

УДК 342.951:351.751:004.62(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.52>

## ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОБІГУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

Головацький Н.Т.,  
старший викладач  
кафедри адміністративного, фінансового  
та інформаційного права  
юридичного факультету  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

### Головацький Н.Т. Інструменти діяльності публічної адміністрації у сфері обігу персональних даних.

Дослідження інструментів діяльності публічної адміністрації в сучасних євроінтеграційних умовах держави України, стосується важливих питань захисту персональних даних. Україна, як країна-кандидат до членства в ЄС, зобов'язана привести своє законодавство та практику у відповідність до європейських стандартів.

У статті досліджуються інструменти діяльності публічної адміністрації України щодо забезпечення захисту персональних даних в контексті євроінтеграції. Автор стверджує, що публічна адміністрація відіграє ключову роль у цій сфері, адже саме вона володіє персональними даними своїх громадян.

В роботі проаналізовані різні підходи до визначення публічної адміністрації та її інструментів діяльності. Автор робить висновок, що до основних інструментів публічної адміністрації України у сфері захисту персональних даних в контексті євроінтеграції належать: гармонізація законодавства, а саме приведення національного законодавства про захист персональних даних у відповідність до європейських стандартів, зокрема, з Регламентом (ЄС) 2016/679 «Про захист фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і про вільний рух таких даних та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних)»; інституційне забезпечення, шляхом створення та функціонування органів державної влади, відповідальних за захист персональних даних, таких як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; кадрове забезпечення через підготовку кваліфікованих кадрів для роботи в сфері захисту персональних даних; інформаційно-технологічне забезпечення шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій для захисту персональних даних; міжнародне співробітництво, а саме співпраця з іншими державами та міжнародними організаціями в сфері захисту персональних даних.

Автор наголошує, що публічна адміністрація в Україні при виконанні своїх повноважень у сфері захисту персональних даних зобов'язана неухильно дотримуватися всіх норм чинного законодавства, як національного, так і міжнародного.

**Ключові слова:** публічна адміністрація, захист персональних даних, європейська інтеграція, інструменти діяльності, гармонізація законодавства, інституційне забезпечення, кадрове забезпечення, інформаційно-технологічне забезпечення, міжнародне співробітництво.

### Holovatskiy N.T. Tools of public administration activity in the field of personal data circulation.

The study of the tools of public administration in modern European integration conditions of the state of Ukraine concerns important issues of personal data protection. Ukraine, as a candidate country for EU membership, is obliged to bring its legislation and practice into line with European standards.

The article examines the tools of the public administration of Ukraine to ensure the protection of personal data in the context of European integration. The author claims that the public administration plays a key role in this area, because it is it that owns the personal data of its citizens.

The paper analyzes various approaches to defining public administration and its tools of activity. The author concludes that the main tools of the public administration of Ukraine in the field of personal data protection in the context of European integration include: harmonization of legislation, namely bringing national legislation on the protection of personal data into compliance with European standards, in particular, with Regulation (EU) 2016/679 "On the protection of natural persons in connection with the processing of personal data and on the free movement of such data and on the repeal of Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)"; institutional

support, through the creation and functioning of state authorities responsible for the protection of personal data, such as the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for human rights; personnel support through the training of qualified personnel to work in the field of personal data protection; information and technological support through the introduction of modern information technologies to protect personal data; international cooperation, namely cooperation with other states and international organizations in the field of personal data protection.

The author emphasizes that the public administration in Ukraine, when performing its powers in the field of personal data protection, is obliged to strictly adhere to all norms of current legislation, both national and international.

**Key words:** public administration, protection of personal data, European integration, tools of activity, harmonization of legislation, institutional support, personnel support, information technology support, international cooperation.

**Постановка проблеми.** Сьогодення діяльності української публічної адміністрації тісно пов'язане із забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Особливо, таку увагу привертає саме імплементація норм Європейського Союзу в законодавство України. У визначених процесах важливу роль відіграє зміна та розвиток класичних поглядів на інститути, норми та розвиток українських наукових поглядів виходячи з інноваційних поглядів зарубіжних науковців.

Так, в результаті інноваційних підходів до розуміння різних категорій діяльності держави та здійснення її політики, багато науковців звернули увагу на те, що державне управління не є категорією, яка в повній мірі висвітлює та характеризує діяльність держави в сучасних умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням захисту персональних даних сьогодні приділяється багато уваги, адже вони носять значущий характер як із теоретичної, так і з практичної точки зору. Тому таким дослідженням приділено значну увагу в працях багатьох учених.

Серед науковців, які приділили особливий інтерес до висвітленої проблеми можна виділити В.В. Оніщенко, Г. Саттона, О.М. Родіоненка, О.Г. Рогову, В.О. Волосецького, В.М. Брижка, А. Баранова, К.С. Мельника, І.М. Городинського, Т. Обуховську, М.В. Бема, О. Мервінського, Ю. Базанова, Ж.В. Удовенка та інших.

У своїх працях вказані вчені приділили значну увагу захисту персональних даних на основі аналізу європейського та вітчизняного законодавства. Проте, існує проблема відсутності механізму, який дав би змогу виключити оприлюд-

нення конфіденційної інформації в джерелах, не передбачених чинними законодавчими нормами.

**Мета статті.** Визначення та узагальнення інструментів діяльності публічної адміністрації для забезпечення захисту персональних даних, та недопущення розголошення чи передачі персональних даних третім особам.

**Виклад основного матеріалу.** Для дослідження питання визначеного науковою проблемою, яка становить об'єкт дослідження, потрібно чітко встановити межі діяльності державного управління та публічної адміністрації. Так, Колесникова К. здійснювала дослідження проблеми співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Державне управління є одним із ключових складових державного будівництва і є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти [1].

Згідно з енциклопедією державного управління категорія державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для як найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [2, с. 157].

Мартиненко В. визначає, що державне управління є процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [3, с. 21].

Що стосується публічного адміністрування, цей термін пішов з права та практики зарубіжних країн. Відповідно до глосарію ООН публічне адміністрування має багато визначень. На думку деяких авторів публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці в галузі державного управління визначають, що публічне адміністрування пов'язане з втіленням у життя законів та інших норм, прийнятих законодавчими органами держави. Треті стверджують, що публічне адміністрування використовується в управлінській, політичній та правовій теорії і є процедурою у виконанні дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню [4].

За даними ООН публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структу-

ри, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, пов'язаних з наданням публічних послуг [5].

Т. Кондратюк визначає публічне адміністрування як підсистему соціальної системи, складник суспільства, чие функціонування та розвиток перебувають під потужним впливом з боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [6].

У сьогоденній науці адміністративного права продовжують існувати два підходи щодо тлумачення феномена державного управління. Мова йде про широке та вузьке розуміння державного управління. Задля об'єктивності розглянемо обидва. Державне управління в широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади і спрямована на регулювання суспільних відносин. Говорячи про широке розуміння державного управління, необхідно сказати, що воно охоплює діяльність:

а) органів виконавчої влади – за рахунок здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на втілення в життя приписів норм законів;

б) органів законодавчої та судової влади - за рахунок законотворчої діяльності та здійснення правосуддя;

в) інших державних органів, які не належать до певних гілок влади - прокуратури, Центральної виборчої комісії, Національного банку тощо;

г) недержавних органів (органів місцевого самоврядування, громадських організацій) в ході реалізації ними делегованих державою повноважень.

До визначення публічного адміністрування теж існує два підходи.

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу.

Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах.

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади і

розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [7, с. 4].

Таким чином, і державне управління й публічне адміністрування мають і широке й вузьке розуміння та за вищезазначеними визначеннями дуже схожі. Проте державне управління відноситься до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного. Публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного управління (врядування) і деякі дослідники їх навіть вживають як синоніми. Проте ці терміни зовсім різні.

Питання формування публічного адміністрування аналізували такі науковці, як А. Авер'янов, В. Бакуменко, І. Грицяк, В. Загорський, А. Колодій, І. Коліушко, М. Лахижа, В. Малиновський, В. Мартиненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Черчатий, Ю. Шаров та ін.

Проте літературні джерела з питань формування публічного адміністрування не були предметом спеціального дослідження науковців.

Як відзначає Колесникова К.О., за період розвитку України як незалежної країни теорія державного управління накопичила певний набір понять і термінів, які використовуються широким колом фахівців і громадян. Терміни "публічне управління (врядування)", "публічне адміністрування", "публічна адміністрація" з'явилися в управлінській науці порівняно нещодавно. Незважаючи на активне дослідження цих категорій, вони, на думку багатьох науковців, не мають певного однозначного трактування.

Зараз дуже популярно і модно вживати ці терміни, хоча, за словами вчених, мало хто може достовірно сказати і обґрунтувати різницю між публічним та державним управлінням, публічним і державним адмініструванням, управлінням та адмініструванням, публічною та державною адміністрацією.

Упровадження нових понять у науку відображає реалії сьогодення. З розвитком державності та ускладненням правової системи все більш виявляється тенденція посилення ролі публічних засад у суспільному житті. У багатьох країнах спостерігається загальна закономірність визнання загальнонаціональної значущості публічної сфери та ролі держави в суспільному прогресі. У центрі увазі постає людина як громадянин розвинутої демократичної держави [8].

Багато термінів запозичуються із зарубіжних, в основному європейських країн тому, що модель сучасної європейської держави була створена на базі публічного адміністрування, яке спирається на засади громадянського суспільства, демократичні цінності й основи пра-

вової держави [9, с. 4]. І саме тому в практиці зарубіжної науки публічного адміністрування є досвід, який можна використовувати під час реформування системи державного управління нашої держави.

Певна частина понять упроваджуються в результаті механічного перенесення в теорію державного управління зарубіжної термінології ("калькування"), що невдовзі може стати суттєвою перешкодою на шляху адекватного відображення реалій у вітчизняній політико-адміністративній сфері.

Категорія "публічне адміністрування" пішла із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну "Public administration" був однозначним – "державне управління", згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту перекладається ще як "публічне адміністрування" та "публічна адміністрація" і навіть "суспільне управління", "управління на державному та місцевому рівні", "громадська адміністрація". Це стосується і термінів "public" і "administration". У словнику Мюллера надано п'ять дефініцій "public" в якості прикметника: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний [10], а в професійному онлайн-словнику Мультиран: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, несекретний, об'єднаний [11].

Категорія "адміністрування" походить від лат. *administro* – керую і означає керівництво, управління, завідування [12].

Підходячи до встановлення поняття «інструменти діяльності публічної адміністрації», варто звернути увагу на працю Патеріло І.В., в якій було досліджено сучасне розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. В контексті даного дослідження автор стверджує, що поява поняття «інструменти публічного адміністрування» є похідним від форм державного управління, тобто явним фактором відходу від радянського розуміння державного управління в цілому, що є одним із завдань адміністративної реформи нашої держави.

Використання термінів «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «форми управління», «форми публічної адміністрації» є неприйнятним з точки зору досвіду зарубіжних країн, оскільки в певній мірі вони обмежують саме діяльність держави загалом та сприяють помилковому розумінню сутності держави. Тому автор відзначає необхідність термінового переходу до поняття «інструменти діяльності публічної адміністрації» [13].

Проте, на думку В. Дзюндзюка, Н. Мельтюхової та Н. Фоміцької, форма публічного адміністрування – це уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Як основні форми публічного названі автори розглядають: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм права; організаційне регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; поза апаратну організаційну діяльність; матеріально-технічне забезпечення [14, с. 98].

Т. Гуржій визначає, що форми публічного адміністрування є види і способи реалізації органами (посадовими особами) публічної адміністрації наданих їм повноважень. Також основними формами публічного адміністрування автор пропонує вважати такі: 1) видання адміністративно-правових актів; 2) укладання адміністративних договорів; 3) надання адміністративних послуг та здійснення інших юридично значущих дій [15, с. 115, 116].

Виходячи з вищевказаних форм діяльності публічної адміністрації, укладання адміністративних договорів, надання адміністративних послуг та здійснення інших юридично значущих дій є функцією держави, яка сприяє розвитку та вдосконаленню публічної адміністрації.

Аналіз чинного законодавства приводить до того, що публічна адміністрація у сфері захисту персональних даних охоплює розгалужену систему владних суб'єктів (органів та посадових осіб), котрі, поряд із вирішенням загальноуправлінських питань, реалізують специфічні напрями адміністрування в сфері обробки та захисту персональних даних. До цієї системи входять: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, уповноважений Верховної Ради України з прав людини, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

**Висновки.** Провівши дослідження, можна дійти до висновку, що публічна адміністрація – це система суб'єктів владних повноважень, у тому числі посадових осіб, які здійснюють владно-розпорядчі функції. Інструментами діяльності публічної адміністрації варто вважати способи і засоби діяльності публічної адміністрації, якими суб'єкти владних повноважень забезпечують здійснення в повній мірі покладених на них повноважень.

Отже, публічна адміністрація при виконанні покладених на неї обов'язків у сфері обігу персональних даних зобов'язана неухильно дотримуватись всіх норм чинного законодавства задля забезпечення захисту персональних даних.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика* № 3(15)/2013. URL: <http://www.kbua-ra.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>.
2. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. Т. 1. Теорія державного управління. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-редкол. Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К. НАДУ. 2011. 747 с.
3. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика: Зб. наук. праць. Х. Вид-во "ДокНаукаДержУпр"*. 2010. № 1. С. 16–22.
4. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>.
5. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика: Збірник наукових праць. Х.: Вид-во "Магістр"*, 2010. – № 2.
6. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць, серія «Управління»*. К. 2010. № 3. С. 297–305.
7. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К. НАДУ/ 2010. 28 с.
8. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел/ *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 112–119. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2013\\_3\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2013_3_18).
9. Оболенський О.Ю. Провісники нового публічного управління/ *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матеріали наук.-практ. конф. м. Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р.* / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпропетр. ДРІДУ НАДУ. 2009. 310 с.
10. Термін "публічний" Англо-російський словник Мюллера. URL: [http://slovarus.info/eng\\_m.php](http://slovarus.info/eng_m.php).
11. Термін "публічний" Онлайн-словник Мультитран. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>.
12. Термін "адміністрування" Економічна енциклопедія "Словopedia". URL: <http://slovedia.org.ua/38/53392/377011.html>.
13. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 12(1). С. 97–100. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2014\\_12\(1\)\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_12(1)_29).
14. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька [та ін.]; Харків. Магістр. 2011. 306 с.
15. Гуржій Т.О. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ. КНТ. 2011. 680 с.
16. Белова М.В., Белов Д.М., Виклики та загрози захисту персональних даних у роботі зі штучним інтелектом. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 79(5). 2023. С. 289–294.
17. Белов Д.М., Белова М.В., Штучний інтелект в судочинстві та судових рішеннях, потенціал та ризики. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 78(4). Ч. 3. 2023. С. 122–129.
18. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм: монографія. К.: Четверта хвиля. 2010. 240 с.
19. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.