

УДК 342.721

*МЕЛЬНИК Костянтин Сергійович*

## **ІНОЗЕМНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ**

**Постановка проблеми.** З моменту здобуття незалежності Україною обрано орієнтир на побудову демократичної, соціальної, правової держави, найвищою соціальною цінністю якої є людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека. Право на недоторканність приватного життя, зокрема на захист персональних даних, наразі є одним із невід'ємних особистих немайнових прав сучасної людини, гарантованих міжнародними стандартами у галузі захисту прав людини та Конституцією України.

У зв'язку із значним поширенням та використанням у XX-XXI століттях інформаційних технологій, методів автоматизованого оброблення даних; формуванням глобальних інформаційних систем перед світовою спільнотою гостро постало питання постійного удосконалення правового та технічного регулювання захисту приватного життя людини. В Європейському Союзі і США, в умовах становлення інформаційного суспільства, право на недоторканність приватного життя набуває в житті людини особливого значення. Найбільш активний розвиток правового регулювання захисту персональних даних спостерігається саме на європейському континенті.

До 2010 року в Україні різні аспекти порушеної проблематики розглядалися у межах конституційного, частково – інформаційного та міжнародного права. Проте ратифікація базових міжнародних стандартів у сфері захисту персональних даних,

прийняття рамкового Закону України “Про захист персональних даних”, створення уповноваженого органу з питань захисту персональних даних сприяли становленню інституту захисту персональних даних в Україні. Необхідність комплексного дослідження питання становлення інституту захисту персональних даних, окреслення оптимальних шляхів його подальшого розвитку в Україні на основі світового досвіду й зумовлює актуальність цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній юридичній літературі дослідженню окремих питань цієї проблематики в різні часи приділяли увагу такі фахівці, як О.Баранов, В.Брижко, Ю.Базанов, М.Швець, А.Радянська, О.Сидельников, О.Яременко. Розгляд цього питання здійснюють і зарубіжні учені М.Важорова, І.Вельдер, Л.Брейдейс, С.Уоррен та інші.

Незважаючи на те, що порушеною проблематикою займалася значна кількість науковців, багато її аспектів досі малодосліджені чи дискусійні, особливо в контексті постійного становлення законодавства у цій сфері. Слід ураховувати, що тенденції розвитку правового регулювання захисту персональних даних як у Європейському Союзі, так і в Україні є досить динамічними. Натомість наукові пошуки за темою становлення інституту захисту персональних даних фактично тільки розпочинаються.

**Метою статті** є аналіз процесів становлення інституту захисту персональних даних

та пошук оптимальних шляхів його подальшого розвитку в Україні з урахуванням іноземного досвіду у цій сфері. Для цього було визначено історично-правові передумови, що сприяли становленню інституту захисту персональних даних, зокрема на європейському континенті та в Україні; проаналізовано іноземний та вітчизняний досвід становлення інституту захисту персональних даних; окреслено проблемні аспекти та шляхи подальшого формування й розвитку інституту захисту персональних даних в Україні на основі іноземного досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Інститут захисту персональних є достатньо молодим у правовому відношенні. Його становлення пов'язано з розвитком конституційних прав і свобод людини та громадянина, зокрема з правом на недоторканність приватного життя. Право особи на недоторканність приватного життя є одним з основоположних принципів світових демократій та знайшло своє відображення у багатьох міжнародно-правових актах. Як юридична категорія воно зародилося у США.

В англійській мові всі сторони приватного життя позначаються єдиним терміном "privacy" (від англ. "privacy" – право на недоторканність особистого та сімейного (приватного) життя й індивідуальних свобод), який не має буквального перекладу на українську мову. Одна із перших спроб сформулювати суть поняття "privacy" була зроблена у 1890 році відомими американськими юристами та вченими С.Уорреном і Л.Брандейсом, які визначили його як "the right to be alone" – "право бути залишеним у спокої". У своїй статті "Право на приватність" у Гарвардському правовому журналі вони стверджували, що "приватності" людини є загроза з боку нових винаходів і методів ведення бізнесу, й обґрунтовували необхідність створення спеціального "права на приватність" [1].

У 1928 році суддя Верховного суду США Л.Брандейс офіційно заявив про наявність у конституції "права бути залишеним у спокої" [2]. Говорячи про роль США у формуванні концепції "privacy", не можна оминути діяльність американських судів. Так, у

1965 році у справі *griswold vs. connecticut* суддя Верховного суду США Дуглас вивів право на приватність із перших п'яти поправок до конституції США, визнавши, що ці поправки "охороняють різні аспекти недоторканності приватного життя". Резюмуючи рішення суду, він зазначив: "Ми маємо справу з правом на недоторканність приватного життя, яке старше, ніж Білль про права" [3].

Сформована в США концепція "privacy" здійснила великий вплив на становлення сучасної системи прав і свобод людини. Надалі недоторканність приватного життя людини як правовий інститут розвивалася в контексті юридичних можливостей особи бути у відносній незалежності від держави та суспільства. Недоторканність особистого й сімейного життя людини розглядалась у політичних системах різних країн європейського континенту як невід'ємний елемент демократії та правової держави й була закріплена міжнародними угодами з прав людини.

На Генеральній Асамблеї ООН 10 грудня 1948 року була затверджена Загальна декларація прав людини, у статті 12 якої установлювалося, що ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність житла, таємниці його кореспонденції або на його честь і репутацію, кожна людина має право на захист закону від такого втручання і таких посягань [4].

Статтею 17 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права визначено, що ніхто не повинен зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте і сімейне життя, свавільних чи незаконних посягань на недоторканність його житла або таємниці його кореспонденції чи незаконних посягань на його честь і репутацію [5].

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплює у статті 8 право кожного на повагу до свого приватного й сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Також у ній вказано, що органи державної влади не можуть утручатися у здійснення цього права,

за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням або злочинам, захисту здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб [6].

У зв'язку з поширенням інформаційних технологій та методів автоматизованого оброблення даних у 70-х – 80-х роках ХХ століття, формуванням глобальних інформаційних систем, електронних накопичувачів інформації, баз даних, перед світовою спільнотою гостро постало питання постійного удосконалення правового та технічного регулювання захисту приватного життя людини. Поступово трансформується європейське розуміння поняття “privacy” у бік застосування поняття “захист права на інформаційний суверенітет особи”, зокрема права людини визначати, коли, з якою метою та яким чином інформація про неї буде використовуватися іншими особами. Ця трансформація отримала визначення “захист персональних даних”.

Причина зазначеного полягає у тому, що в багатьох випадках анонімні інформаційні сліди приватного життя людини поступово отримують відтепер електронну персоналізацію [7]. В європейських країнах, що знаходились на етапі переходу до інформаційного суспільства, одним із головних об'єктів зазіхань на суб'єктивні права щодо особистого життя людини стали саме персональні дані. Причини спеціального виокремлення поняття “персональні дані” із загальної маси різноманітних даних пов'язані з тим, що вони є одним із найбільш важливих, делікатних та уразливих атрибутів недоторканності приватного життя людини, що потребує захисту за допомогою юридичних і організаційних заходів [8].

На початку 80-х років ХХ століття стало зрозуміло, що питання захисту персональних даних потребує чіткої правової регламентації та уніфікації на міждержавному рівні. Так, у 1981 році Радою Європи була прийнята Конвенція № 108 про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персо-

нальних даних. Метою Конвенції є забезпечення на території кожної сторони, що до неї приєдналась, для кожної особи, незалежно від її громадянства або місця проживання, дотримання її прав й основоположних свобод, зокрема права на недоторканність приватного життя, у зв'язку з автоматизованим обробленням персональних даних, що її стосуються [9].

Із подальшим розвитком інформаційних технологій, урахуванням, що економічна й соціальна інтеграція, досягнута у результаті створення і функціонування внутрішнього ринку Європейського Союзу, неминуче приведе до істотного збільшення транскордонних потоків персональних даних між усіма тими, хто бере участь в економічному і соціальному житті держав – членів ЄС (як у приватному, так і в державному статусі), Європейський Парламент та Рада ЄС у 1995 році прийняли Директиву № 95/46/ЄС “Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних” [10].

Важливим етапом у розвитку правового регулювання захисту персональних даних для ЄС стало також прийняття у 2000 році Хартії Європейського Союзу про основні права та у 2001 році Радою Європи Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних [11; 12]. Крім цього, у 2008 році зазначену вище Директиву № 95/46/ЄС було доповнено Рамковим рішенням № 2008/977/ІНА, яке є загальним інструментом захисту персональних даних на рівні Союзу в царині співпраці в поліцейській та судовій сфері з кримінальних справ [13].

Зазначені етапи еволюції правового регулювання захисту персональних даних в Європі сприяли прийняттю низки національних законів та підзаконних нормативних актів державами – членами Європейського Союзу, направлених на імплементацію згаданих вище джерел європейського права [14]. Законодавча, правозастосовна та судова практика держав – членів Європейського Союзу у галузі захисту права людини на

приватне життя на основі гармонізованого законодавства формували загальноєвропейський досвід захисту персональних даних, сприяли подальшому розвитку та внесенню змін у наднаціональне право Європейського Союзу [15].

У 2010 році у своєму повідомленні про “Комплексний підхід до захисту персональних даних у Європейському Союзі” Європейська Комісія дійшла висновку про те, що Європейський Союз потребує більш комплексної та послідовної політики щодо основоположного права на захист персональних даних [16]. У січні 2012 року вона опублікувала пропозиції щодо Регламенту Європейського Парламенту та Ради ЄС про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних (“Загальний регламент щодо захисту даних”) та пропозиції щодо Директиви Європейського Парламенту й Ради ЄС про захист фізичних осіб при обробці персональних даних компетентними органами в цілях попередження, розслідування, виявлення або переслідування кримінальних злочинів або виконання кримінальних покарань, а також вільного переміщення таких даних [17]. Наразі обидва документи проходять громадське обговорення як на наднаціональному рівні, так і в державах Європейського Союзу.

До 2010 року в Україні здебільшого окремі питання захисту персональних даних було врегульовано у межах конституційного, частково – інформаційного та міжнародного права. Конституцією України гарантовані основні права та свободи людини і громадянина. Так, статтями 31, 32 та 34 зазначається, що кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, ніхто не може зазнавати втручання в особисте й сімейне життя особи, крім деяких випадків, передбачених Конституцією України; кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань [18]. Згадані положення Конституції України знайшли відображення в законодавстві України, зокрема в законах “Про інформацію”, “Про захист інформації в

інформаційних та телекомунікаційних системах”, “Про адвокатуру”, “Про банки та банківську діяльність”, основах законодавства України про охорону здоров’я, Цивільному кодексі України, Кодексі законів про працю та інших нормативно-правових актах. Проте цьому процесу бракувало системності.

Прийняття 1 червня 2010 року Законом України “Про захист персональних даних”, що набув чинності 1 січня 2011 року [19], ратифікація Верховною Радою України у липні 2010 року Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до неї щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних, створення спеціального уповноваженого органу у сфері захисту персональних даних (Державної служби України з питань захисту персональних даних) стали важливим етапом становлення ефективної системи захисту персональних даних в Україні як у правовому, так і в інституційному значенні.

З метою встановлення відповідальності за порушення законодавства України у сфері захисту персональних даних Верховною Радою України 2 червня 2011 року прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних”, який набув чинності 1 липня 2012 р. [20].

Протягом 2011 – 2012 рр. прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів у сфері захисту персональних даних, направлених на урегулювання функціонування Державної служби України з питань захисту персональних даних, Державного реєстру баз персональних даних, визначення загальних вимог до оброблення персональних даних у базах персональних даних, порядку здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства у сфері захисту персональних даних тощо.

На саміті Україна – ЄС, що відбувся 22 листопада 2010 року в Брюсселі, Україна отримала від Євросоюзу План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України (далі – План дій). Однією з вимог Європейського Союзу до України

відповідно до Плану дій є прийняття відповідного законодавства про захист персональних даних та забезпечення ефективного функціонування незалежного наглядового органу з питань захисту персональних даних, зокрема шляхом передбачення необхідних фінансових і людських ресурсів. Створення дієвої української системи захисту персональних даних є також передумовою для укладення Україною угоди про співробітництво з Європейською організацією з питань юстиції (Євроюст) та угоди про оперативне співробітництво з Європейським поліцейським офісом (Європол).

У листопаді 2011 року відбулись експертні місії в Україну Європейської Комісії та Євроюсту з метою обстеження поточного функціонування інституційної системи захисту персональних даних. За їх результатами було надано звіти, в яких серед основних питань, які потребують подальшого вирішення, такі: внесення змін до Закону України “Про захист персональних даних” на основі рекомендацій європейських експертів; забезпечення незалежності уповноваженого органу України з питань захисту персональних даних.

Верховною Радою України 20 листопада 2012 року прийнято Закон України № 5491-VI “Про внесення змін до Закону України “Про захист персональних даних”, який набрав чинності 20 грудня 2012 року. Цей Закон розроблено з метою удосконалення правового регулювання у сфері захисту персональних даних відповідно до рекомендацій Європейської Комісії, Євроюсту та Ради Європи. Закон спрямований на зміну сфери дії Закону України “Про захист персональних даних”, його дія поширюється на всі дії з оброблення персональних даних, а не тільки в базах персональних даних.

Хоча Закон значно удосконалив правове регулювання захисту персональних даних на основі рекомендацій європейських експертів, залишаються відкритими питання про подальше внесення змін до сфери дії Закону України “Про захист персональних даних” у частині розмежування процесів оброблення персональних даних у базі персональних даних та поза нею; визначення конкретного

правового механізму забезпечення балансу між правом на самовираження та правом на невтручання в особисте життя людини; удосконалення понятійно-категоріального апарату Закону України “Про захист персональних даних” (“картотека”, “одержувач”, “третья особа” тощо); врегулювання правового статусу “одержувача персональних даних”; скасування реєстрації баз персональних даних у Державному реєстрі баз персональних даних й уведення інституту повідомлення про початок оброблення персональних даних; удосконалення вимог до оброблення так званих “чутливих” персональних даних (“sensitive personal data”), визначених у статті 7 Закону України “Про захист персональних даних”, перегляд правового статусу уповноваженого органу з питань захисту персональних даних та його повноважень тощо.

Важливим залишається урегулювання питання незалежності уповноваженого органу з питань захисту персональних даних. Верховною Радою України 14 травня 2013 р. прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних”. Його метою є визначення таким незалежним органом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Проте покладена в основу Закону ідея включення інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до механізму здійснення завдань та функцій центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування й реалізацію державної політики у сфері персональних даних, та наділення його невластивими повноваженнями у цій сфері є концептуально уразливою й такою, що не у повну міру узгоджується з відповідними положеннями Конституції та Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

У зазначених змінах пропонується переважну більшість повноважень із питань здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних, які за своєю природою є повноваженнями саме органів виконавчої влади, покласти на Уповноваженого Верховної

Ради України з прав людини. Запропоновані зміни не повною мірою узгоджуються з природою конституційно-правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до статті 101 Конституції України здійснює *парламентський* контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [21]. Найбільш оптимальним шляхом вирішення питання забезпечення “незалежності” уповноваженого органу з питань захисту персональних даних є утворення *окремого* органу зі статусом та повноваженнями, подібними до тих, що має Антимонопольний комітет України, Рахункова палата України тощо. Утім, реалізація окресленого “сценарію”

потребуватиме внесення відповідних змін до Конституції України.

**Висновки.** Інститут захисту персональних даних на європейському континенті, в США пройшов тривалий шлях становлення, проте і сьогодні наявні тенденції щодо його подальшого правового розвитку. У порівнянні з іноземним досвідом, в Україні інститут захисту персональних даних є досить молодим. Основними напрямками його становлення й розвитку мають стати подальше удосконалення Закону України “Про захист персональних даних” та забезпечення незалежного функціонування уповноваженого органу з питань захисту персональних даних на основі європейського досвіду.

## Список використаних джерел

1. Brandeis Louis D., Warren Samuel D. The Right to Privacy // Harvard Law Review. – 1890. – P. 193–220.
2. Яременко О.І. Право на таємницю приватного життя людини в умовах становлення в Україні інформаційного суспільства [Електронний ресурс] / О.І.Яременко. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=p&i=10&d=362>.
3. U.S. Supreme Court GRISWOLD vs. CONNECTICUT, 381 U.S. 479 (1965) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/479/case.html>.
4. Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
6. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
7. Сидельников О.Д. Становлення інституту персональних даних [Електронний ресурс] / О.Д.Сидельников. – Режим доступу : <http://intkonf.org/sidelnikov-o-d-stanovlennya-institutu-personalnih-danih>.
8. Порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України законодавству ЄС у сфері персональних даних / В.М.Брижко, А.І.Радянська, М.Я.Швець. – К. : Триумф, 2006. – 256 с.
9. Конвенція про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_326](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_326).
10. Директива № 95/46/ЄС “Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_242](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_242).
11. Хартия основных прав Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524).
12. Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та трансграничних потоків даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_363](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_363).
13. Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0060:01:EN:HTML>.
14. Вельдер И.А. Система правовой защиты персональных данных в Европейском союзе : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / И.А.Вельдер. – Казань, 2006. – 27 с.

15. Важорова М.А. История возникновения и становления института персональных данных / М.А.Важорова // Государство и право: теория и практика : матер. междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). – Челябинск : Два комсомольца, 2011. – С. 33–38.

16. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions “A comprehensive approach on personal data protection in the European Union” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://ec.europa.eu/health/data\\_collection/docs/com\\_2010\\_0609\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/data_collection/docs/com_2010_0609_en.pdf).

17. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com\\_2012\\_11\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_en.pdf).

18. Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР “Конституція України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

19. Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI “Про захист персональних даних” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.

20. Закон України від 2 червня 2011 р. № 3454-VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3454-17>.

21. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=46647](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46647).

---

---

**Аннотация:** В статье проанализирован иностранный и отечественный опыт становления института защиты персональных данных. Предложены оптимальные пути его дальнейшего развития в Украине на основе иностранного опыта.

**Ключевые слова:** защита персональных данных, усовершенствование правового регулирования, иностранный и отечественный опыт.

**Abstract:** The foreign and domestic experience of developing of the institute of protection of personal data is analyzed in the article. The optimal ways of its development in Ukraine based on foreign experience are suggested.

**Key words:** personal data protection, improvement of legal regulation, foreign and domestic experience.