 році, а саме: «Про публічні електронні реєстри», «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» містять елементи, що відповідають аспектам GDPR. Водночас системний аналіз виявляє суттєві прогалини в імplementації.

Першою і найбільш значущою прогалиною є відсутність повноцінного незалежного наглядового органу у сфері захисту персональних даних. GDPR у статті 51 та Конвенція 108+ вимагають, щоб наглядовий орган діяв цілковито незалежно від будь-якого зовнішнього впливу [2]. В Україні функції нагляду покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – орган, що поєднує нагляд у сфері захисту персональних даних із широким колом інших правозахисних функцій і не має достатніх примусових повноважень щодо суб'єктів виконавчої влади [3]. Така модель не відповідає стандарту незалежності, встановленому міжнародними інструментами.

Другою прогалиною є відсутність законодавчо закріпленого інституту оцінки впливу на захист персональних даних (Data Protection Impact Assessment, DPIA) як обов'язкової процедури для операцій обробки з підвищеним ризиком. Стаття 35 GDPR та відповідні положення Конвенції 108+ вимагають проведення такої оцінки до початку обробки, зокрема при масштабному використанні нових технологій, систематичному моніторингу або обробці чутливих даних [2]. В українському законодавстві аналогічна вимога відсутня, що є особливо проблематичним в контексті розбудови масштабних цифрових платформ публічного управління.

Третьою прогалиною є неврегульованість автоматизованого прийняття рішень у сфері публічного управління. Стаття 22 GDPR надає суб'єктам даних право не піддаватися рішенням, заснованим виключно на автоматизованій обробці, якщо такі рішення мають для них правові наслідки [2]. В адміністративному законодавстві України аналогічного захисту від алгоритмічних адміністративних рішень не передбачено [4], тоді як розвиток штучного інтелекту у публічному секторі робить це питання дедалі більш вагомим.

Практика Європейського суду з прав людини у справах, пов'язаних із захистом персональних даних публічними органами, є важливим орієнтиром для розвитку національного адміністративного законодавства. ЄСПЛ послідовно виходить з того, що зберігання, використання і розкриття персональних даних державними органами є втручанням у право на повагу до приватного та сімейного життя, гарантоване статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і таке втручання є виправданим лише за наявності законної підстави, переслідування законної мети та пропорційності засобів [4]. У справах «S. and Marper v. United Kingdom» (2008) та «Leander v. Sweden» (1987) Суд сформував стандарти, що є безпосередньо релевантними для регулювання державних реєстрів персональних даних.

Для українського адміністративного законодавства практика ЄСПЛ має

принципове значення у двох аспектах. По-перше, вона є інтерпретаційним орієнтиром при застосуванні чинних норм. По-друге, вона окреслює мінімальний стандарт захисту, нижче якого законодавець опускатися не може, зокрема щодо обсягу даних, що зберігаються у публічних реєстрах, строків їх зберігання та підстав для надання доступу до них третім особам.

Аналіз стану імплементації стандартів Конвенції 108+ та GDPR в адміністративне законодавство України дозволяє сформулювати ключові напрями його вдосконалення. Принципово важливим є утворення спеціалізованого незалежного органу захисту персональних даних із достатніми повноваженнями для нагляду за суб'єктами виконавчої влади та накладення пропорційних санкцій. Нагальним є законодавче запровадження інституту DPIA як обов'язкової адміністративної процедури при розробці нових систем обробки персональних даних у публічному секторі, а також встановлення чіткого правового режиму автоматизованого прийняття адміністративних рішень із забезпеченням права громадян на оскарження та вимогу людського перегляду.

Імплементація стандартів Конвенції 108+ та GDPR в адміністративне законодавство України є нагальним завданням, зумовленим як євроінтеграційними зобов'язаннями держави, так і об'єктивними потребами захисту прав громадян в умовах цифровізації публічного управління. Окреслені прогалини є системними і потребують комплексного законодавчого реагування. Орієнтиром у цьому процесі мають слугувати не лише формальні вимоги відповідних міжнародних інструментів, а й практика ЄСПЛ, що наповнює їх конкретним змістом у контексті права на приватне життя.

Список використаних джерел:

1. Протокол про зміни до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних: Рада Європи, 10 жовтня 2018 р. URL: <https://rm.coe.int/convention-108-convention-for-the-protection-of-individuals-with-regar/16808b36f1>
2. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data (General Data Protection Regulation). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>
3. Теремецький В. І. Суб'єкти відносин, пов'язаних з персональними даними. *Право і безпека*. 2015. № 2 (57). С. 171–176.
4. Теремецький В. І. Загальна характеристика охорони бази персональних даних за законодавством України. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 11. С. 3–5.
5. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 27 червня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
6. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Council of Europe, 4 November 1950. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG
7. Брижко В. М. Захист персональних даних: реалії та практика сучасності. *Інформація і право*. 2013. № 3. С. 31–48. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2013.3\(9\).272359](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2013.3(9).272359)