

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.3.29>

СУБ'ЄКТИ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ГРОМАДЯН ТА ЇХНЯ КЛАСИФІКАЦІЯ В СУЧАСНІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Цьоменко А.В.,

*PhD, асистент кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-5615-7838*

Цьоменко А.В. Суб'єкти персональних даних громадян та їхня класифікація в сучасній доктрині адміністративного права.

У вітчизняній юридичній науці триває розробка моделі адміністративно-правового забезпечення захисту персональних даних суб'єктами публічної адміністрації, яка відповідає б міжнародно-правовим стандартам та забезпечувала б ефективний захист прав і свобод особи в умовах швидкого розвитку цифровізації у важливих для суспільства сферах. Зазначене, у свою чергу, потребує інтеграції в національну правову систему та гармонізації з європейським правовим простором.

У статті розглядаються теоретичні та практичні аспекти класифікації суб'єктів персональних даних громадян в рамках сучасної доктрини адміністративного права. Здійснено аналіз різних підходів до визначення категорії «суб'єкт персональних даних» та пропонується класифікація суб'єктів на основі рівня законодавчого регулювання, сфери суспільних відносин та правового статусу особи. Особлива увага приділяється аналізу правового статусу фізичних осіб як суб'єктів персональних даних, зокрема, визначенню ролі громадян та осіб, які не є громадянами України, в контексті захисту їхніх персональних даних.

Здійснено детальний аналіз взаємозв'язку загального законодавства про захист персональних даних та спеціальних законів, що регулюють обробку персональних даних у конкретних сферах, таких як медицина, освіта, фінанси, надання публічних послуг тощо. Також вивчається роль інформаційних технологій, зокрема швидкий розвиток штучного інтелекту та його вплив у формуванні нових підходів до класифікації суб'єктів персональних даних.

Визначено, що підгрупи суб'єктів персональних даних залежать від характеру зібраної інформації та її застосування в різних сферах суспільних відносин. Крім того, з'ясовано, що захист персональних даних кожної категорії осіб потребує відповідного законодавчого забезпечення, яке гарантує права суб'єктів персональних даних на всіх етапах їх обробки, зберігання та використання.

Стаття має на меті вдосконалення теоретичних підходів до класифікації суб'єктів персональних даних і їхнього правового регулювання в контексті адміністративного права України, а також пропонуються рекомендації щодо можливих напрямів розвитку національної законодавчої бази у досліджуваній сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення захисту персональних даних, персональні дані, суб'єкти персональних даних, громадяни, штучний інтелект, цифрові технології.

Tsomenko A.V. Subjects of personal data of citizens and their classification in the modern doctrine of administrative law.

In domestic legal science, the development of a model of administrative and legal support for the protection of personal data by subjects of public administration, which would comply with international legal standards and ensure effective protection of individual rights and freedoms in the context of the rapid development of digitalization in areas important to society, is ongoing. This, in turn, requires integration into the national legal system and harmonization with the European legal space.

The article examines the theoretical and practical aspects of the classification of subjects of personal data of citizens within the framework of the modern doctrine of administrative law. An analysis of various approaches to defining the category of «subject of personal data» is carried out and a classification of

subjects is proposed based on the level of legislative regulation, the sphere of public relations and the legal status of the person. Special attention is paid to the analysis of the legal status of individuals as subjects of personal data, in particular, determining the role of citizens and persons who are not citizens of Ukraine in the context of the protection of their personal data.

A detailed analysis of the relationship between general legislation on the protection of personal data and special laws regulating the processing of personal data in specific areas, such as medicine, education, finance, provision of public services, etc. is also studied. The role of information technologies, in particular the rapid development of artificial intelligence and its influence in the formation of new approaches to the classification of personal data subjects, is also studied.

It is determined that subgroups of personal data subjects depend on the nature of the collected information and its application in various areas of public relations. In addition, it is found that the protection of personal data of each category of persons requires appropriate legislative support, which guarantees the rights of personal data subjects at all stages of their processing, storage and use.

The article aims to improve theoretical approaches to the classification of personal data subjects and their legal regulation in the context of administrative law of Ukraine, and also offers recommendations on possible directions for the development of the national legislative framework in the area under study.

Key words: administrative and legal support for the protection of personal data, personal data, personal data subjects, citizens, artificial intelligence, digital technologies.

Постановка проблеми. У сучасній юридичній практиці питання захисту персональних даних громадян стає надзвичайно актуальним, зокрема в умовах швидкого розвитку цифрових технологій та глобалізації інформаційних процесів. Суб'єкти персональних даних, як учасники правовідносин у цій сфері, мають різні правові статуси, що зумовлює необхідність їх класифікації та визначення особливостей регулювання прав та обов'язків у контексті адміністративного права.

На сьогоднішній день правовий статус суб'єктів персональних даних залишається недостатньо чітко окресленим у національному законодавстві, що ставить під загрозу ефективність захисту прав громадян. Особливо це стосується питання класифікації суб'єктів персональних даних, оскільки різні групи осіб можуть підпадати під різні механізми правового захисту залежно від їх правового становища та сфери застосування персональних даних. Враховуючи стрімкий розвиток цифровізації, виникає потреба в розробці та імплементації у національне законодавство чіткої системи класифікації суб'єктів персональних даних, що дозволить забезпечити належний захист їхніх прав.

Таким чином, актуальність теми полягає в необхідності визначення ролі та правового статусу суб'єктів персональних даних, а також у розробці критеріїв для їх класифікації з огляду на різноманітність правових відносин, у яких ці суб'єкти виступають. Окремо важливим є встановлення механізмів захисту даних, що відповідають сучасним вимогам цифрового суспільства та інтеграції національної правової системи в європейський правовий простір.

Метою дослідження є вивчення та узагальнення здобутків правової доктрини, які присвячені визначенню підходів та основних особливостей до поняття суб'єктів персональних даних та здійсненню їх класифікації.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти визначення підходів до поняття суб'єктів персональних даних та здійсненню їх класифікації досліджували такі вітчизняні вчені як: Авер'янов В.Б., Дувінг В.О., Кунев Ю.Д., Різак М.В., Скакун О.Ф., Фатхутдінов В.Г та інші.

Виклад основного матеріалу. Для дослідження адміністративно-правового забезпечення захисту персональних даних громадян суб'єктами публічної адміністрації важливим є чітке визначення кола учасників адміністративних правовідносин у цій сфері. Крім фізичних та юридичних осіб приватного права, до таких суб'єктів належать органи публічної влади як юридичні особи публічного права. Окрему увагу слід приділити правовому статусу фізичних осіб, які є суб'єктами персональних даних. Значну роль у розумінні місця і функцій суб'єктів адміністративно-правового забезпечення захисту персональних даних має чітке законодавче визначення їх компетенції, що охоплює права, обов'язки, повноваження та відповідальність за результати діяльності.

Важливо враховувати кілька особливостей. По-перше, при правовому регулюванні повноважень і діяльності таких суб'єктів необхідно враховувати специфіку суспільних відносин, пов'язаних із захистом персональних даних, які є невід'ємною частиною особистих немайнових прав, зокрема права на приватність. По-друге, важливо чітко визначити повноваження органів публіч-

ної влади щодо захисту персональних даних, щоб їх функціонування не було обмежене повноваженнями інших суб'єктів публічної влади або суб'єктів приватного права. По-третє, необхідно забезпечити узгодження повноважень окремих суб'єктів та організацію їх взаємодії в рамках адміністративно-правового забезпечення захисту персональних даних.

Розглянемо загальнотеоретичні підходи до розуміння суб'єктів правовідносин. Зокрема, О.Ф. Скакун визначає, що до структури правовідносин належать: юридичний факт, суб'єкти, юридичний зміст і його структура, а також об'єкт [1, с. 525]. Таким чином, суб'єктами правовідносин є особи, які володіють суб'єктивними правами та обов'язками. Суб'єкти наділені правосуб'єктністю, що є сукупністю правоздатності та дієздатності [2, с. 127].

У адміністративному праві суб'єкт – це учасник правовідносин, наділений правами та обов'язками в сфері адміністративної діяльності. Адміністративна діяльність передбачає практичну роботу уповноважених учасників управлінських процесів, спрямовану на досягнення конкретних цілей, організацію та координацію соціальних систем і процесів з використанням інструментів, методів та підходів, характерних для владної діяльності [3, с. 43], зокрема в контексті забезпечення захисту персональних даних.

На думку В.Б. Авер'янова, в адміністративному праві суб'єкт часто розглядається як учасник суспільних відносин, який має особисті права та обов'язки, визначені нормами адміністративного права [4, с. 214-215].

Зважаючи на таке теоретичне розуміння суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері захисту персональних даних, варто окремо розглянути групу суб'єктів, що є безпосередньо суб'єктами персональних даних. Важливо зазначити, що правовий статус суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо збору, зберігання, обігу та обробки персональних даних є різним, оскільки кожен із них виконує свою специфічну роль. Окрім того, в кожному конкретному випадку ці суб'єкти будуть користуватися визначеними правами та нести відповідні обов'язки як учасники інформаційних відносин, що стосуються захисту персональних даних. Правові відносини, пов'язані з обігом та обробкою персональних даних, як і інші відносини в цій сфері, мають стандартну структуру, яка включає учасників, їхні права та обов'язки, а також обставини, що призвели до виникнення цих відносин, та конкретні юридичні факти [5].

Серед суб'єктів таких правовідносин можна виділити дві основні групи. Перша група – це суб'єкти публічного управління (адміністрування), яким покладається обов'язок безпосередньо забезпечувати захист персональних даних громадян, які виступають суб'єктами персональних даних. Друга група – це фізичні особи-громадяни, які, будучи суб'єктами адміністративних правовідносин, мають право на захист своїх персональних даних. Закон України «Про захист персональних даних» не надає чітких критеріїв для визначення суб'єкта персональних даних, а лише зазначає, що таким суб'єктом є фізична особа, щодо якої здійснюється обробка її персональних даних відповідно до нормативно-правових вимог [6, с. 16].

Термін «суб'єкт персональних даних» має вужче значення, ніж категорія «суб'єкти правових відносин, пов'язаних із персональними даними». Суб'єкти персональних даних є складовою частиною системи учасників правових відносин, що стосуються персональних даних відповідно до ст. 4 Закону України «Про захист персональних даних» [5]. Вони виступають носіями суб'єктивних прав, що стосуються персональних даних, які підлягають захисту.

Аналіз цієї законодавчої дефініції дозволяє зробити висновок, що суб'єктом персональних даних може бути лише фізична особа, тобто людина, як учасник адміністративно-правових відносин у сфері персональних даних. Поняття «фізична особа» охоплює громадян України, іноземців, осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Таке, зокрема, зазначено у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI [7], а також у ст. 10 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року № 3671-VI [8].

Відповідно ми можемо наголосити, що суб'єкт персональних даних – це конкретна фізична особа, персональні дані якої обробляються, а саме: підлягають збиранню, зміні, зберіганню та захисту з метою ідентифікації цієї особи, у тому числі з використанням інформаційних технологій та штучного інтелекту.

Законодавство визначає права суб'єктів правовідносин щодо обробки персональних даних. При цьому варто зазначити, що в окремих випадках така обробка може здійснюватися лише за згодою суб'єкта персональних даних – фізичної особи.

Чинне законодавство виокремлює певні категорії громадян, які становлять окремі підгрупи суб'єктів персональних даних залежно від їх правового становища, визначеного сферою суспільних відносин публічного управління (адміністрування), в якій здійснюється обробка персональних даних. Важливим є також характер інформації, що становить персональні дані, а також сфера їх застосування, яка може бути пов'язана з публічним управлінням (адмініструванням), забезпеченням прав громадян (виборчі права, право на освіту) або наданням публічних послуг. Зокрема, на законодавчому рівні визначено такі підгрупи суб'єктів персональних даних:

- «здобувачі освіти», персональні дані яких вносяться до ЄДЕБО [9];
- «пацієнти», персональні дані яких вносяться до електронної системи охорони здоров'я (Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення») [10];
- «працівники та службовці» (ч. 2 ст. 24 Кодексу законів про працю України [11] та Закон України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» від 1 грудня 2022 року № 2804-IX) [12];
- «фізична особа-підприємець», відомості про яку вносяться до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [13];
- «фізична особа-платник податків», відомості про яку вносяться до Державного реєстру фізичних осіб-платників податків, який веде Міністерство фінансів України [14];
- «публічна особа», як суб'єкт персональних даних (ч. 6 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [15];
- «фізична особа-суб'єкт кредитної історії» (Закон України «Про організацію формування та обігу кредитних історій» та Закон України «Про захист персональних даних») [5];
- «суб'єкт звернення за отриманням адміністративних послуг» [16], обробка персональних даних якого підлягає захисту згідно з Законом України «Про адміністративні послуги» [16];
- «громадяни України, які мають право голосу згідно з ст. 70 Конституції України (виборці)», відомості про яких вносяться до Державного реєстру виборців згідно з Законом України «Про Державний реєстр виборців» [17].

З урахуванням такого підходу законодавця до нормативного визначення підгруп суб'єктів персональних даних, можна запропонувати відповідні критерії для їх класифікації.

На нашу думку, суб'єктів персональних даних можна класифікувати за рівнем законодавчого регулювання. Зокрема, можна виділити суб'єктів, які підпадають під дію загального законодавства в сфері персональних даних, зокрема Закону України «Про захист персональних даних». До цієї категорії належать всі фізичні особи, що є суб'єктами персональних даних. Водночас є суб'єкти, для яких діє спеціальне законодавство, яке, базуючись на загальних положеннях закону про захист персональних даних, забезпечує захист персональних даних конкретних підгруп суб'єктів. Ключовою ознакою для виділення таких підгруп є збір та обробка додаткової інформації про особу. Наприклад, збір медичних даних, що передбачає отримання інформації про стан здоров'я суб'єкта, регулюється окремими нормативними актами, зокрема Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення».

Також суб'єктів персональних даних можна класифікувати за критерієм сфери суспільних відносин. Зазначене дозволяє виділити наступні групи:

- медична сфера (пацієнти, медичний персонал);
- фінансова сфера (клієнти банків і фінансових установ);
- освітня сфера (кандидати на вступ, студенти, викладачі, адміністративні працівники навчальних закладів);
- сфера надання публічних послуг (громадяни, які звертаються за публічними послугами, державні службовці);
- сфера виборчих прав (виборці), а також інші групи.

Збір, обробка та захист персональних даних цих підгруп здійснюються на основі загального закону про захист персональних даних, а також відповідними нормативними актами, які регулюють суспільні відносини в зазначених сферах.

Окрім того, класифікацію суб'єктів персональних даних можна проводити й за загальними критеріями, зокрема, за розподілом на громадян та негромадян (іноземців, осіб без громадянства тощо). Аналіз нормативного регулювання захисту прав на персональні дані показує, що в основному зазначене регулювання стосується громадян України. Проте також існують випадки, коли збір та обробка персональних даних стосуються осіб, які не є громадянами України, зокрема в певних випадках, що визначені законом.

Перелік спеціальних категорій підгруп суб'єктів персональних даних за чинним законодавством не є вичерпним і може змінюватися та уточнюватися. Варто наголосити, що з часом можуть з'явитися нові категорії суб'єктів персональних даних, що безпосередньо пов'язано з розвитком суспільних відносин у різних сферах і потребою в захисті прав громадян, зокрема в галузі захисту персональних даних. Також на розширення підгруп суб'єктів персональних даних впливатиме розвиток інформаційних технологій, зокрема швидкий і, фактично, неконтрольований розвиток штучного інтелекту.

Загалом, проведений аналіз різних підгруп суб'єктів персональних даних дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, правовий режим персональних даних (їх доступність чи обмеження, віднесення до інформації з обмеженим доступом) може змінюватися залежно від сфери суспільних відносин і статусу суб'єкта персональних даних у конкретних випадках, визначених законом. По-друге, незалежно від статусу суб'єкта персональних даних, правовий режим його даних, а також зміст прав та порядок їх захисту в частині, що не регулюється спеціальним законодавством, мають відповідати загальним нормам Закону України «Про захист персональних даних». Якщо загальні гарантії щодо персональних даних визначено в Законі України «Про захист персональних даних», то інформація, яка має бути віднесена до особистих даних відповідних суб'єктів, а також порядок їх збору, обігу та захисту, повинні бути визначені в окремих спеціальних законах, що регулюють захист персональних даних для різних підгруп суб'єктів у різних сферах суспільних відносин.

Висновки. З огляду на вище викладене, на нашу думку, суб'єктів персональних даних варто розглядати, як конкретну фізичну особу, персональні дані якої обробляються, а саме підлягають збиранню, зміні, зберіганню та захисту з метою ідентифікації такої особи, у тому числі з використанням інформаційних технологій та штучного інтелекту.

В свою чергу, суб'єктів персональних даних можна класифікувати за наступними критеріями: за рівнем законодавчого регулювання, як такі, що підпадають під дію загального законодавства в сфері персональних даних, тобто безпосередньо Закону України «Про захист персональних даних». До цієї групи ми можемо віднести всіх суб'єктів персональних даних, тобто, всіх фізичних осіб. Регулювання зазначених відносин відбувається на рівні спеціального законодавства, яке на основі загального закону у сфері захисту персональних даних забезпечує захист персональних даних підгруп суб'єктів. Ключовою ознакою для виокремлення зазначених підгруп суб'єктів персональних даних є збір та обробка додаткової інформації про таку особу. Зокрема, як приклад, збір даних про особу в медичній сфері, що передбачає отримання персональних даних про стан здоров'я суб'єкта, що передбачається окремим Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення».

Також суб'єктів персональних даних можна класифікувати за критерієм сфери суспільних відносин: медична сфера (фізичні особи: пацієнти, медичний персонал), фінансова сфера (фізичні особи: клієнти банків та інших фінансових установ), освітня сфера (фізичні особи: кандидати на вступ, здобувачі освіти, викладачі, адміністративні працівники освітніх установ), сфера надання публічних послуг (фізичні особи: громадяни, що звертаються за отриманням публічних послуг, державні службовці), сфера реалізації виборчих прав (фізичні особи-виборці) та інші. Питання збору, обробки та захисту персональних даних зазначених підгруп суб'єктів персональних даних здійснюється на основі загального закону про захист персональних даних, а також законодавчими актами, які регулюють суспільні відносини у зазначених сферах, в тому числі і питання захисту персональних даних громадян.

Поділ суб'єктів персональних даних варто здійснювати, виходячи з загальної класифікації фізичних осіб, тобто, поділ на громадян, не громадяни (іноземці, особи без громадянства та інші). Виходячи з аналізу нормативного регулювання захисту прав персональних даних можна зробити висновок, що в більшості випадків воно стосується такого суб'єкта правовідносин у сфері захисту персональних даних, як громадянин. В той же час, суб'єктами персональних даних також виступають і особи, які не є громадянами України, щодо яких у визначених законом випадках також може здійснюватись збір та обробка додаткових персональних даних.

Перелік спеціальних категорій, підгруп суб'єктів персональних даних відповідно до діючого національного законодавства не є вичерпним та з часом може бути розширений та конкретизований. Наразі можна припустити появу з часом нових категорій суб'єктів персональних даних, що безпосередньо пов'язано з розвитком суспільних відносин у різних сферах та необхідністю

забезпечення прав громадян, зокрема у сфері захисту персональних даних. На подальше розширення підгруп суб'єктів персональних даних безпосередньо впливає розвиток інформаційних технологій, особливо швидкий та фактично неконтрольований розвиток останнім часом штучного інтелекту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави. Підручник. Київ: Алерта, 2021. 528 с.
2. Фатхутдінов В.Г. Поняття суб'єктів, об'єктів та змісту адміністративно-правових відносин у сфері громадської безпеки. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 1 (59). С. 127–132.
3. Кунєв Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об'єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 40–48.
4. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: в двох томах. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Том 1: Загальна частина: підручник / ред. колегія Авер'янов В.Б. та ін. 592 с.
5. Про захист персональних даних: Закон України від 01 червня 2010 р. № 2297–VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
6. Різак М.В. Адміністративно-правове забезпечення відносин обігу та обробки персональних даних в Україні. автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2018. 39 с.
7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>.
8. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 р. № 3671-VI / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text).
9. Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 550 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/752-2011-%D0%BF>.
10. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>.
11. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
12. Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією: Закон України від 01 грудня 2022 р. № 2804-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2804-20#Text>.
13. Порядок надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Наказ Міністерства юстиції України від 10 червня 2016 р. № 1657/5 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0839-16>.
14. Порядок обробки персональних даних у базі персональних даних – Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 24 лютого 2015 р. № 210 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0278-15>.
15. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
16. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
17. Про державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 р. № 698-V / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16#Text>.