



Міністерство  
цифрової трансформації  
України

# Відповідність законодавства України окремим положенням правового регулювання сфери відкритих даних у Європейському Союзі

Аналітичний Звіт



Резюме та звіти підготовлені громадською організацією «Тренінгово-консультаційний центр з доступу до інформації» у межах USAID / UK aid проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/ TAPAS», що реалізується Фондом Євразія, та за сприяння Міністерства цифрової трансформації України і підтримки Фонду Східна Європа.

Зміст цієї публікації є винятковою відповідальністю громадської організації «Тренінгово-консультаційний центр з доступу до інформації» і не обов'язково відображає погляди Агентства USAID, Уряду США, Уряду Великої Британії, Фонду Євразія або Фонду Східна Європа. Інформація та погляди, наведені у цьому звіті, належать авторам і не мають сприйматись як офіційна позиція Міністерства цифрової трансформації України. Міністерство не гарантує точності даних, наведених у публікації. Ні Міністерство, ні будь-хто, хто діє від імені Міністерства, не може нести відповідальності за використання інформації, що міститься у цій публікації.

#### **Автори дослідження:**

Кабанов Олексій

Тетяна Олексіюк

#### **Рецензенти:**

Олег Заярний – науковий рецензент

Михайло Корнеєв – представник Міністерства цифрової трансформації України

Надія Конащук – представниця USAID / UK aid проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/ TAPAS» Фонду Євразія

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується.

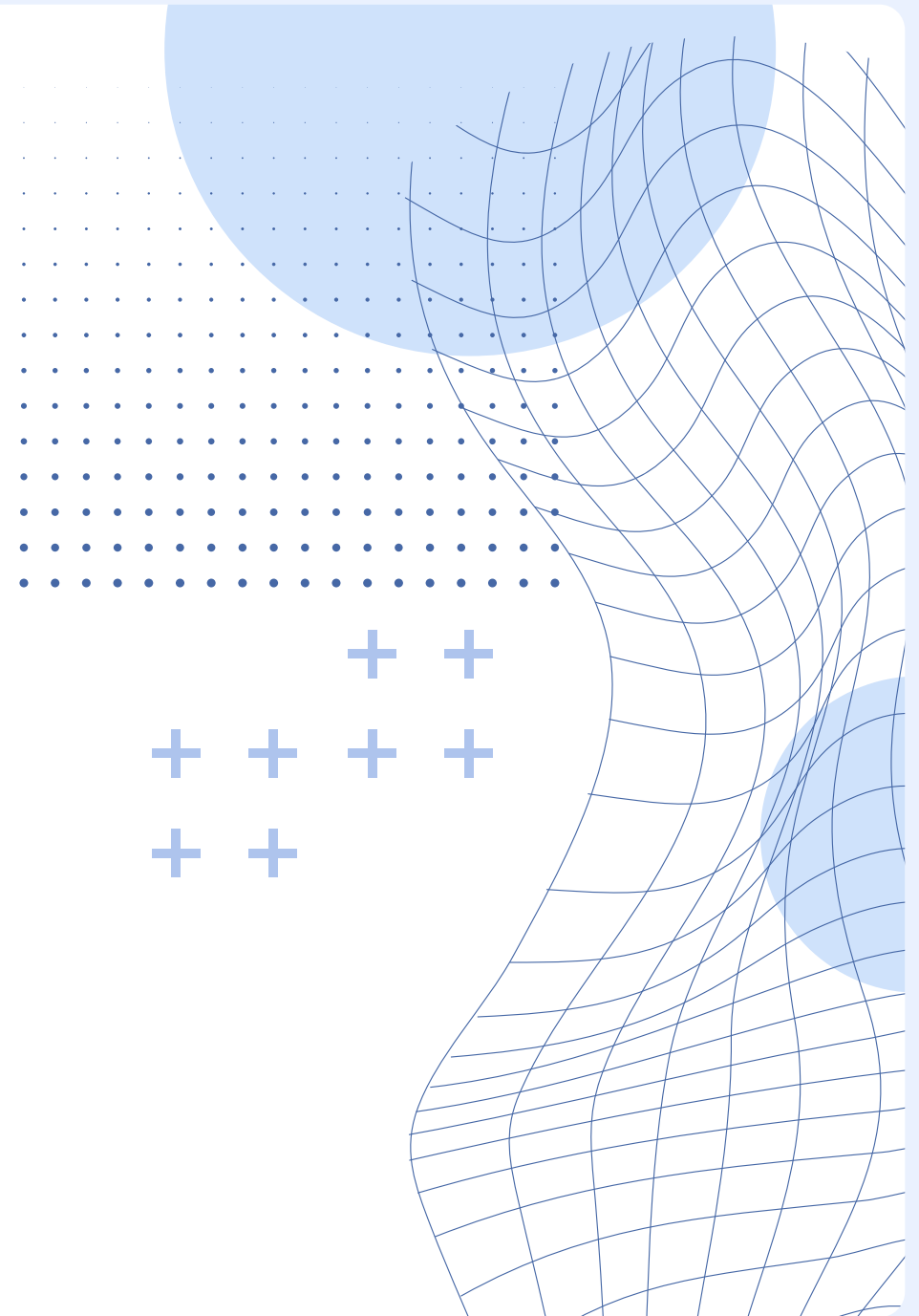


Виконання цього звіту стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та Уряду Великої Британії через UK aid у межах проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/ TAPAS».

# Резюме

## за висновками аналітичних звітів

щодо відповідності українського законодавства регламентам Європейського Парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі та № 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними)



# Зміст

<b>Вступ</b>	<b>5</b>
<b>Мета ухвалення та предмет дії регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868</b>	<b>6</b>
<b>Основні новації, які запроваджують регламенти (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 та їхнє значення</b>	<b>9</b>
<b>Співвідношення регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 та національного законодавства України</b>	<b>11</b>
<b>Співвідношення регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 з Регламентом (ЄС) 2016/679 (GDPR) та Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів</b>	<b>13</b>
<b>Система уповноважених органів з імплементації, контролю та моніторингу дотримання</b>	<b>15</b>
<b>Висновки та рекомендації щодо імплементації регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868</b>	<b>17</b>
<b>Додаток 1. Дорожня карта гармонізації законодавства України у сфері опрацювання неперсональних даних до вимог законодавства ЄС</b>	<b>19</b>




# Вступ

Це резюме об'єднує ключові висновки та знахідки двох досліджень: щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі (далі – Регламент (ЄС) 2018/1807) та щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними) (далі – Регламент (ЄС) 2022/868). Метою дослідження було проведення узагальненого аналізу відповідності українського законодавства європейському у сфері оброблення відкритих даних та управління даними в межах інтеграції України до Європейського Союзу з урахуванням, окрім іншого, положень міжнародних документів та національних нормативно-правових актів.

Дослідження відбувалося за принципами всесторонності та об'єктивності, історизму та верховенства права. Для цілей дослідження використовувалися порівняльно-правовий метод і метод альтернатив з метою найбільш якісного та об'єктивного порівняння норм і положень законодавства ЄС та України.

Обидва дослідження були проведені за єдиним алгоритмом, наведеним безпосередньо у звітах, який, зокрема, включав визначення та опис проблеми, постатейний порівняльний аналіз положень обох регламентів і нормативно-правових актів українського законодавства, формулювання висновків та опис потреб імплементації, узагальнення переваг та недоліків української правової бази. Дослідження ґрунтувалися також на аналізі результатів проведених раніше досліджень, спиралися на публікації та інші аналітичні матеріали з теми, що підтримують або апелюють до поточних висновків.

## Ознайомитись із результатами досліджень можна за покликанням:

-  Аналітичний звіт щодо відповідності українського законодавства Регламенту (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі.
-  Аналітичний звіт щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними)
-  Рецензія на аналітичні звіти щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі та щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними)

# Мета ухвалення та предмет дії регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868

Інтенсивний розвиток нових інститутів суспільних відносин, які залежать від доступу до інтернету й електронних машиночитаних даних, водночас окреслив і низку проблем правового регулювання нової сфери та сприяв пришвидшенню процесів розроблення єдиних та чітких правил опрацювання даних для всіх сторін таких відносин. Для врегулювання таких інститутів було розроблено та затверджено низку регуляторних актів на загальноєвропейському рівні, зокрема Загальний регламент про захист даних (GDPR) 2016/679 від 27 квітня 2016 року, який визначив вимоги щодо належного захисту даних у країнах ЄС, Директиву Європейського Парламенту і Ради 2019/1024 від 20 червня 2019 про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору, а також регламенти (ЄС) 2018/1807 і 2022/868, що є предметом цього дослідження. Суттєвий вплив на зазначені суспільні відносини також справили відповідні міжнародні угоди: Конвенція про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів та Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Регламент (ЄС) 2019/1024 та Регламент (ЄС) 2022/868 – це два важливі законодавчі акти, ухвалені Європейським Союзом, які вдосконалюють підходи до управління даними та визначають тенденції для їх подальшого розвитку. Запровадження Регламенту (ЄС) 2019/1024 було спрямоване на сприяння використанню та повторному використанню інформації

державного сектору. Водночас Регламент (ЄС) 2022/868 має на меті створити комплексну та взаємоузгоджену правову основу для управління даними в ЄС загалом.

Відповідно до статті 1 Регламенту (ЄС) 2018/1807 цей документ має на меті забезпечити вільний рух даних, відмінних від персональних даних, у межах Союзу через встановлення правил, що стосуються вимог до локалізації даних, доступності даних для компетентних органів та перенесення даних для професійних користувачів. Аналіз положень преамбули Регламенту (ЄС) 2018/1807 свідчить, що метою його ухвалення можна вважати сприяння розвитку сфери повторного використання даних та вільному руху даних, зокрема й транскордонному. Він вимагає від органів державного сектору зробити певні типи даних доступними для повторного використання, наприклад, дані, пов'язані з навколишнім середовищем, транспортом і соціальними питаннями. Регламент (ЄС) 2018/1807 також встановлює правила для повторного використання цих даних, такі як необхідність вказувати джерело даних і вимога надавати їх у машинозчитуваному форматі.

Регламент (ЄС) 2022/868 встановлює законодавчу базу на рівні Союзу, з одного боку, для полегшення повторного використання даних державного сектору, а з другого – для створення єдиного ринку Європейського Союзу для надання послуг посередництва в повторному використанні даних і для

обробки даних для альтруїстичних цілей. Очікується, що Регламент (ЄС) 2022/868 покращить вільний потік особистих і неособистих даних у Європейському Союзі та сприятиме розвитку ринків, які потребують великої кількості даних. Регламент (ЄС) 2022/868 охоплює широке коло питань, пов'язаних з управлінням даними, включаючи створення посередників даних, встановлення кодексів поведінки для обміну даними та розвиток спільних просторів даних.

Однією з ключових відмінностей між Регламентом (ЄС) 2019/1024 і Регламентом (ЄС) 2022/868 є сфера їхньої дії. Регламент (ЄС) 2019/1024 зосереджений на використанні та повторному використанні інформації державного сектору, тоді як Регламент (ЄС) 2022/868 має ширшу сферу застосування, яка охоплює всі типи даних.

Ці два регламенти спрямовані на сприяння вільному руху даних в ЄС. Якщо Регламент (ЄС) 2019/1024 робить це шляхом сприяння використанню та повторному використанню інформації державного сектору, то Регламент (ЄС) 2022/868 встановлює правові рамки для обміну даними, щоб стимулювати інновації та створити нові можливості для бізнесу та приватних осіб. Ключовою схожістю між двома регламентами є їхня спрямованість на захист даних. Вони покликані гарантувати, що дані використовуються у спосіб, який є безпечним, захищеним і поважає право на приватне життя. Регламенти містять вказівки щодо компетенцій відповідних органів у сфері використання та поширення даних, а також запроваджують інструменти моніторингу та контролю належного захисту даних і прав інших осіб.

## МЕТА ТА СФЕРА ДІЇ РЕГЛАМЕНТІВ

### Регламент (ЄС) 2018/1807

Метою його ухвалення є сприяння розвитку сфери повторного використання даних і вільного руху даних, зокрема й транскордонного.

Він визначає правове регулювання:

- вільного руху даних, відмінних від персональних даних, у межах ЄС за допомогою встановлення правил, що стосуються вимог до локалізації даних;
- доступності даних для компетентних органів;
- перенесення даних для професійних користувачів.

### Регламент (ЄС) 2022/868

Метою його ухвалення є розвиток внутрішнього цифрового ринку ЄС, надійного та безпечного суспільства й економіки даних за допомогою обміну даними або доступу до них через кордони чи в межах ЄС.

Він визначає правові рамки:

- повторного використання у межах ЄС певних категорій даних, що зберігаються органами державного сектору;
- процедур отримання дозволів та нагляду за наданням послуг із передачі даних;
- добровільної реєстрації суб'єктів, які збирають та обробляють дані, доступні для альтруїстичних цілей;
- створення Європейської ради з інновацій даних.



# Основні новації, які запроваджують регламенти (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 та їхнє значення

Регламенти (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 здебільшого залишають широку дискрецію національним урядам у тому, які із запропонованих новацій є обов'язковими до впровадження. Однак слід узяти до уваги, що у випадку імплементації того чи іншого правового інституту, варто відображати в національному законодавстві увесь комплекс пов'язаних із цим інститутом норм, не допускаючи руйнування їхнього логічного взаємозв'язку, як це, наприклад, стосується правил

та обмежень щодо повторного використання даних. Також важливо звернути увагу, що Регламент (ЄС) 2022/868 не передбачає обов'язку дозволяти повторне використання даних, що зберігаються органами державного сектору. Таким чином, це залишає за державами-членами повноваження вирішувати, чи запроваджувати доступ для повторного використання даних і в якому обсязі це необхідно з огляду на цілі.

## ОСНОВНІ НОВЕЛИ РЕГЛАМЕНТІВ

### Регламент (ЄС) 2018/1807

- Запровадження принципу вільного руху в межах ЄС для неперсональних даних, за винятком випадків, коли обмеження або заборона виправдані міркуваннями громадської безпеки.
- Сприяння розробленню саморегулювальних кодексів поведінки на рівні ЄС щодо принципів економіки даних, стандартів поведінки, безпеки даних.
- Заборона встановлення обмежень у країнах ЄС щодо локалізації даних

### Регламент (ЄС) 2022/868

- Запровадження регулювання послуг з повторного використання даних за принципами недискримінаційності, прозорості, пропорційності та відсутності обмежень конкуренції та розвитку відкритої ринкової економіки.
- Сприяння використанню цінних даних, які знаходяться у розпорядженні органів публічного сектору, але частково обмежені в доступі з метою захисту інших прав.
- Запровадження механізмів повторного

(тобто обмеження їхньої обробки в межах однієї країни) та скасування вже встановлених обмежень без належного обґрунтування з урахуванням принципу пропорційності.

- Утворення єдиних контактних пунктів у державах – членах ЄС, які взаємодіють з такими пунктами інших країн та Європейською Комісією.
- Запровадження моніторингового інструменту за імплементацією положень Регламенту у вигляді звіту Європейської Комісії до 29 листопада 2022 року.

використання, зокрема і з використанням захищеного середовища опрацювання, яке забезпечується або контролюється органом публічного сектору.

- Створення єдиного інформаційного пункту з міжгалузєвою сферою компетенції, який діятиме як інтерфейс для вторинних користувачів, що прагнуть повторно використовувати дані.
- Розроблення правової основи для створення кооперативів даних та альтруїстичного обміну даними.
- Створення компетентних і незалежних органів з питань посередницьких послуг з передачі даних, які призначені для контролю за постачальниками посередницьких послуг з передачі даних.

Імплементація положень Регламенту (ЄС) 2018/1807 вже частково втілена у національному законодавстві України, його норми також набули розвитку у положеннях Директиви (ЄС) 2019/1024 (про що йдеться у дослідженні «Про відповідність українського законодавства європейському у сфері відкритих даних») та Регламенту (ЄС) 2022/868.

# Співвідношення регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 та національного законодавства України

Національна нормативна база, що регулює інформаційні відносини в Україні, є комплексною, розгалуженою та достатньо детально регулює відносини у сфері поширення та використання даних у цифровому форматі. Хоча її підходи не завжди повністю збігаються із системою та логікою регуляцій ЄС, але при детальному вивченні ми можемо виявити не так багато розбіжностей.

Національне законодавство у сфері даних включає закони та підзаконні акти щодо регулювання інформаційних відносин (за винятком законодавства про медіа), доступу до публічної інформації та регулювання відкритих даних, реєстрових даних та особливостей ведення окремих реєстрів. Порівняно з європейським регулюванням національне законодавство містить низку положень і норм, що відрізняються спрощеним механізмом отримання доступу до машиночитаної інформації та наділяє користувача даними більшим обсягом прав, водночас покладаючи на розпорядників таких даних значні зобов'язання для їх дотримання. При цьому європейські регуляції встановлюють більш чіткі правила та межі для всіх учасників саме у сфері відносин з обробки машиночитаних даних.

Щодо співвідношення норм Регламенту (ЄС) 2022/868 та національного законодавства слід узяти до уваги, що його положення більше спрямовані на формування нових відносин і ще не імplementовані повною мірою у країнах ЄС. Норми цього Регламенту варто сприймати як своєрідний орієнтир для розвитку національного законодавства як у сфері обробки

та обміну даними, так і у комплексному розумінні разом із нормами, які встановлюють порядок захисту даних.

Національне законодавство України практично не містить колізій із нормами Регламенту (ЄС) 2022/868, однак потребує узгодження питання щодо стягнення оплати за обробку даних, які збираються органами державного сектору. Включно з положенням Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів українське законодавство допускає стягнення плати за отримання копій документів, що надаються у відповідь на інформаційні запити. Водночас, відповідно до частини третьої статті 24 Закону України «Про публічні електронні реєстри», користування реєстровою інформацією у порядку спеціального доступу здійснюється на платній основі, крім випадків, визначених законом або іншими актами законодавства, згідно з якими створено відповідні реєстри.

Зазначене вище не створює протиріччя із нормами європейських регуляцій та не перешкоджає здійсненню права на вільний і безоплатний доступ до наборів відкритих даних, передбачений статтею 10<sup>1</sup> Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Регламент (ЄС) 2022/868 запроваджує можливість оплатної обробки (опрацювання) даних, які збираються органами публічного сектору, з метою кращого захисту, наприклад, персональних даних і доступності більшого обсягу

достовірних та об'єктивних офіційних даних.

Підсумовуючи, слід сказати, що такий підхід вважається справедливим з погляду розробників Регламенту (ЄС) 2022/868, про що безпосередньо зазначено в преамбулі до Регламенту (ЄС) 2022/868:

«Органи публічного сектору повинні мати можливість стягувати плату за повторне використання даних, але також повинні мати можливість дозволяти повторне використання зі знижкою або безкоштовно, наприклад, для певних категорій повторного використання, таких як некомерційне повторне використання для цілей наукових досліджень або повторне використання малими та середніми підприємствами, новоствореними підприємствами, громадянським суспільством та освітніми установами, щоб забезпечити стимули для такого повторного використання <...> така плата має бути прозорою, недискримінаційною, обмежуватися необхідними понесеними витратами і не повинна обмежувати конкуренцію».

Для забезпечення збалансованого і недискримінаційного підходу й уникнення недобросовісної конкуренції у сфері оброблення даних слід підкреслити необхідність закріплення у законодавстві України заборони на укладення ексклюзивних угод, як це передбачено у статті 4 Регламенту (ЄС) 2022/868.

Аналізуючи положення обох регламентів, слід звернути увагу на співвідношення термінів, що визначають дані як на рівні регуляції ЄС, так і на національному рівні. Висновки двох досліджень, у яких проаналізовано положення регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868, демонструють необхідність ревізії та узгодження визначення даних (зокрема і їх поділу на персональні та неперсональні), а також опрацювання (обробки) даних в окремих законах України. Таке узгодження сприятиме розвитку уніфікованої судової практики, запобігатиме виникненню колізій у застосуванні положень

законодавства, та, як результат, передбачуваності відносин у сфері управління даних і стабільному економічному розвитку.

# Співвідношення регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 з Регламентом (ЄС) 2016/679 та Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів

Регламентом (ЄС) 2018/1807 про вільний рух неперсональних даних в Європейському Союзі та Регламент (ЄС) 2022/868 про управління даними встановлюють інституційні рамки для регулювання обробки даних, незалежно від того, чи йдеться про персональні, чи неперсональні дані, та мають використовуватися у поєднанні з Регламентом (ЄС) 2016/679 (GDPR). Відповідно до цих інституційних рамок, установлених зазначеними актами, організації та установи повинні адаптувати свою діяльність з огляду на перехід від попереднього підходу, спрямованого на захист даних, до цілісного підходу, заснованого на управлінні даними.

Регламентом (ЄС) 2022/868 передбачено, що його положення не порушують Регламент (ЄС) 2016/679 і Директиву Європейського Парламенту і Ради 2002/58/ЄС (Директива про електронну конфіденційність), включно із ситуаціями, коли особисті та неперсональні дані в наборі даних нерозривно пов'язані. У разі суперечності відповідне законодавство ЄС або національне законодавство щодо захисту персональних даних має перевагу над Регламентом (ЄС) 2022/868. Крім того, прямо вказано, що цей Регламент не створює жодних нових правових основ для обробки персональних даних, а також не впливає на будь-які права та обов'язки, викладені в Регламенті (ЄС) 2016/679 та Директиві про електронну конфіденційність.

Зі свого боку положення Регламенту (ЄС) 2018/1807 не врегульовують питання обміну даними окремих категорій і не надають визначень типам даних. Основною ознакою неперсональних даних відповідно до положень цього Регламенту є їхня анонімність. Водночас положення Регламенту (ЄС) 2018/1807 враховують і можливий науково-технічний прогрес, який може надати технічну можливість перетворення таких даних із подальшою ідентифікацією особи, у такому разі застосуванню підлягатиме Регламент (ЄС) 2016/679.

Що ж до поняття «персональні дані» в Законі України «Про захист персональних даних», то воно є набагато вужчим, порівняно з визначенням Регламенту (ЄС) 2016/679. Так, зокрема, відповідно до статті 2 вказаного Закону «персональні дані» – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Такий підхід до визначення персональних даних у національному законодавстві є застарілим і потребує негайного оновлення та приведення у відповідність до поняття, яке містить Регламент (ЄС) 2016/679.

У частині доступу до публічної інформації (або офіційних

документів, як визначає Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів) положення регламентів не завдають шкоди законодавству ЄС і національному законодавству та міжнародним угодам, сторонами яких є Союз або держави-члени, про доступ до документів. Зокрема, Регламент (ЄС) 2022/868 не впливає на виконання законодавства ЄС і національного законодавства щодо доступу до даних та їх використання з метою запобігання, розслідування, виявлення або переслідування за вчинення кримінальних правопорушень чи виконання кримінальних покарань, а також міжнародному співробітництву в цьому контексті та не впливає на компетенцію держав-членів щодо їхньої діяльності, пов'язаної з громадською безпекою, обороною та національною безпекою.

Висновки досліджень, які є основою для цього резюме, свідчать про те, що впровадження нових європейських підходів сприятиме більш якісному доступу до офіційної інформації у цифрових форматах. Зокрема, імплементація положень Регламенту (ЄС) 2022/868 може розкрити нові можливості повторного використання даних органів публічного сектору завдяки тому, що спеціальні організації, до яких будуть застосовуватися високі вимоги та ступінь контролю, будуть обробляти такі дані та надавати їх для повторного використання. Для цього європейське регулювання надає великого значення розвитку цифрової сфери за принципами «відкритості за дизайном та за замовчуванням», які передбачають доступ до інформації в будь-якому раніше наявному форматі або будь-якою мовою та, коли це можливо і доцільно, за допомогою електронних засобів, у форматах, які є відкритими, машинозчитуваними, доступними, такими, що можуть бути віднайдені та повторно використані разом із їхніми метаданими.

# Система уповноважених органів з імплементації, контролю та моніторингу дотримання

У звітах щодо відповідності українського законодавства Регламенту (ЄС) 2018/1807 і Регламенту (ЄС) 2022/868, які є основою для цього резюме, детально розглянути питання

створення та компетенції органів, уповноважених здійснювати заходи з імплементації положень регламентів, контролю та моніторингу за їх виконанням.

## ОРГАНИ З ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ, КОНТРОЛЮ ТА МОНІТОРИНГУ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

### Регламент (ЄС) 2018/1807

- Передбачає утворення у кожній країні ЄС «єдиного контактного пункту», через який компетентні органи країн подаватимуть запити щодо доступу до даних інших країн з поясненням причин і правових підстав для отримання такого доступу.

Єдиний контактний пункт визначає відповідний компетентний орган своєї держави-члена та передає запит цьому компетентному органу для опрацювання.

### Регламент (ЄС) 2022/868

- Передбачає створення Єдиного інформаційного пункту, який діятиме як інтерфейс для вторинних користувачів, що прагнуть повторно використовувати ці дані.
- Створення/призначення компетентного органу з реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними.
- Створення/призначення компетентного органу з питань посередницьких послуг з передачі даних.

Функції компетентних органів з питань посередницьких послуг з передачі даних та компетентних органів з питань реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними може виконувати один і той самий орган.

Також у звітах наведено пропозиції щодо чинних органів влади в Україні, які могли б виконувати відповідні функції. Припускаємо, що повноваження щодо опрацювання, зокрема, і міждержавних запитів щодо доступу до даних розпорядників, може виконувати Міністерство цифрової трансформації України без покладення функцій щодо накладання санкцій. Водночас сприяння розбудові системи державного контролю обігу даних може включати створення нового контролюючого органу в інформаційній сфері, який об'єднуватиме повноваження у сфері доступу до інформації та захисту персональних даних.



# Висновки та рекомендації щодо імплементації регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868

Необхідність імплементації положень регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 у національне правове поле викликана не тільки вимогами щодо європейської інтеграції України, а й викликами сучасного цифрового світу. Формування нових відносин у сфері цифрових даних потребує збалансованого та недискримінаційного врегулювання, покликаного захистити приватні дані, не створивши водночас перешкод для розвитку технічного прогресу. З цього погляду покрокова й адаптована імплементація положень регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 у національне законодавство прискорюватиме економічний розвиток України та її інтеграцію в європейський цифровий інформаційний простір. За результатами дослідження доцільно врахувати такі рекомендації:



Розробити та затвердити Дорожню карту, яка міститиме покроковий план дій для узгодження національного законодавства з вимогами регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 (проект Дорожньої карти гармонізації законодавства України у сфері опрацювання неперсональних даних до вимог законодавства ЄС додається у Додатку 1).



Визначити/призначити державний орган, відповідальний за формування політики у сфері управління даними та захисту даних, а також покласти на такий орган повноваження із забезпечення виконання кроків, передбачених Дорожньою картою.



Створити робочу групу з розроблення проєктів законів, спрямованих на гармонізацію національного законодавства з вимогами регламентів (ЄС) 2018/1807 і 2022/868 та інших правових актів у сфері управління даними та захисту даних відповідно до кроків, передбачених Дорожньою картою.

Додаток 1

# Дорожня карта

Гармонізації законодавства України у сфері  
опрацювання неперсональних даних до вимог  
законодавства ЄС



# Загальна частина

За останнє десятиліття цифрові технології, а також проголошений Урядом України курс на цифровізацію державних послуг трансформували економіку та суспільство, вплинувши на всі сфери діяльності та повсякденне життя.

В основі такої цифрової трансформації лежать: віддалений доступ, цифрові дані, їхня безпека та захист. Водночас існування будь-якого цифрового сервісу чи послуг неможливе без якісного, безперебійного, оперативного та вільного доступу до даних, а також їх обігу, особливо тих, які утворені в процесі здійснення владних та управлінських функцій держави.

Утім, як існування цифрового сервісу без доступу до даних, так і ефективна цифрова трансформація загалом залежать від гарантування державою чітких, справедливих, інклюзивних і конкурентних умов та правил для розвитку економіки даних.

Нині Україна досягла значних результатів у розвитку сфери обігу даних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до результатів дослідження Open Data Maturity, Україна в європейському рейтингу зрілості сфери відкритих даних у 2020 році посіла 17 місце, у 2021 році – шосте та у 2022 році – друге місце серед 35 країн (дослідження відображає довоєнний рівень).

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 року, з одного боку, завдала істотного удару належному функціонуванню багатьох цифрових сервісів, а з другого – вкотре підтвердила важливість розвитку та якісного функціонування цієї сфери.

В умовах, коли фізична присутність людини для отримання

тієї чи іншої послуги, інформації на матеріальних носіях може бути небезпечною або взагалі неможливою, віддалений доступ через приватні або державні сервіси максимально сприяв їхній реалізації, таким чином підтримуючи достатній рівень зв'язку між державою та громадянином.

Водночас через неможливість забезпечення належного захисту даних у зв'язку з системними кіберзагрозами, а також задля захисту інтересів національної безпеки та територіальної цілісності й відносно ризику витоків значних масивів даних, було тимчасово, до 1 серпня 2022 року, обмежено доступ до більшості державних реєстрів, Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, інших офіційних інформаційних ресурсів.

З моменту відновлення публікації наборів відкритих даних розпорядниками інформації з міркувань безпеки було обмежено доступ до значної частини цінних даних. Водночас відповідно до вимог частини восьмої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається та його частина, доступ до якої не обмежений.

Таким чином, на розпорядників публічної інформації фактично покладається обов'язок застосувати належну, передбачену законом процедуру при обмеженні набору даних чи його частини, надавши доступ до іншої, відкритої інформації.

Складні безпекові ризики, страх відповідальності за розголошення, відсутність належних фінансових і кадрових ресурсів у розпорядників публічної інформації, як і відсутність належного регулювання сфери обігу таких даних, на практиці ускладнює їхню роботу над забезпеченням доступу до даних і створює істотні перешкоди для вільного обігу та повторного використання даних суб'єктами господарювання.

Однією з основних причин існування зазначених проблем є відсутність належного правового регулювання з єдиними уніфікованими стандартами та вимогами здійснення діяльності з опрацювання і забезпечення доступу до даних.

В умовах цифровізації всіх сфер суспільної діяльності, а також проголошеного в Конституції України незворотного європейського та євроатлантичного курсу України першочерговим питанням, яке потребує вирішення, залишається наближення національного законодавства у сфері відкритих даних до вимог законодавства ЄС.

Належне функціонування та розвиток ринку даних в Україні очевидно залежить від можливостей взаємодії із відповідним ринком ЄС, однак доступ до такого європейського ринку даних залежить від дотримання вимог законодавства ЄС щодо захисту конфіденційних та персональних даних, дотримання інтелектуальних та авторських прав.

Першочерговим кроком є імплементація до національного законодавства положень і стандартів захисту персональних даних відповідно до Загального регламенту захисту персональних даних (GDPR).

Згідно з вимогами статті 15 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, держави домовилися співпрацювати з метою забезпечення належного рівня захисту

персональних даних відповідно до найвищих європейських і міжнародних стандартів, зокрема відповідних документів Ради Європи. Співробітництво у сфері захисту персональних даних може включати, *inter alia*, обмін інформацією та експертами.

Наближення ринку даних України та ЄС у контексті обігу неперсональних даних має бути наступним кроком щодо імплементації кращих європейських стандартів. Це, зокрема, важливо в контексті об'єднання з європейським ринком даних та можливості використання неперсональних даних ЄС. Зазначене має сприяти посиленню конкурентоспроможності національних компаній на інтернаціональному ринку даних.

Відповідно до положень Регламенту (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі та Регламенту (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними), наразі в ЄС формується ринок платного й альтруїстичного обігу даних органів публічного сектору та права.

Серед основних новацій такого регулювання є формування інституту посередницьких послуг із передачі даних, альтруїстичного обігу даних, затвердження єдиних правил для учасників відповідного ринку та запровадження відповідного державного нагляду та контролю.

При цьому повторне використання даних може бути платним, зокрема в обсязі, необхідному для підтримки їх інтероперабельності, доступності, зокрема й для відшкодування витрат, пов'язаних з отриманням послуг з опрацювання та зберігання таких даних.

Нині правове регулювання обігу неперсональних даних, за загальним правилом, здійснюється відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

Зазначене вище й інше законодавство проголошує фактично вільний обіг усіх без винятку даних розпорядників інформації, зокрема й конфіденційних, безвідносно до того, чи займається їх користувач комерційною діяльністю. При цьому на розпорядника інформації покладається широка відповідальність, з одного боку, щодо забезпечення вільного та своєчасного доступу до таких даних у будь-який спосіб і в будь-якій формі на вибір запитувача, а з другого, щодо забезпечення захисту такої інформації у разі наявності потенційної істотної шкоди інтересам національної безпеки та територіальної цілісності.

Такий підхід зумовлює на практиці низький рівень якості забезпечення розпорядниками інформації доступу до актуальних відкритих даних через брак фінансових чи інших ресурсів, і в подальшому сприяє утворенню дискримінаційного підходу щодо доступу до таких даних. Зокрема, це проявляється у наданні платного доступу до даних для окремих гравців ринку на прихованих умовах, що водночас ігнорує забезпечення обов'язку їх належного оприлюднення на загальнодоступних ресурсах, наприклад, Єдиному державному вебпорталі відкритих даних.

У своєму комюніке від 19 лютого 2020 року про європейську стратегію щодо даних («Європейська стратегія щодо даних») Комісія описала бачення спільного європейського простору даних, тобто внутрішнього ринку даних, на якому дані можуть використовуватися незалежно від місця їхнього фізичного зберігання в ЄС відповідно до чинного законодавства, що, серед іншого, може мати вирішальне значення для стрімкого

розвитку технологій штучного інтелекту.

Таким чином, дотримання та утвердження європейських стандартів і вимог у національній сфері відкритих даних є важливим елементом об'єднання правових систем, пришвидшення економічного розвитку, впровадження передових технологій та пришвидшення інтеграції України до ЄС.

## Мета Стратегії








Метою Стратегії є розвиток економіки та ринку даних, спрямованих на створення конкурентного середовища та формування добросовісної конкуренції у сфері опрацювання та повторного використання даних в Україні, а також створення умов для повноцінної інтеграції з внутрішнім ринком ЄС.

# Основні напрями реалізації Стратегії

## Основними напрямами реалізації Стратегії є:

- 👉 Гармонізація законодавства України у сфері відкритих даних з відповідними нормами Регламенту (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі та Регламенту (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними).
- 👉 Створення умов для формування ринку посередницьких послуг із передачі даних та їх повторного використання.
- 👉 Забезпечення функціонування ефективної системи контролю та боротьби з порушеннями у сфері доступу до публічної інформації у формі відкритих даних.
- 👉 Утворення та інституційний розвиток, належне матеріально-технічне та кадрове забезпечення компетентного органу з питань посередницьких послуг з передачі даних та з реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними, оптимізація взаємодії контролюючих органів у сфері доступу до публічної інформації та захисту персональних даних, зокрема взаємодії уповноважених органів та/або їх самостійних підрозділів з метою виконання завдань Стратегії.
- 👉 Створення та розвиток єдиного інформаційного пункту, який діятиме як інтерфейс для вторинних користувачів, котрі прагнуть повторно використовувати ці дані. Такий пункт повинен мати міжгалузеву сферу компетенції та, за необхідності, доповнювати механізми на галузевому рівні.
- 👉 Розробка спільно з усіма стейкхолдерами кодексів поведінки у сфері послуг з опрацювання та повторного використання даних з урахуванням вимог і стандартів ЄС, кращої міжнародної практики.
- 👉 Розвиток системи професійної підготовки спеціалістів з питань опрацювання (обробки) та захисту даних.
- 👉 Міжнародне співробітництво у сфері транскордонного обміну неперсональними даними між Україною та країнами ЄС.

## Гармонізація законодавства України у сфері опрацювання неперсональних даних відповідними регламентами ЄС передбачатиме:

-  Розроблення узагальненої концепції змін до законодавства України у сфері управління даними та доступу до публічної інформації у формі відкритих даних, яка визначатиме підходи до узгодження термінології окремих нормативних актів національного рівня та рамки для створення відповідних органів, уповноважених здійснювати контрольні та управлінські функції у сфері даних.
-  Підготовку проекту Закону України «Про управління та відносини в сфері опрацювання та повторного використання неперсональних даних», концептуально узгодженої з Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі, Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними), Директивою 2019/1024/ЄС – Директива Європейського Парламенту і Ради 2019/1024 від 20 червня 2019 року про відкриті дані та вторинне використання інформації у державному секторі з урахуванням імплементації основних понять, вимог до підготовки технічних специфікацій, критеріїв кваліфікації учасників та оцінки їх пропозицій, інших елементів регулювання публічних закупівель, передбачених зазначеними директивами ЄС та Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.
-  Підготовку проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» в контексті гармонізації з указаним вище законопроектом.
-  Формування нормативно-правової бази для сфери посередницьких послуг з передачі даних, а також комерційного та альтруїстичного повторного використання даних розпорядників публічної інформації.
-  Установлення законодавчих гарантій для забезпечення відкритості та прозорості процесів відбору та надання посередницьких послуг із передачі даних, а також процесів забезпечення доступу на комерційній та альтруїстичній основі до повторного використання даних з метою формування недискримінаційних та конкурентних умов для всіх стейкхолдерів.
-  Розвиток нормативно-правової бази та технічного супроводу Єдиного державного вебпорталу відкритих даних.
-  Удосконалення правових механізмів та інструментів забезпечення безпеки даних з дотриманням міжнародних стандартів захисту персональних даних, права інтелектуальної власності, комерційної таємниці.

# Завдання Стратегії

## Основними завданнями Стратегії є:

- 1 Наближення законодавства України у сфері відкритих даних до законодавства ЄС.
- 2 Роз'яснення представникам бізнесу та громадським об'єднанням переваг та можливостей європейської інтеграції до ринку даних за допомогою імплементації нормативно-правового регулювання ЄС.
- 3 Забезпечення постійного та системного доступу до наборів відкритих даних, їх інтероперабельності.
- 4 Посилення правових механізмів забезпечення безпеки та конфіденційності неперсональних даних.
- 5 Формування та розвиток сфери альтруїстичного обміну даними.
- 6 Розвиток інститутів саморегулювання та професійної етики у сфері послуг з опрацювання та повторного використання даних.
- 7 Підвищення ефективності повторного використання даних за допомогою запровадження сертифікації продуктів на основі даних.
- 8 Створення та забезпечення роботи ефективної системи контролю доступу до публічної інформації у формі відкритих даних та боротьби з порушеннями у цій сфері.



# Очікувані результати

## Реалізація Стратегії дасть змогу:

- 👉 забезпечити формування якісної правової бази для розвитку сфери цифрових даних в Україні;
- 👉 привести законодавство України у сфері відкритих даних у відповідність до вимог і стандартів директив та регламентів ЄС;
- 👉 створити та забезпечити функціонування ринку посередницьких послуг з передачі даних, а також комерційного та альтруїстичного повторного використання даних розпорядників публічної інформації, що відповідає міжнародним стандартам прозорості, доступності та конкурентності;
- 👉 утворити або визначити компетентний орган з питань посередницьких послуг з передачі даних та з реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними;
- 👉 знизити рівень корупції в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;
- 👉 оптимізувати витрати щодо забезпечення опрацювання та доступності до повторного використання даних органів державної влади та місцевого самоврядування;
- 👉 підвищити якісний рівень опрацювання (обробки) даних для подальшого повторного використання, а також професіоналізації та розвитку інституційної структури сфери відкритих даних.
- 👉 підвищити зацікавленість бізнесу та сприяти залученню інвестицій у розвиток сфери відкритих даних в Україні.

# Етапи реалізації

Найменування етапу	Найменування заходу(-ів), спрямованого(-их) на досягнення пріоритетних завдань	Виконавці
<p><b>Етап 1.</b></p> <p>Завершення імплементації Регламенту Європейського Парламенту і Ради 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у сфері обробки персональних даних і вільний рух таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент захисту даних).</p>	<p>Ухвалення Проекту Закону про захист персональних даних 8153 від 25 жовтня 2022 року.</p>	<p>Верховна Рада України</p>
<p><b>Етап 2.</b></p> <p>Аналіз потреб законодавства України щодо необхідності імплементації положень Регламенту (ЄС) 2018/1807, Регламенту (ЄС) 2022/868 та інших нормативно-правових актів ЄС.</p>	<p>1. Формування та затвердження робочої групи з проведення аудиту законодавства України у сфері обробки даних, що складатиметься з фахових представників органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій, науковців та незалежних експертів у сфері обробки даних.</p>	<p>Міністерство цифрової трансформації України</p>

Найменування етапу	Найменування заходу(-ів), спрямованого(-их) на досягнення пріоритетних завдань	Виконавці
	2. Розроблення концепції імплементації норм та положень законодавства ЄС у сфері обробки неперсональних даних у законодавство України	Органи державної влади, органи місцевої влади, громадські організації, наукові установи, міжнародні організації
	3. Проведення громадського обговорення та затвердження концепції наближення національного законодавства у сфері відкритих даних до законодавства ЄС.	Міністерство цифрової трансформації України
	4. Проведення інформаційної кампанії з роз'яснення концепції наближення національного законодавства у сфері відкритих даних до законодавства ЄС	Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство культури та інформаційної політики України
<b>Етап 3.</b> Розроблення комплексної стратегії імплементації положень Регламенту (ЄС) 2018/1807, Регламенту (ЄС) № 2022/868 та інших нормативно-правових актів ЄС.	1. Формування та затвердження робочої групи з підготовки Стратегії імплементації положень Регламенту (ЄС) 2018/1807, Регламенту (ЄС) 2022/868 та інших нормативно-правових актів ЄС.	Міністерство цифрової трансформації України
	2. Розроблення стратегії та плану заходів щодо визначення та уніфікації вимог та стандартів	Органи державної влади, органи місцевого

Phase name	Name of the measure(s) aimed at achieving the priority objectives	Implementing agencies
	<p>гарантування безпеки та конфіденційності неперсональних даних згідно зі стандартами законодавства ЄС.</p>	<p>самоврядування, громадські організації, наукові установи</p>
	<p>3. Розроблення стратегії та плану заходів імплементації положень Регламенту (ЄС) 2018/1807, Регламенту (ЄС) 2022/868 та інших нормативно-правових актів ЄС, які, крім іншого, мають обов'язково включати елементи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• посередницькі послуги з передавання, опрацювання даних та повторного використання даних;</li> <li>• транскордонне опрацювання даних;</li> <li>• Єдиний інформаційний пункт;</li> <li>• альтруїстичний обмін даними (на основі аналізу поточної ситуації в Україні та європейського досвіду);</li> <li>• типовий кодекс саморегулювання та професійної етики у сфері послуг з опрацювання та повторного використання даних;</li> <li>• сертифікація продуктів, що функціонують на основі відкритих даних;</li> <li>• контроль у сфері посередницьких послуг з передавання даних та з реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними;</li> </ul>	<p>Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, наукові установи, міжнародні організації</p>

Phase name	Name of the measure(s) aimed at achieving the priority objectives	Implementing agencies
	<ul style="list-style-type: none"> <li>детальний план розроблення проекту Закону України «Про управління та відносини в сфері опрацювання та повторного використання неперсональних даних»</li> </ul>	
<p><b>Етап 4.</b></p> <p>Затвердження комплексної стратегії імплементації положень Регламенту (ЄС) 2018/1807, Регламенту (ЄС) 2022/868 та інших нормативно-правових актів ЄС.</p>	<p>1. Проведення громадського обговорення та затвердження стратегії імплементації положень Регламенту (ЄС) 2018/1807, Регламенту (ЄС) 2022/868 та інших нормативно-правових актів ЄС відповідно до вимог Регламенту Кабінету Міністрів України.</p>	<p>Міністерство цифрової трансформації України</p>
	<p>2. Затвердження стратегії імплементації положень Регламенту (ЄС) 2018/1807, Регламенту (ЄС) 2022/868 та інших нормативно-правових актів ЄС відповідно до вимог Регламенту Кабінету Міністрів України.</p>	<p>Міністерство цифрової трансформації України</p>
	<p>3. Проведення інформаційної кампанії з питання важливості оновлення законодавства України у сфері опрацювання неперсональних даних відповідно до стандартів та кращих практик ЄС.</p>	<p>Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство культури та інформаційної політики України, громадські організації, наукові установи, міжнародні організації</p>

# Особливості виконання та впровадження

Забезпечення розроблення та впровадження нормативно-правового регулювання щодо імплементування вимог та стандартів ЄС у сфері опрацювання неперсональних даних потребує злагодженого та інклюзивного підходу до усіх рівнів обговорення, формування Стратегії та плану заходів із дотриманням представництва громадських організацій, бізнесу, органів державної влади та місцевого самоврядування, наукових установ, міжнародно-визнаних експертів чи організацій.

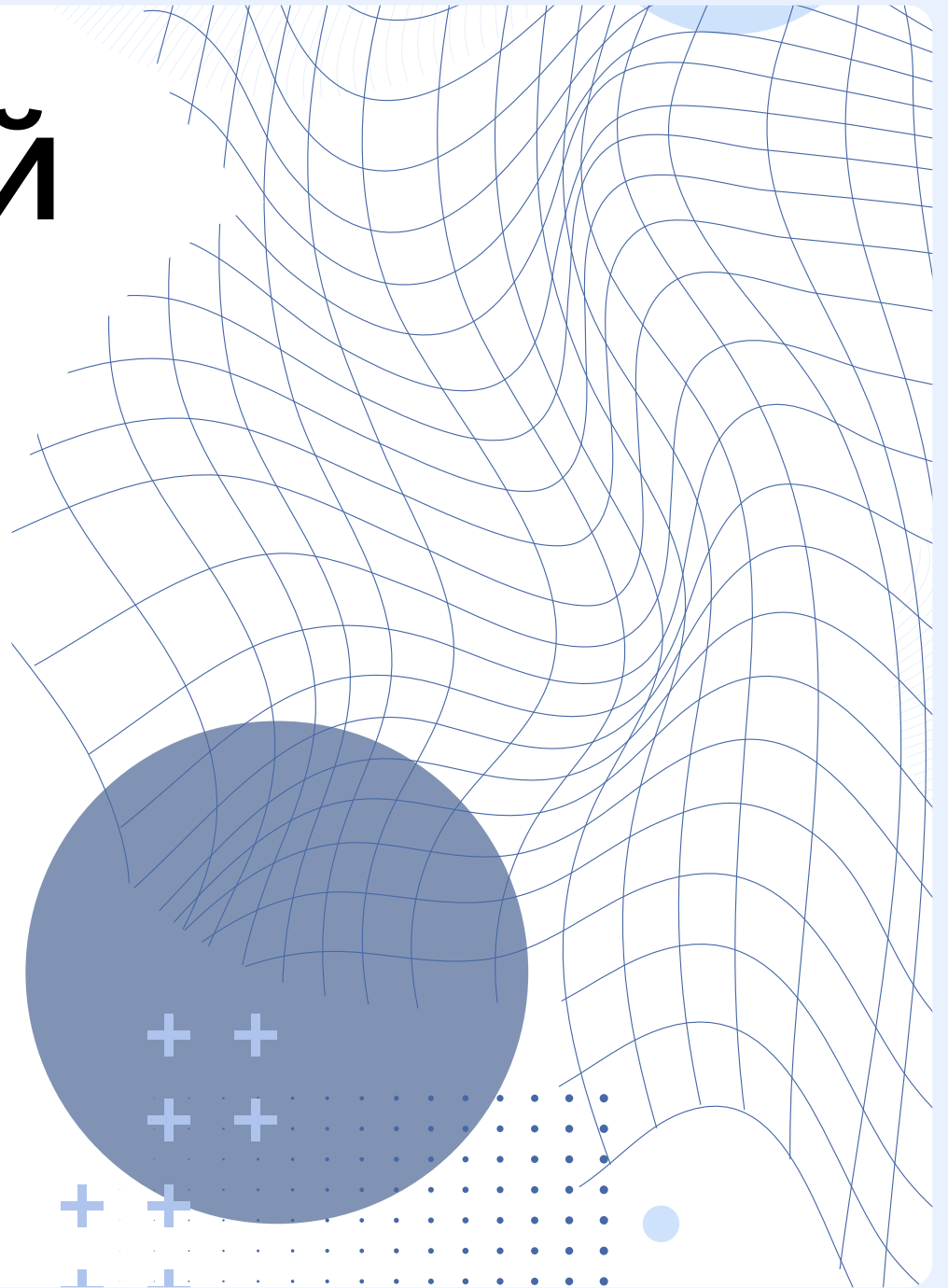
Обов'язковими учасниками та розробниками Стратегії та плану заходів мають стати міністерства, відповідальні за впровадження політик у сфері доступу до публічної інформації, зокрема й відкритих даних (Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство культури та інформаційної політики України), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Основною вимогою участі в цих процесах має бути професійний критерій щодо роботи в сфері опрацювання персональних і неперсональних даних.

Розроблення Стратегії та плану заходів має включати етап проведення публічних консультацій або громадських обговорень.

# Аналітичний звіт

щодо відповідності українського законодавства  
Регламенту Європейського Парламенту і Ради  
№ 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське  
управління даними та внесення змін до Регламенту  
(ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними)



# Зміст

Перелік умовних скорочень	33
Вступ	35
Резюме дослідження	36
Методологія дослідження	37
Розділ I. Загальний огляд регламенту ЄС 2022/868	39
Розділ II. Порівняння поточних норм законодавства ЄС та України	41
Розділ III. Рекомендації щодо необхідності імплементації окремих положень регламенту (ЄС) 2022/868	86
Перелік використаної літератури	87



# Перелік умовних скорочень

**Скорочення назв органів влади, підприємств, установ та організацій:**

**ЄС** – Європейський Союз

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**Уповноважений** – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

**Мінцифри** – Міністерство цифрової трансформації України

**Скорочення нормативно-правових актів:**

**ДЗЄС / Лісабонський договір** – Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства)

**Конвенція Тромсе** – Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів

**Угода про асоціацію** – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

**Регламент (ЄС) 2018/1807** – Регламент (ЄС) Європейського парламенту і Ради 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі

**Регламент (ЄС) 2022/868** – Регламент (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними).

**Регламент (ЄС) 2016/679** – Регламент Європейського Парламенту і Ради № 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у сфері обробки персональних даних і вільний рух таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС

**Директива (ЄС) 2019/1024** – Директива (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2019/1024 від 20 червня 2019 року про відкриті дані та повторне використання інформації публічного сектору

**Конвенція № 108** – Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних

**КАСУ** – Кодекс адміністративного судочинства України

**ЦК України** – Цивільний кодекс України

**Закон № 2939-VI** – Закон України «Про доступ до публічної інформації»

**Закон № 2297-VI** – Закон України «Про захист персональних даних»

**Закон № 1907-IX** – Закон України «Про публічні електронні реєстри»

**Закон № 2657-XII** – Закон України «Про інформацію»

**Закон № 2524-IX** – Закон України «Про офіційну статистику»

**Постанова КМУ № 835** – Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»

**Положення про Мінцифри** – Положення про Міністерство цифрової трансформації України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 року № 856

**Положення про Мінкульт** – Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 року № 885

#### **Інші скорочення:**

**Постанова ВАСУ № 10** – Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»

**Аналітичний звіт щодо Регламенту (ЄС) 2018/1807** – Аналітичний звіт щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі

# Вступ

Ідея про те, що суспільство має повною мірою використовувати потенційні вигоди від використання даних, які були створені або зібрані органами публічного сектору або іншими суб'єктами із державних бюджетів, вже давно є частиною політики ЄС. Регламент (ЄС) 2022/868, також відомий як Акт управління даними, розроблений ЄС як відповідь на зростаючі виклики, пов'язані зі збором, зберіганням, використанням і обміном даними.

Регламент (ЄС) 2019/1024 і галузеве законодавство ЄС передбачають, що органи публічного сектору забезпечуватимуть доступність для використання і повторного використання більшої кількості даних, які вони створюють. Однак певні категорії даних, які мають ознаки конфіденційної інформації (наприклад, дані, що містять комерційно важливу інформацію, підлягають статистичній конфіденційності, та дані, захищені правами інтелектуальної власності третіх осіб, включаючи персональні дані) у відкритих базах даних часто є недоступними навіть для дослідницької або інноваційної діяльності в інтересах суспільства. У зв'язку з чутливістю таких даних, перед їх наданням необхідно виконати певні технічні та юридичні процедури, щоб забезпечити захист прав інших осіб на такі дані, обмежити негативний вплив на основоположні права чи запобігти дискримінації. Здійснення зазначених процедур, як правило, потребує багато часу, технічних ресурсів і знань, що призвело до недостатнього використання таких даних для суспільного блага. Аби сприяти приватним і публічним організаціям у використанні даних для досліджень та

інновацій, необхідні чіткі умови доступу до таких даних та їх використання по всьому ЄС.

Регламент (ЄС) 2022/868 має на меті створити всеохопну та послідовну структуру для управління даними в ЄС, приділяючи основну увагу вдосконаленню практики управління даними, сприянню інноваціям у даних і науковим відкриттям, а також посиленню захисту персональних даних і конфіденційності.

Висновок Європейського економічного та соціального комітету щодо пропозицій відносно Акта про управління даними (2021/С 286/08), зроблений на підставі статті 114 Договору про функціонування Європейського Союзу, дає схвальний відгук про цей Акт і вважає його «доречним та необхідним, оскільки обробка, зберігання та обмін цифрових даних стають все більш важливими як для економіки, так і з соціальних і громадських причин: особи та бізнеси підпорядковуються комплексній та взаємопов'язаній нормативній базі»<sup>1</sup>.

Регламент (ЄС) 2022/868 є важливим кроком до забезпечення того, щоб менеджмент даних відбувався таким чином, який узгоджується з основними цінностями ЄС, зокрема прозорістю, підзвітністю і конфіденційністю, і щоб вони використовувалися на благо громадян, компаній і наукової спільноти.

1. Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act)' (COM (2020) 767 final) (2021/С 286/08).

# Резюме досліджень

Дослідження має на меті виявлення шляхів розвитку та гармонізації законодавства України у сфері доступу до інформації, захисту персональних даних та в інших суміжних сферах із вимогами європейських регуляторних актів, а саме Регламенту (ЄС) 2022/868, з метою повноцінної інтеграції України до європейського правового поля під час євроінтеграційного процесу.

Правове регулювання сфери цифрових даних набуло широкого розвитку в Україні протягом останніх років як на рівні правових норм загальної сфери дії (Конституція України, Конвенція Тромсе), так і на рівні спеціальних законів та підзаконних актів (Закон № 2939-VI, Закон № 2297-VI, Постанова КМУ № 835). Проте норми національного законодавства не завжди мають чітку кореляцію до положень європейських регуляторних актів, а отже, виникає необхідність системного аналізу відповідності положень та необхідності кроків, як у площині вдосконалення законодавства, так і в частині імплементації у практиці суб'єктів владних повноважень.

Європейське регулювання управління даними запроваджується насамперед для зменшення економічної нерівності та цифрового розриву, подальшого розвитку цифрового внутрішнього ринку без кордонів. Його положення спрямовані на підтримку принципу рівності в економіці даних, де підприємства конкурують за якістю послуг, а не за обсягом даних, які вони контролюють. Для цілей розроблення, створення та підтримання рівних правил гри в економіці даних Регламент (ЄС) 2022/868 передбачає заходи, необхідні для належного управління та повторного використання даних, у якому повинні брати участь і бути представлені відповідні зацікавлені сторони.

Ключові висновки та пропозиції дослідження будуть включені до відповідної дорожньої карти, яка окреслить практичні кроки, необхідні для гармонізації регуляторних актів у цій сфері.

# Методологія дослідження

## Об'єкт дослідження:

Регламент (ЄС) 2022/868.

## Мета дослідження:

провести узагальнений аналіз відповідності українського законодавства європейському у сфері обробки відкритих даних у процесі поступової інтеграції України до ЄС.

## Предмет дослідження:

норми та положення, що стосуються сфери відкритих даних Регламенту (ЄС) 2018/1807, а також:

- Директива (ЄС) 2019/1024;
- Конвенція Тромсе;
- Конвенція про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних;
- Регламент (ЄС) 2016/679;
- Угода про асоціацію;
- Закон № 2939-VI;
- Закон № 2297-VI;
- Постанова КМУ № 835;
- Постанова КМУ «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» зі змінами і доповненнями;
- Окремі положення інших законодавчих актів, на які є посилання в основних документах для аналізу, що впливають на зміст регулювання сфери доступу до публічної інформації.

## Принципи дослідження:

- принцип всесторонності, або об'єктивності, за яким правові явища та інститути мають досліджуватися не відокремлено, а в їхньому взаємозв'язку та взаємодії з іншими явищами (інститутами).
- принцип історизму, що відображає послідовність розвитку правових інститутів та підходів у сфері обробки відкритих даних;
- принцип верховенства права, згідно з яким перевага надаватиметься тим нормам та правовому регулюванню, які відповідатимуть стандартам Європейського суду з прав людини та не обмежуватимуть чи іншим чином не звужуватимуть зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини.

## Методи дослідження:

- порівняльно-правовий метод – вивчення правових систем ЄС та України за допомогою зіставлення подібних правових норм, інститутів, принципів тощо та практики їх застосування;
- метод альтернатив – зіставлення і критика протилежних норм і положень законодавства ЄС та України.

### **Алгоритм дослідження:**

1. Визначення та опис проблеми.
2. Постатейний порівняльний аналіз Регламенту (ЄС) 2022/868 і нормативно-правових актів українського законодавства.
3. Оцінювання відповідності українського законодавства у сфері відкритих даних європейському.
4. Виокремлення, опис та обґрунтування потреби імплементації положень і норм європейських актів у відповідній сфері.
5. Аналіз результатів проведених раніше досліджень, публікацій та інших аналітичних матеріалів на тему, що підтримують або апелюють до поточних висновків.
6. Узагальнення переваг і недоліків української правової бази. Висновки дослідження.

# Розділ I. Загальний огляд регламенту ЄС 2022/868

Регламент (ЄС) 2022/868 – це нормативний акт, спрямований на створення комплексної правової основи для управління даними в ЄС. Він був ухвалений 30 травня 2022 року та набрав чинності 1 січня 2023 року. Регламент встановлює чіткі правила управління даними, захисту даних, обміну даними та управління ними, а також спрямований на сприяння інноваціям, конкурентоспроможності та відповідальному поводженню з даними в ЄС. Він доповнює та продовжує розбудову тих правових інститутів, про які йшлося в ухваленому раніше Регламенті (ЄС) 2018/1807. Його метою є захист прав і свобод громадян ЄС і забезпечення вільного потоку даних у межах ЄС.

Положення Регламенту (ЄС) 2022/868 передбачають процедури та правила, що застосовуються до посередницьких послуг із передачі даних, умови надання посередницьких послуг із передачі даних, а також вимоги щодо моніторингу посередницької діяльності у цій сфері. Ним передбачене створення на національному рівні Єдиного інформаційного пункту – компетентного органу, який отримуватиме та розглядатиме запити про повторне використання категорій даних, зазначених у цьому Регламенті.

Також Регламент (ЄС) 2022/868 запроваджує вимоги, що регулюють нову для українського правового поля сферу альтруїстичного обміну даними, передбачаючи загальні вимоги щодо реєстрації в публічному національному реєстрі визнаних організацій з альтруїстичного обміну даними та правила ведення такого реєстру, а також вимоги щодо прозорості й інші спеціальні вимоги для визнаних організацій з альтруїстичного обміну даними щодо забезпечення прав та інтересів суб'єктів даних стосовно їхніх даних.

Одним із ключових положень Регламенту (ЄС) 2022/868 є створення Європейської ради з інновацій у сфері даних у формі експертної групи, що складається з представників компетентних органів з питань посередницьких послуг із передачі даних та компетентних органів з питань реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними всіх держав-членів. Ця рада відповідатиме за надання вказівок щодо управління даними та забезпечуватиме послідовне впровадження цього Регламенту в усьому ЄС.

Рада також відповідатиме за розроблення керівних принципів для спільних європейських просторів даних, а саме цільових або секторальних чи міжсекторальних інтероперабельних рамок спільних стандартів і практик для обміну даними або спільного опрацювання даних, зокрема для розроблення нових продуктів і послуг, наукових досліджень або ініціатив громадянського суспільства.

На додаток до положень, викладених вище, Регламент (ЄС) 2022/868 містить норми щодо захисту чутливих даних, їх обробки та міжнародної передачі. Організації, які обробляють цей тип даних, підпорядковуватимуться суворим правилам і повинні будуть уживати додаткових заходів для їхнього захисту.

## Структура Регламенту (ЄС) 2022/868

Регламент складається із преамбули, яка містить 63 пункти, а також 9 розділів та 38 статей.

Розділ 1. Загальні положення

Розділ 2. Повторне використання окремих категорій захищених даних, що є у володінні органів публічного сектору

Розділ 3. Вимоги, що застосовуються до посередницьких послуг із передачі даних

Розділ 4. Альтруїстичний обмін даними

Розділ 5. Компетентні органи та процедурні положення

Розділ 6. Європейська рада з інновацій у сфері даних

Розділ 7. Міжнародний доступ та передача

Розділ 8. Процедура делегування та комітету

Розділ 9. Прикінцеві та перехідні положення

## Основні новації, які запроваджує Регламент (ЄС) 2022/868

- Сприяння використанню цінних даних, які є у розпорядженні органів публічного сектору, але частково обмежені в доступі з метою захисту інших прав.
- Запровадження механізмів повторного використання, зокрема і з використанням захищеного середовища опрацювання, яке забезпечується або контролюється органом публічного сектору.
- Запровадження регулювання послуг з повторного використання даних за принципами недискримінаційності, прозорості, пропорційності та не обмежуючи при цьому конкуренцію і розвиток відкритої ринкової економіки.
- Створення єдиного інформаційного пункту з міжгалузєвою сферою компетенції, який діятиме як інтерфейс для вторинних користувачів, котрі прагнуть повторно використовувати дані.
- Розроблення правової основи для створення кооперативів даних та альтруїстичного обміну даними.
- Створення компетентних і незалежних органів з питань посередницьких послуг з передачі даних, які призначені для контролю за постачальниками посередницьких послуг з передачі даних.



# Розділ II. Порівняння поточних норм законодавства ЄС та України

## 1. Сфера дії Регламенту (ЄС) 2022/868 та українського законодавства на відносини щодо обробки даних (за суб'єктом, предметом, об'єктом)

Повноцінна імплементація положень Регламенту (ЄС) 2022/868 потребує розроблення комплексного законопроекту, метою якого буде узгодження термінології, запровадження окремих обмежень (наприклад, заборона ексклюзивних угод) та визначення компетенції відповідного контролюючого органу.

Принципи «відкритості за задумом та за замовчуванням» уже частково реалізовані у Законі № 2939-VI та Постанові № 835. Також Конвенція Тромсе у статті 9 на рівні принципів передбачає обов'язок держави вести документообіг таким чином, щоб забезпечити ефективне адміністрування своєї офіційної інформації для забезпечення легкого доступу до неї.

Регламент (ЄС) 2022/868 має на меті розширення обсягу даних, доступних для повторного використання, дозволяючи використовувати дані державного сектору для цілей, відмінних від початкової мети збору. Це означає, що дані, які збираються органами публічного сектору у процесі виконання їхніх владних повноважень або публічних функцій, можуть стати доступними для оброблення та використання завдяки механізмам, запровадженим цим Регламентом.

Відповідно до пункту 12 преамбули «режим повторного використання, передбачений цим Регламентом, повинен застосовуватися до даних, надання яких є частиною публічних

завдань відповідних органів публічного сектору згідно із законодавчими актами або іншими обов'язковими правилами у державах-членах. За відсутності таких правил публічні завдання мають визначатися відповідно до загальноприйнятої адміністративної практики в державах-членах за умови, що обсяг публічних завдань є прозорим і підлягає перегляду. Публічні завдання можуть визначатися в цілому або на індивідуальній основі для окремих органів публічного сектору».

### На рівні національного законодавства України сфера регулювання Регламенту (ЄС) 2022/868 частково перетинається зі сферою дії:

- статей 34, 40, 50 Конституції України;
- Конвенції Тромсе;
- Закону № 2939-VI;
- Закону № 2297-VI;
- Закону № 2524-IX;
- Постанови КМУ № 835;
- окремих положень законодавства про захист авторських прав, комерційної таємниці та запобігання недобросовісній конкуренції.



Із порівнянням сфери застосування пропонуємо ознайомитися у таблиці нижче.

## Сфера дії за суб'єктом

Суб'єкт даних, як це визначено в (1) Регламенту (ЄС) 2016/679:

- фізична особа, яку ідентифіковано;
- фізична особа, яку можна ідентифікувати прямо чи опосередковано, зокрема, за такими ідентифікаторами, як ім'я, ідентифікаційний номер, дані про місцеперебування, онлайн-ідентифікатор або за одним чи декількома факторами, що є визначальними для фізичної, фізіологічної, генетичної, розумової, економічної, культурної чи соціальної сутності такої фізичної особи.

Володільці даних, які відповідно до чинного законодавства ЄС або національного законодавства мають право надавати доступ до певних персональних даних або неперсональних даних чи обмінюватися ними:

- юридичні особи;
- органи публічного сектору та міжнародні організації;
- фізичні особи, які не є суб'єктом даних стосовно конкретних даних, про які йдеться, які водночас відповідно до чинного законодавства ЄС або національного законодавства мають право надавати доступ до певних персональних даних або неперсональних даних чи обмінюватися ними.

Закон № 2297-VI:

- фізична особа, персональні дані якої обробляються.

Закон № 2657-XII:

- фізичні особи;
- юридичні особи;
- об'єднання громадян.

Закон № 2939-VI:

- фізичні особи;
- юридичні особи (крім суб'єктів владних повноважень);
- об'єднання громадян без статусу юридичної особи.

Конвенція Тромсе:

- кожен, хто зацікавлений в отриманні інформації (стаття 2(1)).

## Сфера дії за об'єктом доступу до даних

Користувачі даних, які мають законний доступ до певних персональних або неперсональних даних і мають право використовувати ці дані в комерційних або некомерційних цілях:

- фізичні особи;
- юридичні особи;
- органи державної влади або орган публічного права.

Володілець даних – означає юридичну особу, включаючи органи публічного сектору та міжнародні організації, або фізичну особу, яка не є суб'єктом даних стосовно конкретних даних, про які йдеться, яка відповідно до чинного законодавства ЄС або національного законодавства має право надавати доступ до певних персональних даних або неперсональних даних, чи обмінюватися ними.

Оскільки публічні підприємства не підпадають під визначення органу публічного сектору, дія цього Регламенту не повинна поширюватися на дані, якими володіють публічні підприємства.

Закон № 2939-VI:

- суб'єкти владних повноважень;
- юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим;
- особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;
- суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;
- юридичні особи публічного права, державні/комунальні підприємства або державні/комунальні організації, що мають на меті одержання прибутку, господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді;
- суб'єкти господарювання, які володіють іншою інформацією, що становить суспільний інтерес.

Закон № 2297-VI:

- розпорядник персональних даних – фізична чи

## Сфера дії за об'єктом доступу до даних

юридична особа, якій володільцем персональних даних або законом надано право обробляти ці дані від імені володільця;

- володільць персональних даних – фізична або юридична особа, яка визначає мету обробки персональних даних, встановлює склад цих даних та процедури їх обробки, якщо інше не визначено законом;
- одержувач – фізична чи юридична особа, якій надаються персональні дані, зокрема й третя особа.

Конвенція Тромсе (стаття 1):

- урядові та адміністративні органи на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- органи законодавчої та судової влади у тій мірі, в якій вони виконують адміністративні функції згідно з національним законодавством;
- фізичні чи юридичні особи тією мірою, якою вони виконують адміністративні повноваження.

## Сфера дії за предметом

Дія Регламенту поширюється на дані, що знаходяться у володінні органів публічного сектору і які захищаються на підставі:

- комерційної таємниці, зокрема ділової, професійної

Закон № 2297-VI:

Регулює правові відносини, пов'язані із захистом й обробкою персональних даних, і спрямований на захист основоположних прав і свобод людини та

## Сфера дії за предметом

- та службової таємниці;
- статистичної конфіденційності;
- захисту прав інтелектуальної власності третіх сторін;
- захисту персональних даних, оскільки на такі дані не поширюється дія Директиви (ЄС) 2019/1024.
- Дія цього Регламенту не поширюється на:
- дані, якими володіють публічні підприємства;
- дані, якими володіють суспільні телерадіоорганізації та їхні дочірні підприємства, а також інші органи або їхні дочірні підприємства для виконання повноважень суспільного телерадіомовлення;
- дані, якими володіють заклади культури та навчальні заклади;
- дані, що зберігаються в органах публічного сектору і які захищаються з міркувань громадської безпеки, оборони або національної безпеки;
- дані, надання яких є діяльністю, що виходить за межі публічного завдання відповідних органів публічного сектору, визначеного законом чи іншими обов'язковими правилами у відповідній державі-члені, або, за відсутності таких правил, визначеного відповідно до загальноприйнятої адміністративної практики в цій державі-члені, за умови, що обсяг публічного завдання є прозорим і підлягає перегляду.

Не завдає шкоди законодавству ЄС і національному законодавству та міжнародним угодам, сторонами яких

громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя у зв'язку з обробкою персональних даних.

Поширюється на діяльність з обробки персональних даних, яка здійснюється повністю або частково із застосуванням автоматизованих засобів, а також на обробку персональних даних, що містяться у картотеці чи призначені до внесення до картотеки, із застосуванням неавтоматизованих засобів.

Закон № 2524-IX:

Визначає правові та організаційні засади функціонування національної статистичної системи, компетенцію та повноваження органів державної статистики, регулює правові відносини у сфері офіційної статистики з метою забезпечення держави і суспільства неупередженою та об'єктивною офіційною державною статистичною інформацією щодо економічної, соціальної, демографічної, екологічної, культурної та інших сфер життя суспільства в Україні та її регіонах.

Закон № 1907-IX:

Встановлює правові, організаційні і фінансові засади створення та функціонування публічних електронних реєстрів з метою захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб під час створення, зберігання,

Сфера дії за предметом

є Союз або держави-члени, щодо захисту категорій даних, викладених у статті 3(1), та законодавству ЄС і національному законодавству про доступ до документів.

Не перешкоджає зобов'язанням органів публічного сектору відповідно до законодавства ЄС або національного законодавства дозволяти повторне використання даних або вимогам, пов'язаним з опрацюванням неперсональних даних.

оброблення та використання інформації у публічних електронних реєстрах.

Не створює жодних зобов'язань для органів публічного сектору дозволяти повторне використання даних, а також не звільняє органи публічного сектору від їхніх зобов'язань щодо дотримання конфіденційності відповідно до законодавства Союзу або національного законодавства.

Не суперечить конкретним положенням у законодавстві ЄС або національному законодавстві щодо доступу до певних категорій даних або їх повторного використання, зокрема щодо надання доступу до офіційних документів та їх розкриття.

Закон № 2939-VI:

Регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації.

Визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Сфера дії за географією застосування

Регламент (ЄС) 2022/868 є нормативним актом ЄС, його

Україна не є членом ЄС, але на неї може поширюватися

## Сфера дії за географією застосування

дія поширюється на всі країни – члени ЄС та треті країни, тією мірою, яка стосується поширення та обробки персональних даних громадян ЄС. Будь-яка організація, яка обробляє дані в ЄС або надає послуги окремим особам чи компаніям у ЄС, повинна дотримуватися цього Регламенту, незалежно від місця її розташування. Це стосується як державних, так і приватних організацій, включаючи постачальників даних, посередників даних і користувачів даних.

дія Регламенту (ЄС) 2022/868, якщо відбувається обробка персональних даних фізичних осіб – громадян ЄС або постачання послуг у ЄС.

Суб'єкти на території України повинні захищати персональні дані згідно із Законом України № 2297-VI, однак у випадку обробки персональних даних громадян ЄС на доповнення до законодавства про захист персональних даних мають додержувати й положень GDPR.

Закон № 2939-VI передбачає необмежену географію прав користувачів інформації, які не є суб'єктами владних повноважень.

До будь-яких персональних даних, що опрацьовуються у зв'язку з Регламентом (ЄС) 2022/868, застосовується законодавство ЄС та національне законодавство про захист персональних даних.

Дія Регламенту (ЄС) 2022/868 не поширюється на сфери дії Регламентів (ЄС) 223/2009, (ЄС) 2018/858, (ЄС) 2018/1807, а також Директив № 2000/31/ЄС, № 2001/29/ЄС, 2004/48/ЄС, 2007/2/ЄС, № 2010/40/ЄС, (ЄС) 2015/849, (ЄС) 2016/943, (ЄС) 2017/1132, (ЄС) 2019/790 та (ЄС) 2019/1024 Європейського Парламенту і Ради та будь-якого іншого галузевого законодавства ЄС, що регулює доступ до даних та їхнє повторне використання. Також Регламент (ЄС) № 2022/868 не впливає на виконання вимог регуляції ЄС та національного законодавства щодо доступу до даних та їх використання з метою запобігання, розслідування, виявлення або переслідування за вчинення кримінальних правопорушень чи виконання кримінальних покарань, а також міжнародному співробітництву в цьому контексті.

## 2. Термінологія Регламенту (ЄС) 2022/868

Загалом термінологія Регламенту (ЄС) 2022/868 та національного законодавства не містить критичних суперечностей або колізій, проте потребує гармонізації на рівні законів. Більшість термінів, які використовуються у Регламенті (ЄС) 2022/868, уже існують в українському законодавстві, однак не завжди вони є тотожними.

«Дані» означає будь-яке цифрове подання дій, фактів або інформації та будь-яку сукупність таких дій, фактів або інформації, зокрема й у формі звукового, візуального або аудіовізуального запису.

Зазначене визначення терміна «дані» більш детально розкриває його розуміння порівняно з Регламентом (ЄС) 2018/1807.

Наближене до Регламенту (ЄС) 2022/868 поняття також надає стаття 2 Директиви (ЄС) 2019/1024: «документ» означає: (а) будь-який контент, незалежно від його носія (паперова чи електронна форма або у вигляді звукового, візуального чи аудіовізуального запису); або (б) будь-яку частину такого контенту.

Чинне законодавство не містить окремого загального визначення поняття для сфери опрацювання (обробки) відкритих даних. При цьому визначає більш широку для застосування у різних сферах суспільних відносин з обігу інформації понятійну базу. Так, наприклад, відповідно до статті 1 Закону № 2657-ХІІ інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Відповідно до статті 200 ЦК України надає аналогічне визначення поняттю «інформація».

Водночас для розвитку сфери повторного опрацювання (обробки) даних в Україні найперше необхідно розмежувати терміни «дані» у розумінні Регламенту (ЄС) 2022/868 та

національного законодавства, «публічна інформація» у розумінні Закону № 2939-VI та «офіційні документи» у розумінні Конвенції Тромсе. Таке розмежування необхідне для того, щоб уникнути протиріч в адміністративній та судовій практиці в усіх випадках, коли йтиметься про інформацію, яку збирають або створюють органи публічного сектору.

Навіть до впровадження Регламенту (ЄС) 2022/868 терміни, які застосовуються до визначення даних органів публічного сектору, відрізнялися. Наприклад, навіть в українському правовому полі паралельно використовуються терміни «публічна інформація» – відповідно до Закону № 2939-VI, та «офіційні документи» – відповідно до ратифікованої у 2020 році Конвенції Тромсе.

Конституція України закріпила право громадян «вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір». Норма, що гарантує право на інформацію, повною мірою відповідає вимогам сучасного цифрового розвитку, стандартам міжнародних договорів, ратифікованих Україною, та встановлює широкі межі захисту такого права.

Конвенція Тромсе встановлює, що кожна Сторона цієї Конвенції гарантує право кожному, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ, за вимогою, до офіційних документів, що перебувають у розпорядженні державних органів. Таке визначення офіційних документів наведено у Конвенції:

«Під поняттям “офіційні документи” розуміється будь-яка інформація, записана у будь-якій формі, складена або отримана, та яка перебуває у розпорядженні державних органів».



Відповідно до підпункту b пункту 2 Пояснювального звіту до Конвенції<sup>2</sup> сфера її застосування окреслюється через визначення поняття «офіційні документи». Для цілей цієї Конвенції «офіційні документи» – поняття, під яким розуміють будь-яку інформацію, що розроблена або отримана державними органами та перебуває в їхньому розпорядженні, міститься на будь-якому фізичному носії, незалежно від її форми та формату (письмові тексти, інформація, записана на звуковій або аудіовізуальній плівці, також фотографії, електронні листи, інформація, що зберігається в електронному форматі, наприклад, електронні бази даних тощо).

Зі свого боку Закон № 2939-VI надає таке визначення: «**Публічна інформація** – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом».

Конвенція Тромсе передбачає, що право доступу **обмежується наявними документами та не зобов'язує розпорядників створювати нові документи** за запитом про надання інформації.

Щодо національного законодавства у Законі № 2939-VI теж ідеться про надання «готової та зафіксованої інформації». Ця норма знаходить свій розвиток у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», де у

2. Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

3. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10.

пункті першому з цього приводу зазначається:

«...визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях та знаходилась у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації»<sup>3</sup>.

Такий підхід, з одного боку, дає змогу уникнути надмірного навантаження на розпорядників публічної інформації з аналітичної обробки запитаної інформації (даних), але водночас суттєво обмежує економічний потенціал використання даних публічного сектору. Закон № 2939-VI не зобов'язує розпорядників створювати нові документи або нову інформацію у відповідь на прохання запитувача, зокрема й набори тих даних, обов'язку створення яких не передбачено Постановою КМУ № 835.

Інтеграція прогресивних положень Регламенту (ЄС) 2022/868 в українське законодавство не суперечить принципам Закону № 2939-VI, проте потребує розмежування з усталеним підходом до публічної інформації, як заздалегідь відображеної і задокументованої, що знаходиться у розпорядника публічної інформації, передбаченого статтею 13 Закону № 2939-VI.

Імплементация положень Регламенту (ЄС) 2022/868 може розкрити нові можливості повторного використання даних органів публічного сектору завдяки тому, що спеціальні організації, до яких будуть застосовуватися високі вимоги та рівень контролю, будуть обробляти такі дані та надавати їх для повторного використання. Проте дані публічного сектору, що пройшли обробку, можуть мати інший режим доступу, відмінний від стандартного режиму відповідно до Закону № 2939-VI.

Згідно з національним законодавством поняття «дані»

Регламенту (ЄС) 2022/868 повністю охоплює поняття «публічної інформації» відповідно до Закону № 2939-VI та «інформація» – Закону № 2657-XII.

Таким чином, повноцінна імплементація положень Регламенту (ЄС) 2022/868 у контексті однозначного розуміння та розмежування змісту понять «інформація» та «дані» потребує внесення змін до Закону № 2657-XII та Закону № 2939-VI.

Загалом положення Регламенту (ЄС) 2022/868, як і Регламент (ЄС) 2018/1807, для свого застосування використовує дві основні категорії даних: персональні та неперсональні дані.

Таким чином, наданий термінологічний апарат щодо категорій даних, який застосовується Регламентом (ЄС) 2022/868, повною мірою співвідноситься з національним, який охоплює всі необхідні види для його імплементації.

**«Повторне використання»** означає використання фізичними або юридичними особами даних, якими володіють органи публічного сектору, в комерційних або некомерційних цілях, відмінних від початкової мети в межах публічного завдання, для виконання якого ці дані були створені, за винятком обміну даними між органами публічного сектору виключно для виконання їхніх публічних завдань.

З огляду на зміст вказаного поняття повторне використання у розумінні Регламенту (ЄС) 2022/868 застосовується до даних, які пов'язані з виконанням публічних завдань відповідних органів публічного сектору згідно із законодавчими актами або іншими загальнообов'язковими нормативно-правовими актами у державах-членах.

За відсутності таких актів публічні завдання можуть також визначатися відповідно до загальноприйнятої адміністративної практики в державах-членах, за умови, що обсяг публічних завдань є прозорим і підлягає перегляду.

Публічні завдання можуть визначатися загалом або на індивідуальній основі для окремих органів публічного сектору.

Положення Регламенту (ЄС) 2022/868 щодо повторного використання також не поширюються на:

- обмін даними виключно для виконання своїх суспільних завдань між органами публічного сектору в ЄС або між органами публічного сектору в ЄС та органами публічного сектору в третіх країнах або міжнародних організаціях;
- на обмін даними між дослідниками з метою некомерційних наукових досліджень.

Національне законодавство не містить визначення поняття повторного використання даних. Однак вказаний термін згадується в окремих положеннях законодавства, що тією чи іншою мірою регулює відносини у сфері опрацювання (обробки) відкритих даних.

Так, наприклад, відповідно до статті 3 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» інформація, зазначена у цій статті, оприлюднюється також за допомогою розміщення на єдиному вебпорталі використання публічних коштів у вигляді наборів даних (електронних документів), організованих у форматі, що дозволяє їх автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання.

Відповідно до статті 26 Закону України «Про авторське право і суміжні права» законний користувач бази даних має право вилучати та/або повторно використовувати для будь-яких цілей незначні у якісному чи кількісному вимірі частини вмісту бази даних без згоди виробника такої бази даних, якщо договором між суб'єктом майнових прав на базу даних і таким

законним користувачем не передбачено інше. Якщо законному користувачеві бази даних згідно з умовами використання бази даних дозволено вилучати чи повторно використовувати лише частини бази даних, положення цієї частини застосовується відповідно до такого договору.

Відповідно до статті 1 Закону № 2524-IX

«...використання у статистичних цілях – використання виключно для організації та проведення статистичних спостережень; виробництво офіційної державної статистичної інформації – сукупність дій, пов'язаних із розробленням статистичної методології, збиранням, збереженням, обробленням, аналізом, захистом та поширенням офіційної державної статистичної інформації на всіх етапах її виробництва».

Таким чином, незважаючи на те, що національне законодавство прямо не визначає поняття «повторного використання», його застосування здійснюється саме в розумінні Регламенту (ЄС) 2022/868. Водночас належна імплементація положень Регламенту все-таки потребує його уніфікованого розуміння та закріплення на рівні Закону № 2939-VI з подальшою імплементацією в підзаконні акти щодо сфери відкритих даних.

Поняття «**персональні дані**» означає персональні дані, як їх означено у 2016/679. Стаття 4(1) Регламенту (ЄС) 2016/679 визначає «персональні дані» як будь-яку інформацію, що стосується фізичної особи, яку ідентифіковано чи можна ідентифікувати («суб'єкт даних»). Фізична особа, яку можна ідентифікувати, є такою особою, яку можна ідентифікувати прямо чи опосередковано, зокрема, за такими ідентифікаторами, як ім'я, ідентифікаційний номер, дані про місцеперебування, онлайн-ідентифікатор або за одним чи декількома факторами, що є визначальними для фізичної,

фізіологічної, генетичної, розумової, економічної, культурної чи соціальної сутності такої фізичної особи.

Конвенція № 108+<sup>4</sup> у статті 2 визначає термін «персональні дані» як будь-яку інформацію, яка стосується конкретно визначеної особи або особи, що може бути конкретно визначеною.

Стаття 2 Закону № 2297-VI:

«персональні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована»; стаття 1 Закону № 2524-IX: «індивідуальні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну та/або юридичну особу; конфіденційні дані – відомості, які дають змогу здійснити пряму або непряму ідентифікацію респондента, таким чином розкриваючи індивідуальні дані про нього. Під час визначення можливості ідентифікації респондента повинні враховуватися всі засоби, які може використати третя сторона для такої ідентифікації; мікродані – набір відомостей, що містить індивідуальні дані про респондентів»;

стаття 11 Закону № 2657-XII:

«інформація про фізичну особу (персональні дані) – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована»;

статті 5-9 Закону України «Про Державний реєстр виборців»:

«до ідентифікаційних персональних даних виборця, які однозначно визначають його особу, належать:...»

та інші закони.

Українське законодавство визначає «персональні дані» у вужчому обсязі, ніж Регламент (ЄС) 2016/679. Найбільш близько до Регламенту його розкриває стаття 2 Закону № 2297-VI. Визначення, які використовуються для більш вузьких потреб, містяться і в інших законах, до прикладу: закони України «Про Державний реєстр виборців» і «Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів», Закон № 2524-IX і Закон № 2657-XII тощо.

Нині Верховна Рада України розглядає проєкт нової редакції Закону «Про захист персональних даних»<sup>5</sup>, який відповідає вимогам сучасного розвитку сфери цифрових даних та враховує вимоги Регламенту (ЄС) 2016/679. Водночас висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу до цього законопроєкту зазначає, що «проєкт Закону не суперечить цілям Угоди про асоціацію та праву Європейського Союзу, але потребує доопрацювання, зокрема з метою врахування зазначених положень Регламенту 2016/679». Враховуючи значущість цього терміна для права загалом та прогресу України у євроінтеграції зокрема, слід провести комплексний аналіз визначення терміна «персональні дані» та його узгодженості у регламентах ЄС і національному законодавстві.

**«Неперсональні дані»** означає дані, відмінні від персональних даних. Для цілей Регламенту (ЄС) 2022/868 вказане поняття

5. Проєкт Закону про захист персональних даних від 25 жовтня 2022 року № 8153.

6. Аналітичний звіт 1807

застосовується у розумінні Регламенту (ЄС) 2018/1807.

Детальніше ознайомитись із вказаним поняттям можна в Аналітичному звіті щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради №2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі<sup>6</sup>.

**«Згода»** означає згоду, як її означено у статті 4(11) Регламенту (ЄС) 2016/679.

Відповідно до статті 4(11) Регламенту (ЄС) 2016/679 «згода» суб'єкта даних означає будь-яке вільно надане, конкретне, поінформоване та однозначне зазначення бажань суб'єкта даних, яким він або вона через оформлення заяви чи проявом чітких ствердних дій підтверджує згоду на опрацювання своїх персональних даних.

Відповідно до статті 2 Закону № 2297-VI згода суб'єкта персональних даних – добровільне волевиявлення фізичної особи (за умови її поінформованості) щодо надання дозволу на обробку її персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки, висловлене у письмовій формі або у формі, що дає змогу зробити висновок про надання згоди. У сфері електронної комерції згода суб'єкта персональних даних може бути надана під час реєстрації в інформаційно-комунікаційній системі суб'єкта електронної комерції через проставлення відмітки про надання дозволу на обробку своїх персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки, за умови, що така система не створює можливостей для обробки персональних даних до моменту проставлення відмітки.

Як бачимо, застосування поняття «згода» в Регламенті (ЄС) 2016/679 та Законі №2297-VI немає фактичної різниці та

містить такі ознаки: вільність/добровільність, конкретність/відповідність меті, однозначність згоди, поінформованість особи. Водночас визначення, надане у Регламенті (ЄС) 2016/679, як і інші поняття, про які йтиметься нижче, є новішим, детальнішим та з огляду на вимоги Угоди про асоціацію потребує закріплення в національному законодавстві. Таким чином, від імплементації положень Регламенту (ЄС) 2016/679 на пряму залежить можливість належної імплементації й положень Регламенту (ЄС) 2022/868.

**«Дозвіл»** означає надання користувачам даних права на опрацювання неперсональних даних.

Національне законодавство не визначає окремого поняття згоди в контексті опрацювання (обробки) відкритих даних, які не містять персональних. Водночас такий термін узгоджується із законодавством у контексті опрацювання (обробки) персональних даних.

Відповідно до статті 2 Закону № 2297-VI згода суб'єкта персональних даних – це добровільне волевиявлення фізичної особи (за умови її поінформованості) щодо надання дозволу на обробку її персональних даних відповідно до сформульованої мети їх обробки, висловлене у письмовій формі або у формі, що дає змогу зробити висновок про надання згоди.

Таким чином, термін Регламенту «дозвіл», очевидно, ототожнюється українським законом із терміном «згода», що застосовується в контексті законодавства про захист персональних даних.

**«Суб'єкт даних»** означає суб'єкта даних, як зазначено у статті 4(1) Регламенту (ЄС) 2016/679, зокрема: фізична особа, яку ідентифіковано чи можна ідентифікувати.

Відповідно до статті 2 Закону № 2297-VI суб'єкт персональних даних – фізична особа, персональні дані якої обробляються.

Як і в Регламенті (ЄС) 2016/679, стаття 2 Закону № 2297-VI визначає суб'єктом даних фізичну особу.

Однак за Регламентом суб'єктом є лише особа, яку ідентифіковано або можна ідентифікувати, тобто будь-яка особа, незалежно від того, чи її персональні дані обробляються порівняно із Законом № 2297-VI.

**«Володілець даних»** означає юридичну особу, включаючи органи публічного сектору та міжнародні організації, або фізичну особу, яка не є суб'єктом даних стосовно конкретних даних, про які йдеться, яка відповідно до чинного законодавства ЄС або національного законодавства має право надавати доступ до певних персональних даних або неперсональних даних чи обмінюватися ними.

Відповідно до статті 2 Закону № 2297-VI володілець персональних даних – фізична або юридична особа, яка визначає мету обробки персональних даних, встановлює склад цих даних та процедури їх обробки, якщо інше не визначено законом; розпорядник персональних даних – фізична чи юридична особа, якій володільцем персональних даних або законом надано право обробляти ці дані від імені володільця.

Володільцем чи розпорядником персональних даних можуть бути підприємства, установи й організації всіх форм власності, органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні особи – підприємці, які обробляють

персональні дані відповідно до закону. Розпорядником персональних даних, володільцем яких є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, крім цих органів, може бути лише підприємство державної або комунальної форми власності (стаття 4 Закону № 2297-VI).

Отже, українське визначення терміна «володільець даних» поширює його додатково і на фізичних осіб, на відміну від визначення, наданого Регламентом (ЄС) 2022/868, яке під володільцем даних визнає тільки юридичних осіб. Визначення «володільця даних» у статті 2 Закону № 2297 є більш специфічним. Додатково національне законодавство відрізняє «розпорядника персональних даних» як вид «володільця» залежно від мети.

**«Користувач даних»** означає фізичну або юридичну особу, яка має законний доступ до певних персональних або неперсональних даних і має право, зокрема, й відповідно до Регламенту (ЄС) 2016/679 у випадку персональних даних, використовувати ці дані в комерційних або некомерційних цілях.

Положеннями національного законодавства, що врегульовує відносини у сфері обігу відкритих даних, крім персональних, не визначено окремого поняття «користувач даних». Водночас користувачем таких даних може бути будь-хто, за винятком суб'єктів владних повноважень. Детальніше про вказане, а також про різницю вказаного поняття у Регламенті (ЄС) 2018/1807 ідеться в Аналітичному звіті<sup>7</sup>.

Щодо користувача персональних даних чинний Закон № 2297 містить окрему термінологію, яка охоплює за змістом поняття Регламенту (ЄС) 2022/868.

Згідно зі статтею 2 Закону № 2297-VI одержувач – фізична чи юридична особа, якій надаються персональні дані, зокрема й третя особа; третя особа – будь-яка особа, за винятком

суб'єкта персональних даних, володільця чи розпорядника персональних даних та Уповноваженого, якій володільцем чи розпорядником персональних даних здійснюється передача персональних даних.

Таким чином визначення «користувач даних» у Регламенті (ЄС) 2022/868, очевидно, охоплюється термінами «одержувач» і «третя особа» Закону № 2297-VI.

**«Обмін даними»** означає надання даних суб'єктом даних або володільцем даних користувачеві даних з метою спільного або індивідуального використання таких даних на основі добровільних угод або законодавства ЄС чи національного законодавства, безпосередньо або через посередника, наприклад, за відкритими або комерційними ліцензіями на платній чи безоплатній основі.

Українське законодавство не містить окремого визначення терміна «обмін даними», покладаючись на його семантичну очевидність. На рівні національного законодавства стаття 14 Закону № 2297-VI регулює поширення персональних даних.

7. Аналітичний звіт 1807

**«Посередницька послуга з передачі даних»** означає послугу, спрямовану на встановлення комерційних відносин з метою обміну даними між невизначеною кількістю суб'єктів даних і володільців даних, з одного боку, та користувачами даних, з другого боку, за допомогою технічних, юридичних або інших засобів, зокрема і з метою реалізації прав суб'єктів даних щодо персональних даних, за визначеними винятками.

Правове регулювання у сфері послуг встановлюється низкою законів, зокрема й Законом України «Про захист прав споживачів». Послуга – діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб.

З огляду на відсутність чіткого регулювання щодо надання послуг з передачі даних, окремого визначення терміна «посередницька послуга з передачі даних» не встановлено, проте регулювання загальнонаціонального рівня щодо надання послуг з передачі даних можуть бути частково застосовані і в контексті Регламенту.

**«Опрацювання»** відповідає визначенню у статті 4(2) Регламенту (ЄС) 2016/679 щодо персональних даних або у статті 3(2) Регламенту (ЄС) 2018/1807 щодо неперсональних даних («опрацювання» означає будь-яку операцію або низку операцій з персональними даними або наборами персональних даних із використанням автоматизованих засобів або без них, зокрема, збирання, реєстрація, організація, структурування, зберігання, адаптація чи зміна, пошук, ознайомлення, використання, розкриття через передавання, розповсюдження чи надання іншим чином, упорядкування чи комбінування, обмеження, стирання чи знищення).

Понятійний апарат у частині обробки чи опрацювання даних національного законодавства потребує приведення у відповідність до вимог Регламенту (ЄС) 2018/1807, адже чинна редакція наявних положень лише частково охоплює спектр категорій опрацювання даних Регламенту. Слід також зауважити, що послуги з опрацювання даних є однією з цифрових послуг, на які поширюється дія Директиви (ЄС) 2016/11483. Як і Регламент (ЄС) 2018/1807, цей Регламент також не допускає втручання у відносини щодо можливості опрацювання (обробки) персональних даних відповідно до Регламенту (ЄС) 2016/679 і Регламенту (ЄС) 2018/1725 та Директиви (ЄС) 2002/58 і Директиви (ЄС) 2016/680.

У разі виникнення суперечності між цим Регламентом та правом ЄС про захист персональних даних або національним законодавством, ухваленим відповідно до такого права ЄС, переважну силу має відповідне право ЄС або національне законодавство про захист персональних даних (абзац 4 преамбули Регламенту (ЄС) 2022/868).

З огляду на ідентичне застосування поняття «опрацювання» Регламентом (ЄС) 2018/1807 і Регламентом (ЄС) 2022/868 детальніше про його зміст і відмінності з національним законодавством можна ознайомитися в Аналітичному звіті щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі<sup>8</sup>.

**«Доступ»** означає використання даних відповідно до конкретних технічних, правових або організаційних вимог, що не обов'язково передбачає передачу або завантаження даних. На рівні українського законодавства найбільш повно зміст та

обсяг терміна «доступ» розкривають положення Закону № 2939-VI, хоча українське законодавство не містить окремого специфічного визначення.

«Головний осідок» юридичної особи означає місцезнаходження її центральної адміністрації в ЄС.

На національному рівні стаття 93 ЦК України регулює, що

«...місцезнаходженням юридичної особи є фактичне місце ведення діяльності чи розташування офісу, з якого проводиться щоденне керування діяльністю юридичної особи (переважно знаходиться керівництво) та здійснення управління і обліку».

Отже, термін Регламенту (ЄС) 2022/868 «головний осідок» практично тотожний терміну «місцезнаходження юридичної особи» за національним законодавством.

**«Послуги кооперативів даних»** означає посередницькі послуги з передачі даних, що пропонуються організаційною структурою, яка складається із суб'єктів даних, фізичних осіб – підприємців, які є членами цієї структури, і основною метою якої є підтримка своїх членів у здійсненні їхніх прав щодо певних даних, зокрема і щодо здійснення поінформованого вибору перед тим, як вони дадуть згоду на опрацювання даних, обмін думками щодо цілей та умов опрацювання даних, які б найкращим чином представляли інтереси своїх членів стосовно їхніх даних, а також ведення переговорів щодо умов опрацювання даних від імені своїх членів до надання дозволу на опрацювання неперсональних даних або до того, як вони нададуть згоду на опрацювання персональних даних.

9. Data Cooperatives in Europe: A Legal and Empirical Investigation. White Paper created as part of The New School's Platform Cooperativism Consortium and Harvard University's Berkman Klein Center for Internet & Society Research Sprint, December 2021.

10. Presentation of a first set of data altruism definitions, use cases and findings, The Joint Action Towards the European Health Data Space (TEHDAS).

Хоча українське законодавство не містить такого терміна, однак і не перешкоджає створенню таких об'єднань в Україні. Кооперативи даних є новелою і для європейської практики, а отже, потребують більш детального вивчення з метою інтеграції у національне законодавство<sup>9</sup>.

**«Альтруїстичний обмін даними»** означає добровільний обмін даними на основі згоди суб'єктів даних на опрацювання персональних даних, що їх стосуються, або дозволу володільців даних на використання їхніх неперсональних даних без вимагання або отримання винагороди, що виходить за межі компенсації витрат, які вони несуть, коли надають свої дані для цілей, що становлять загальний інтерес, як це передбачено національним законодавством, у відповідних випадках, таких як охорона здоров'я, боротьба зі зміною клімату, поліпшення мобільності, сприяння розробленню, виробництву та поширенню офіційної статистики, поліпшення надання державних послуг, формування державної політики або проведення наукових досліджень у загальних інтересах.

Українське право не містить такого терміна, як «альтруїстичний обмін даними», однак і не перешкоджає такому обміну даних з огляду на конституційну гарантію кожного на доступ до інформації будь-яким способом та у будь-якій формі. Альтруїстичний обмін даними може законно відбуватися в Україні, однак потребує детального вивчення та врегулювання з метою кращого захисту даних. У новому звіті організації «Спільні дії щодо європейського простору даних охорони здоров'я» (TEHDAS) розглядаються різні визначення альтруїзму даних, спрямовані на якомога повнішу реалізацію права особи зробити свої дані доступними для загального блага<sup>10</sup>.

**«Орган публічного сектору»** означає державні, регіональні



або місцеві органи влади, органи публічного права, або асоціації, утворені одним чи декількома такими органами влади, або одним чи декількома такими органами публічного права.

Чинне вітчизняне законодавство не надає окремого визначення органу публічного сектора. При цьому правова доктрина та законодавство за своїм змістом, як правило, презюмують, що до таких органів належать органи державної влади (органи законодавчої, виконавчої та судової влади) та місцевого самоврядування<sup>11</sup>. Найчастіше в національному законодавстві використовується термін «суб'єкт владних повноважень», який концентрує увагу не так на формулюванні, як на функціях, повноваженнях і компетенції органів. Однак різноманіття термінології законодавства щодо віднесення тієї чи іншої установи до органу влади на практиці створює колізійний підхід під час правозастосування у тих чи інших сферах суспільних відносин, наприклад, щодо розуміння публічно-правового статусу Уповноваженого, який не є в класичному розумінні органом державної влади, як і посадовою особою.

Слід зазначити, що чинне законодавство України не передбачає функціонування асоціацій, які відповідно до Регламенту (ЄС) 2022/868 можуть утворюватися одним чи декількома такими органами влади або одним чи декількома такими органами публічного права. Належне розуміння та можливість застосування такого поняття Регламенту (ЄС) 2022/868 у національній системі правових відносин потребує проведення окремого дослідження його правової природи.

Відповідно до пункту сьомого частини першої статті 4 КАСУ

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002.

12. Про захист економічної конкуренції: Закон України 11 січня 2001 року № 2210-III.

суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (зокрема й без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Стаття 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції»<sup>12</sup> зазначає:

«державний орган – орган державної влади, зокрема й колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю».

Стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає:

«виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами».

Таким чином, поняття «орган публічного сектору» за змістом та обсягом охоплює доктринальне розуміння та юридичне застосування термінів «органи державної влади», «органи місцевого самоврядування», а також «інші суб'єкти із змішаним фінансуванням та управлінням».

**«Органи публічного права»** – органи, що мають такі характеристики:

- a. створюються з конкретною метою задоволення потреб у загальних інтересах і не мають промислового або комерційного характеру;
- b. мають правосуб'єктність;
- c. фінансуються переважно державою, регіональними або місцевими органами влади, чи іншими органами публічного права, підлягають управлінському нагляду з боку цих органів, або мають адміністративну, управлінську чи наглядову раду, більше половини членів якої призначаються державою, регіональними або місцевими органами влади, або іншими органами публічного права.

Зазначений термін Регламенту (ЄС) 2022/868 частково охоплює поняття «державний орган», «орган державної влади» або «орган місцевого самоврядування», «суб'єкт владних повноважень». Це, зокрема, зумовлено ознакою «правосуб'єктність» органу публічної влади, тобто можливістю стати носієм юридичних прав і обов'язків.

Відповідно до статті 80 ЦК України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку.

Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем і відповідачем у суді.

Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом (частини друга та третя статті 81 ЦК України).

Чинне законодавство України в контексті регулювання прав та зобов'язань суб'єктів владних повноважень або суб'єктів публічного права не завжди чітко визначає їх реєстраційний статус як юридичних осіб публічного права. Наприклад, Уповноважений, Президент України та Офіс Президента України, КМУ тощо. Також положення ЦК України, як і інше законодавство, не містить чітких норм щодо юридичного статусу органів місцевого самоврядування як юридичної особи публічного права, водночас закріплюється низка норм стосовно можливості таких органів бути носієм юридичних прав і обов'язків.

На практиці така неоднозначність норм і положень національного законодавства зумовлює диференціацію підходів до правозастосування та проблеми під час встановлення можливості несення юридичної відповідальності.

Очевидно, що поняття «орган публічного права» Регламенту (ЄС) 2022/868 є значно ширшим за понятійний апарат національного законодавства в контексті розуміння, що є органом влади. Крім того, з огляду на проблеми зі встановленням правосуб'єктності окремих інститутів влади, можна констатувати часткову відповідність національного законодавства.

**«Публічне підприємство»** означає будь-яке підприємство, на яке органи публічного сектору можуть прямо чи опосередковано здійснювати домінуючий вплив з огляду на їхнє право власності на нього, їхню фінансову участь у ньому або правила, що регулюють його діяльність; для цілей цього

означення домінуючий вплив з боку органів публічного сектору презюмується у будь-якому з наведених нижче випадків, коли ці органи прямо чи опосередковано:

d. володіють більшою частиною статутного капіталу підприємства;

e. контролюють більшість голосів, закріплені за акціями, випущеними підприємством;

f. можуть призначати більше половини складу адміністративного, управлінського чи наглядового органу підприємства.

Відповідно до частини другої статті 22 Господарського кодексу України «суб'єктами господарювання державного сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів».

Умовно «публічне підприємство» можна ототожнити в українській правовій системі з державними, комунальними підприємствами й акціонерними товариствами, де контрольний пакет акцій належить державі.

**«Безпечне середовище опрацювання даних»** означає фізичне або віртуальне середовище та організаційні засоби, що забезпечують дотримання законодавства ЄС, а саме Регламенту (ЄС) 2016/679, зокрема щодо прав суб'єктів даних, прав інтелектуальної власності, комерційної та статистичної конфіденційності, цілісності та доступності, а також застосовного національного законодавства, і надають змогу суб'єкту, що забезпечує безпечне середовище опрацювання даних, визначати та контролювати всі дії з опрацювання даних, зокрема й відображення, зберігання, завантаження та експорт даних, а також розрахунок похідних даних за допомогою обчислювальних алгоритмів. Наразі українське

законодавство не містить такого терміна.

**«Законний представник»** означає фізичну або юридичну особу, яка має осідок в ЄС, прямо призначену діяти від імені постачальника посередницьких послуг із передачі даних або організації, яка збирає дані для цілей загального інтересу, надані фізичними або юридичними особами на основі альтруїстичного обміну даними, які не мають осідку в ЄС, до яких можуть звертатися компетентні органи з питань посередницьких послуг із передачі даних та компетентні органи з питань реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними на додаток до або замість постачальника посередницьких послуг із передачі даних або суб'єкта щодо зобов'язань, передбачених Регламентом (ЄС) 2022/868. Зазначене поширюється і на ініціювання виконавчого провадження проти постачальника посередницьких послуг із передачі даних або суб'єкта, які не мають осідку в ЄС, і які не дотримуються встановлених вимог.

В українському праві існує поняття представника за законом (на відміну від представника за дорученням), але яке не є тотожним наведеному вище визначенню Регламенту (ЄС) 2022/868, що оперує вузьким специфічним розумінням «законного представника» саме в контексті Регламенту. Представництво у цивільних правовідносинах в українському правовому полі регулюється нормами ЦК України, який у статті 237 визначає, що представництво виникає на підставі договору, закону, акта органу юридичної особи та з інших підстав, встановлених актами цивільного законодавства.

### 3. Принципи обробки даних

Державний сектор зберігає великі обсяги захищених даних (наприклад, персональні дані та комерційно конфіденційні дані), які не можна повторно використовувати як відкриті дані,

але які можна повторно використовувати після обробки відповідно до певного законодавства ЄС або національного законодавства. З таких даних можна отримати значну кількість знань без шкоди для їх захищеного характеру, і Регламент (ЄС) 2022/868 передбачає принципи, правила та

гарантії для полегшення такого повторного використання.

Регламент (ЄС) 2022/868 про управління даними встановлює та застосовує такі основні принципи управління даними в ЄС:

### Принципи згідно з Регламентом (ЄС) 2022/868

«Принципи даних FAIR»<sup>13</sup> означає, що необхідно гарантувати можливість пошуку, доступність, сумісність і повторне використання даних, забезпечуючи при цьому високий рівень кібербезпеки.

Принципи даних FAIR<sup>14</sup> були запроваджені в 2016 році як основа для покращення якості та доступності даних досліджень. Ці принципи спрямовані на сприяння повторному використанню даних у науці, скорочення часу та зусиль, необхідних для виявлення даних та доступу до них, а також підвищення прозорості та відтворюваності наукових досліджень. Принципи даних FAIR складаються із чотирьох основних компонентів: Findable (доступні для швидкого пошуку та ідентифікації), Accessible (доступні для використання людиною або машиною, дані повинні зберігатися в загальнодоступному сховищі, яке дає змогу легко завантажувати або отримувати доступ через API), Interoperable (інтероперабельність, сумісність, дані були структуровані та відформатовані таким чином, щоб забезпечити легку інтеграцію з іншими наборами даних та інструментами) та Reusable

### Принципи згідно з Конституцією України, ратифікованими міжнародними актами, Законом № 2939-VI та Постановою КМУ № 835

Національне законодавство у сфері доступу до публічної інформації, зокрема й у формі відкритих даних, частково відповідає вимогам щодо запровадження принципів даних FAIR. Зокрема, Конвенція Тромсе у статті 9 передбачає, що сторони повинні вживати належних заходів для надання інформації з питань або діяльності, за які вони відповідають та ефективного адміністрування своїх документів для забезпечення легкого доступу до них.

Зі свого боку Закон № 1907-IX визначає вимоги до реєстрової інформації та реєстрових даних, їх статусу, форми та складу, створення, збирання, ведення, оброблення, зберігання та використання. Щодо змісту принципу інтероперабельності також дивіться додатково нижче у цій таблиці.

На підзаконному рівні Постанова № 835 передбачає, що оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних здійснюється за такими принципами: відкритість за замовчуванням, оперативність, доступність використання, інтероперабельність, постійна застосовність та інклюзивність розвитку.

Загалом підходи національного законодавства та практики збігаються із принципами даних FAIR, однак вказані принципи потребують закріплення на рівні спеціального закону у сфері

13. FAIR Data Maturity Model Specification and Guidelines 2020.

14. H2020 Programme, Guidelines on FAIR Data Management in Horizon 2020.

Принципи згідно з Регламентом (ЄС) 2022/868

Принципи згідно з Конституцією України, ратифікованими міжнародними актами, Законом № 2939-VI та Постановою КМУ № 835

(доступність для повторного використання).

доступу до інформації – Закону № 2939-VI або окремого спеціального закону про відкриті дані, якщо такий буде розроблено.

**«Принцип прозорості, рівного ставлення та недискримінації»** – закріплений статтею 4 Регламенту (ЄС) 2022/868, яка обмежує та у майбутньому забороняє укладення ексклюзивних угод або інших практик, що стосуються повторного використання даних, якими володіють органи публічного сектору, що містять категорії даних, зазначені в статті 3(1), які надають виключні права або мають на меті чи наслідком надання таких. З аналізу норм Регламенту (ЄС) 2022/868 вбачається, що цей принцип застосовується в контексті доступу кожного до економіки даних. Такий підхід означає, що доступ має забезпечуватися шляхом створення прозорих умов та рівних можливостей, також сприяти розвитку конкурентного середовища у сфері повторного використання даних.

Національне законодавство у сфері доступу до публічної інформації, зокрема й у формі відкритих даних, не містить згадок про принцип недискримінації. При цьому принцип недискримінації при укладенні угод та наданні послуг встановлено законами України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» та «Про захист прав споживачів», а також ЦК України та законами про окремі види діяльності, наприклад, «Про електронні комунікації». Конвенція Тромсе у статті 2 також передбачає, що кожна сторона гарантує право **кожному, без дискримінації за будь-якою ознакою**, на доступ, за вимогою, до офіційних документів, що знаходяться в розпорядженні державних органів.

На підзаконному рівні Постанова КМУ № 835 передбачає, що оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних здійснюється за принципом інклюзивності розвитку, а саме забезпечення розпорядниками інформації підтримки та сприяння створенню нових інформаційних ресурсів і послуг на основі публічної інформації у формі відкритих даних. З огляду на наявні проблеми необґрунтованого обмеження доступу до інформації за умов надзвичайної ситуації (стаття 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), а також враховуючи наявні проблеми рівного доступу до наборів відкритих даних публічних підприємств, які адмініструють публічні реєстри, закріплення такого принципу на рівні Закону № 2939-VI та іншого законодавства у сфері відкритих даних є обов'язковим.

«Захист даних» – фундаментальний принцип обробки будь-якої інформації в ЄС. З метою гарантування неперешкоджання повторному використанню даних Регламент (ЄС) 2022/868 наголошує на необхідності вживати заходів, що не допускатимуть можливості ідентифікації конфіденційної інформації, а також дозволяти опрацювання таких даних у захищеному середовищі, яке забезпечується або контролюється органом публічного сектору.

Регламент наголошує на таких методах захисту даних: анонімізація, диференційована конфіденційність, узагальнення, приховування і рандомізація, використання синтетичних даних або подібних методів, а також інші сучасні методи збереження конфіденційності, які можуть сприяти більш прийнятному для приватності опрацюванню даних.

У контексті застосування цих методів Регламент покладає на держави-члени обов'язок підтримки органів публічного сектору для оптимального використання таких методів, роблячи, таким чином, якомога більше даних доступними для обміну.

Принципи захисту даних не повинні застосовуватися до анонімної інформації, а саме інформації, що не стосується ідентифікованої або такої, що може бути ідентифікована, фізичної особи, або до персональних даних, знеособлених таким чином,

Національне законодавство у сфері доступу до публічної інформації, зокрема й у формі відкритих даних, визначає «**принцип захисту інформації**», що впливає зі змісту права на інформацію згідно зі статтею 5 Закону № 2657-XII: кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Водночас таке формулювання слід тлумачити досить широко та загалом воно стосується захисту кодифікованого права на приватність. Принцип захисту даних найбільше знаходить своє застосування у законодавстві про захист персональних даних і стосується, як правило, «заходів безпеки, спрямованих на запобігання випадковому чи несанкціонованому знищенню або випадковій втраті, а також на запобігання несанкціонованим доступу, зміні або поширенню» (стаття 7 Конвенції № 108). Окремі згадки про захист даних містять також Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» (у контексті захисту інформації та кіберзахисту державних інформаційних ресурсів), Закон № 1907-IX (у контексті захисту інформації в публічних електронних реєстрах), Закон України «Про електронні комунікації» (у контексті безпеки мереж і послуг) та інші. Відсутність такого принципу й інструментів його гарантування у національному законодавстві подекуди призводить до полеміки щодо достовірності та точності публічної інформації у формі відкритих даних, адже без вимог до її захисту складно гарантувати її безпеку від недобросовісних змін із боку розпорядників.

Слід зазначити, що Угода про асоціацію покладає на Україну низку

## Принципи згідно з Регламентом (ЄС) 2022/868

## Принципи згідно з Конституцією України, ратифікованими міжнародними актами, Законом № 2939-VI та Постановою КМУ № 835

що суб'єкт даних не є або більше не може бути ідентифікованим.

зобов'язань щодо забезпечення як захисту персональних даних так і іншої конфіденційної інформації, про вимоги до захисту якої йдеться у Регламенті (ЄС) 2022/868. Відтак закріплення цього принципу в законодавстві про доступ до публічної інформації є невідкладним та важливим.

**«Відкритість за дизайном та за замовчуванням»** слід розуміти як гарантування можливості отримати документи в будь-якому раніше існуючому форматі або мовою та, коли це можливо і доцільно, за допомогою електронних засобів, у форматах, які є відкритими, машинозчитуваними, доступними, такими, що можуть бути відшукані та повторно використані разом з їхніми метаданими (стаття 5 Директива (ЄС) 2019/1024).

Окрім формального закріплення у законі підходів відкритості за дизайном та за замовчуванням, потребує впровадження низка заходів на рівні адміністративної практики. Покроковий приклад упровадження такого підходу описано у Стратегічному плані Офісу Інформаційного Комісара Великої Британії<sup>15</sup>.

Національне законодавство у сфері доступу до публічної інформації, зокрема й у формі відкритих даних, частково відповідає вимогам щодо впровадження принципів «відкритості за дизайном та за замовчуванням». Конвенція Тромсе у статті 9 передбачає, що сторони повинні вживати належних заходів для надання інформації з питань або з діяльності, за які вони відповідають. У свою чергу Закон № 2939-VI у статті 1 запроваджує принцип відкритості публічних даних, а Закон № 1907-IX у статті 34 визначає підходи до користування реєстровими даними: «Реєстрова інформація, отримана в порядку загального та спеціального доступу, може вільно використовуватися, копіюватися, поширюватися (у межах цілей, для яких її надано), зокрема й у комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власних інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, інформаційних продуктів її користувачами».

На підзаконному рівні Постанова № 835 передбачає, що оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних здійснюється за такими принципами: відкритість за замовчуванням, оперативність, доступність використання, інтероперабельність, постійна застосовність та інклюзивність розвитку.

	<p>Як і щодо принципів даних FAIR, вимоги щодо відкритості за дизайном та за замовчуванням потребують закріплення на рівні спеціального закону у сфері доступу до інформації – Закону № 2939-VI або окремого спеціального закону про відкриті дані, якщо такий буде розроблено.</p>
<p>Принцип «максимально відкриті, наскільки це можливо; обмежені, наскільки це необхідно». Указаний принцип має застосовуватися володільцями даних при наданні доступу для цілей наукових досліджень та розуміється таким чином, що дані мають бути легкодоступними для цілей наукових досліджень в інтересах суспільства, незважаючи на обмеження доступу до тих чи інших категорій даних, які можуть підлягати захисту від розголошення.</p>	<p>Як зазначалось вище, в Україні проголошена та діє презумпція відкритості публічної інформації. Це означає, що вся інформація є відкритою за винятком тієї, яка обмежена у встановленому законом порядку. Водночас не йдеться про неможливість отримання доступу до даних, які відносять до інформації з обмеженим доступом. Зокрема, застосуванню підлягає «трискладовий тест» (частина 2 статті 6 Закону № 2939-VI), який на третьому етапі фактично зобов'язує розпорядника інформації перевіряти підстави її обмеження та баланс із суспільним запитом на інформацію. Тобто доступ до будь-якої інформації можна отримати, якщо вона є суспільно необхідною. Відповідно до пункту 6.4 Постанови ВАСУ № 10 інформація може вважатися суспільно необхідною, якщо її поширення сприяє інноваціям, науковим дослідженням, економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям.</p> <p>Відтак, хоча принцип «максимально відкриті, наскільки це можливо; обмежені, наскільки це необхідно» не закріплено в національному законодавстві, його зміст і застосування цілком імплементовано в різні правові інститути та норми, а також практику їх застосування.</p>
<p>Принципи європейських рамок інтероперабельності – держави-члени повинні оцифрувати свої публічні</p>	<p>Принцип інтероперабельності даних почав актуалізуватися у національному законодавстві ще з ХХ століття, наприклад,</p>



органи влади, щоб заощадити час, зменшити витрати, підвищити прозорість і поліпшити як якість даних, так і надання державних послуг<sup>16</sup>. Зазначені принципи складаються із 12 основних принципів інтероперабельності<sup>17</sup>: субсидіарність і пропорційність; відкритість; прозорість; можливість повторного використання; технологічна нейтральність і портативність даних; орієнтованість на користувача; включення та доступність; безпека та конфіденційність; багатомовність; адміністративне спрощення; збереження інформації; оцінювання результативності.

16. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Interoperability Framework – Implementation Strategy.
17. Underlying principles of European public services. 1  
Underlying principles of European public services. 2
18. Про затвердження Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 року № 40.
19. Про містобудівний кадастр: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 559
20. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII.
21. Єдиний державний веб-портал відкритих даних.

«інтероперабельність системи» відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи»<sup>18</sup>. Так, поняття «інтероперабельність» було закріплено у Постанові «Про містобудівний кадастр»<sup>19</sup>. На рівні закону поняття інтероперабельності закріплено у законах України «Про електронні довірчі послуги» (технологічна сумісність технічних рішень, що використовуються під час надання електронних послуг, та їх здатність взаємодіяти між собою)<sup>20</sup>, «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» (здатність геопросторових даних, метаданих, технічних і програмних засобів до функціональної та інформаційної автоматизованої взаємодії) тощо.

З аналізу визначення поняття «інтероперабельність» у національному та європейському законодавстві можна дійти висновку, що вказаний термін охоплює здатність різних даних та їхніх наборів підлягати автоматичній обробці й взаємодії з різними програмними та технічними засобами.

У контексті виконання обов'язку щодо оприлюднення наборів відкритих даних на Порталі<sup>21</sup> визначення «інтероперабельність» надає Постанова КМУ № 835, інтерпретуючи його як «забезпечення оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних з публікацією у наборі даних єдиних ідентифікаторів об'єктів, інформація щодо яких міститься у цьому наборі даних». Однак таке поняття не зовсім відповідає загальноприйнятому розумінню інтероперабельності. Крім того, указана постанова містить подібне поняття «доступність використання», що за своїм змістом відноситься до попереднього.

Принципи згідно з Регламентом (ЄС) 2022/868	Принципи згідно з Конституцією України, ратифікованими міжнародними актами, Законом № 2939-VI та Постановою КМУ № 835
	У цілому аналіз обсягу та змісту поняття «інтероперабельність» у національному законодавстві дає підстави дійти висновку про неповну узгодженість із європейськими рамками інтероперабельності. Крім того, указаний принцип потребує закріплення на рівні основного закону в сфері доступу до інформації – Закону № 2939-VI.
Принципи субсидіарності та пропорційності – детальніше про них розкрито в Аналітичному звіті щодо Регламенту (ЄС) 2018/1807 <sup>22</sup> .	

#### 4. Типи (категорії) даних та їхні характеристики

Преамбула Регламенту (ЄС) 2022/868 при аргументації позицій щодо його впровадження також згадує про детальніші категорії даних:

Відповідно до Регламенту (ЄС) 2022/868	Регулювання відповідно до національного законодавства
«Дані процедур закупівель»	Закон України «Про публічні закупівлі» <sup>23</sup> використовує поняття «дані» в розумінні законів України «Про електронні довірчі послуги» (електронні дані – будь-яка інформація в електронній формі) та «Про електронні документи та електронний документообіг» (дані – інформація, яка подана у формі,

22. Аналітичний звіт 1807

23. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII.

придатній для її оброблення електронними засобами).

**«Конфіденційні дані, неперсональні конфіденційні дані; комерційно конфіденційні дані»**, які включають дані, захищені комерційною таємницею, захищені ноу-хау та будь-яку іншу інформацію, неправомірне розголошення якої може вплинути на ринкову позицію або фінансовий стан суб'єкта господарювання.

Повторне використання даних, які можуть містити комерційну таємницю, має відбуватися без шкоди для Директиви (ЄС) 2016/943, яка встановлює рамки для законного отримання, використання або розкриття комерційної таємниці.

Правовий режим таких даних регулюється положеннями ЦК України (стаття 505), Законом № 2657-XII, Законом №2939-VI, законами України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «Про банки та банківську діяльність», «Про аудиторську діяльність» та іншими законодавчими актами. Розглянемо деякі з них.

Стаття 11 Закону № 2657-XII:

інформація про фізичну особу (персональні дані) – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Стаття 1 Закону № 2524-IX:

індивідуальні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну та/або юридичну особу;

конфіденційні дані – відомості, які дають змогу здійснити пряму або непряму ідентифікацію респондента, таким чином розкриваючи індивідуальні дані про нього.

Стаття 7 Закону № 2939:

конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Стаття 1 Закону України «Про авторське право і суміжні права»:

база даних (компіляція даних) – сукупність творів, даних або будь-якої іншої інформації у довільній формі, що розташовані у систематизованому або упорядкованому вигляді і

можуть бути доступні за допомогою спеціальної пошукової системи та/або на основі електронних засобів (комп'ютера) чи інших засобів.

Загалом законодавство України містить значний перелік видів професійних таємниць, розголошення яких може вплинути на ринкову позицію або фінансовий стан суб'єкта господарювання. З метою розмежування сфери дії національного законодавства та положень Регламенту (ЄС) 2022/868 слід розробити та запровадити відповідні норми на рівні спеціального закону.

**«Дані, що підлягають статистичній конфіденційності».** Статистична конфіденційність регулюється на рівні ЄС за допомогою положень Регламенту (ЄС) 223/2009 Європейського Парламенту та Ради щодо європейської статистики, який встановлює правові рамки для виробництва та поширення європейської статистики та визначає чіткі правові рамки для захисту індивідуальних даних, зібраних і оброблених у контексті виробництва європейської статистики. Регламент (ЄС) 2022/868 відкриває можливості для повторного використання знеособлених статистичних даних для розвитку економіки та добробуту суспільства.

Порядок збирання та обробки статистичних даних врегульовано Законом № 2524-IX.

Стаття 18 Закону № 2657-XII:

статистична інформація – документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства.

Законом № 2524-IX передбачено статистичну конфіденційність, тобто заборону на використання для інших цілей, крім статистичних, даних, отриманих безпосередньо від респондента або за допомогою адміністративних чи інших джерел, даних щодо респондента, а також на незаконне поширення таких даних.

Статтею 1 у контексті конфіденційності даних використовуються такі поняття:

індивідуальні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну та/або юридичну особу;

конфіденційні дані – відомості, які дають змогу здійснити пряму або непряму ідентифікацію респондента, таким чином розкриваючи індивідуальні дані про нього;

первинні дані – інформація щодо кількісної та якісної характеристики явищ і процесів, надана респондентами під час статистичних спостережень.

З метою гармонізації до положень Регламенту (ЄС) 2022/868, норми, які регулюють зміст та обсяг статистичної конфіденційності, мають бути уточнені.

**«Дані, захищені правами інтелектуальної власності третіх осіб».** Положення Регламенту (ЄС) 2022/868 повинні застосовуватися лише в тому випадку, якщо вони сумісні з міжнародними угодами та національним законодавством про інтелектуальну власність. Органи державного сектору повинні використовувати свої авторські права таким чином, щоб полегшити повторне використання, а дані, що є об'єктами прав інтелектуальної власності або комерційної таємниці, слід передавати третім особам лише у разі, якщо це є законним.

Категорії таких даних визначає ст. 420 ЦК України в контексті переліку об'єктів інтелектуальної власності:

- літературні та художні твори;
- комп'ютерні програми;
- компіляції даних (бази даних);
- виконання;
- фонограми, відеограми, програми організацій мовлення;
- наукові відкриття;
- винаходи, корисні моделі, промислові зразки;
- компонування напівпровідникових виробів;
- раціоналізаторські пропозиції;
- сорти рослин, породи тварин;
- комерційні (фірмові) найменування, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення;
- комерційні таємниці.

Правове регулювання та обробка даних, що підпадають під авторське право, визначене Законом України «Про захист авторського права та суміжних прав», який дає визначення об'єктам авторського права та описує процедури використання авторських творів. У статті 21 цей Закон встановлює межі регулювання на бази даних (компіляції даних). Зокрема, він передбачає, що виробникові бази даних, що є публічною інформацією відповідно до Закону

№2939-VI, який зробив якісно та/або кількісно значний внесок в отримання, перевірку чи подання вмісту бази даних, для запобігання вилученню та/або повторному використанню – будь-якому наданню невизначеному колу осіб повного вмісту бази даних або значної її частини у якісному чи кількісному вимірі, на таку базу даних надається право особливого роду (*sui generis*). Таким чином, з метою повторної обробки даних, що перебувають у розпорядженні органів публічного сектору, разом із положенням Закону України «Про захист авторського права та суміжних прав» слід враховувати положення Закону № 2939-VI. Для цілей імплементації положень Регламенту (ЄС) 2022/868 ці норми мають бути гармонізовані та уточнені.

**«Персональні дані»**, оскільки на такі дані не поширюється дія Директиви (ЄС) 2019/1024. Категорії даних, якими володіють органи публічного сектору та які підлягають повторному використанню відповідно до Регламенту (ЄС) 2022/868, не входять до сфери дії Директиви (ЄС) № 2019/1024. Регламент (ЄС) 2022/868 повинен застосовуватися до тих персональних даних, на які не поширюється дія Директиви (ЄС) 2019/1024, якщо режим доступу виключає або обмежує доступ до таких даних з міркувань захисту даних, недоторканності приватного життя особи, зокрема, відповідно до правил захисту даних. У Преамбулі до Регламенту (ЄС) 2022/868 також зазначено, що його дія не поширюється на положення національного

Правовий режим обігу та використання персональних даних в Україні визначається Конституцією України, Конвенцією №108, Законом №2297-VI, Законом №2657-XII, Законом України «Про електронні довірчі послуги».

Стаття 2 Конвенції №108:

персональні дані – означає будь-яку інформацію, яка стосується конкретно визначеної особи або особи, що може бути конкретно визначеною.

Стаття 2 Закону №2297-VI:

персональні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Для цілей обробки персональних даних, які збираються органами публічного сектору, слід враховувати вимоги Закону №2939-VI у частині віднесення такої інформації до конфіденційної та положення Конвенції №108, ратифікованої Україною у 2010 році з додатковим Протоколом до неї. Обробку окремих

Відповідно до Регламенту (ЄС) 2022/868	Регулювання відповідно до національного законодавства
законодавства у випадках, коли персональні та неперсональні дані в наборі даних є нерозривно пов'язаними.	категорій даних, наприклад, медичних даних, даних у сфері освіти, доступу до судових рішень тощо, слід проводити з урахуванням відповідних спеціальних законів.
<b>«Медичні дані»</b>	<p>Стаття 3 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»:</p> <p>медична інформація – інформація про медичне обслуговування особи або його результати, викладена в уніфікованій формі відповідно до вимог, встановлених законодавством, зокрема й інформація про стан здоров'я, діагнози та будь-які документи, що стосуються здоров'я та обмеження повсякденного функціонування/життєдіяльності людини.</p>
<b>«Динамічні дані»</b>	<p>Пункт 2 Постанови КМУ № 835:</p> <p>набір динамічних даних (даних у реальному часі) – набір даних, який містить інформацію, що постійно змінюється та невідкладно оновлюється більше ніж один раз на день. Доступ до наборів динамічних даних (даних у реальному часі) забезпечується виключно через інтерфейси прикладного програмування (API).</p>

Варто зазначити, що положення Регламенту (ЄС) 2022/868 мають межі своєї дії відносно даних, зокрема, це:

(а) дані, якими володіють публічні підприємства;

(б) дані, якими володіють суспільні телерадіоорганізації та їхні дочірні підприємства, а також інші органи або їхні дочірні підприємства для виконання повноважень суспільного телерадіомовлення;

(с) дані, якими володіють заклади культури та навчальні заклади;

(д) дані, що зберігаються в органах публічного сектору і які захищаються з міркувань громадської безпеки, оборони або національної безпеки;

(е) дані, надання яких є діяльністю, що виходить за межі публічного завдання відповідних органів публічного сектору, визначеного законом чи іншими обов'язковими правилами у відповідній державі-члені, або, за відсутності таких правил, визначеного відповідно до загальноприйнятої адміністративної практики в цій державі-члені, за умови, що обсяг публічного завдання є прозорим і підлягає перегляду.

Як зазначено у статті 3 Регламенту (ЄС) 2022/868, вимоги щодо **повторного використання окремих категорій захищених даних, що знаходяться у володінні органів публічного сектору, не поширюються на дані, якими володіють публічні підприємства; дані, якими володіють суспільні телерадіоорганізації та їхні дочірні підприємства; дані, якими володіють заклади культури та навчальні заклади та дані, що зберігаються в органах публічного сектору і які захищаються з міркувань громадської безпеки, оборони або національної безпеки.**

Положення Регламенту (ЄС) 2022/868 також не застосовуються до даних, надання яких виходить за межі публічних завдань органів державного сектору. Така засторога цілком узгоджується з вимогами українського законодавства та адміністративної практики. Наприклад, частина 1 статті 1 Закону № 2939-VI визначає обов'язок розпорядників забезпечувати доступ до публічної інформації, яка стосується виконання ними своїх повноважень:

«публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством...».

У Законі № 2297-VI викладена подібна позиція. Зокрема, стаття 5 передбачає:

«не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень».

Підсумовуючи, слід зазначити, що повноцінна гармонізація норм Регламенту (ЄС) 2022/868 та національного законодавства потребує внесення змін в окремі закони України з метою чіткого окреслення їх сфер дії.

## 5. Вимоги до повторного використання даних

Відповідно до Регламенту (ЄС) 2022/868 «**повторне використання**» означає використання даних, які вже були зібрані, оброблені та збережені з певною метою, для іншої мети іншою організацією. Це передбачає доступ, зберігання, обробку та аналіз даних для нової мети, відмінної від тієї, для якої вони були зібрані спочатку. Регламент (ЄС) 2022/868 спрямований на забезпечення контрольованого повторного використання даних через кордони та сектори, забезпечуючи при цьому дотримання правил конфіденційності та захисту даних. Для цієї мети положення Регламенту (ЄС) 2022/868 запроваджують низку вимог і запобіжників щодо відповідальної та безпечної повторної обробки даних публічного сектору.

З точки зору національного законодавства стаття 34 Закону № 1907-IX передбачає, що реєстрова інформація, отримана в порядку загального та спеціального доступу, може вільно використовуватися, копіюватися, поширюватися (у межах цілей, для яких її надано), зокрема й у комерційних цілях, у



поєднанні з іншою інформацією або через включення до складу власних інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, інформаційних продуктів її користувачами, крім інформації з обмеженим доступом. З метою здійснення дозвільної діяльності, надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг у реєстрі дозволяється оброблення реєстрової інформації інших реєстрів, отриманої у порядку електронної інформаційної взаємодії між реєстрами або в інший спосіб.

### **Основні вимоги Регламенту (ЄС) 2022/868 щодо повторного використання:**

- обов'язок органів публічного сектору дотримуватися конкурентного законодавства, уникаючи укладення угод, які пов'язані з виключними правами на повторне використання певних даних;
- ексклюзивні угоди, що стосуються повторного використання даних, якими володіють органи публічного сектору, забороняються, а ті, які були укладені до ухвалення Регламенту, припиняються протягом 30 місяців із дати набрання ним чинності;
- умови повторного використання мають розроблятися у спосіб, що сприятиме науковим дослідженням, та водночас забезпечувати ефективні гарантії щодо захисту персональних даних. У випадках, коли це доречно, органи публічного сектору мають сприяти повторному використанню даних на основі згоди суб'єктів даних або дозволу володільців даних на повторне використання даних, що їх стосуються;
- органи публічного сектору повинні мати можливість стягувати плату за повторне використання даних;

- повторне використання даних має передбачати пільги (знижки або безоплатність) для некомерційного використання, цілей наукових досліджень або повторне використання малими та середніми підприємствами, новоствореними підприємствами, громадянським суспільством та освітніми установами;
- повторне використання даних країн ЄС можливе у третіх країнах, які гарантують рівень захисту комерційної таємниці та прав інтелектуальної власності, аналогічний до того, що застосовується відповідно до законодавства ЄС;
- репозиторії, що мають на меті забезпечувати повторне використання даних наукових досліджень відповідно до принципів відкритого доступу, не вважаються посередницькими послугами з передачі даних у розумінні цього Регламенту.

Розглянемо детальніше особливості функціонування системи норм і положень Регламенту (ЄС) 2022/868, що врегульовують особливості повторного використання даних.

Регулювання повторного використання. Регламент (ЄС) 2022/868 запроваджує нову для українського законодавства вимогу на обмеження укладення ексклюзивних угод із посередниками даних. Укладення ексклюзивних угод можливе лише у виняткових випадках. Такі угоди повинні укладатися відповідно до чинного законодавства та підлягати регулярному перегляду. Заборонені ексклюзивні угоди, які обмежують доступність даних для повторного використання, не слід поновлювати після закінчення терміну їхньої дії. Згідно з положеннями Регламенту (ЄС) 2022/868 органи державного сектору повинні оприлюднити умови дозволу на повторне використання та процедуру запиту на повторне

використання. Умови повторного використання мають бути недискримінаційними, прозорими, пропорційними й об'єктивно обґрунтованими щодо категорій даних і цілей повторного використання та не повинні використовуватися для обмеження конкуренції.

Регламент (ЄС) 2022/868 дозволяє органам державного сектору надавати доступ для повторного використання даних, лише якщо дані були анонімізовані у випадку персональних даних, і змінені, узагальнені або оброблені будь-яким іншим методом контролю розкриття у випадку комерційних даних. Органи державного сектору встановлюють умови, які зберігають цілісність функціонування використовуваних технічних систем захищеного середовища обробки, і залишають за собою право забороняти використання результатів, які містять інформацію, що загрожує правам та інтересам третіх осіб. З висновками щодо оцінки впливу повторного використання даних, що знаходяться у володінні органів публічного сектору, можна ознайомитися у матеріалах спеціального брифінгу з цього питання від European Parliamentary Research Service<sup>24</sup>.

Регламент (ЄС) 2022/868 також встановлює обов'язок повторних користувачів дотримуватися зобов'язань щодо конфіденційності, що забороняють розголошувати будь-яку інформацію, яка ставить під загрозу права та інтереси третіх сторін, яку міг отримати повторний користувач. Повторним користувачам забороняється повторно ідентифікувати суб'єкта даних, якого стосуються дані. Регламент також встановлює правила передачі даних до третіх країн і необхідність для повторних користувачів дотримуватися зобов'язань, навіть після того, як дані передано до третьої країни.

На рівні українського законодавства такі вимоги не суперечать способам ознайомлення з інформацією та правилам обмеження доступу до публічної інформації, викладеним у спеціальному Законі № 2939-VI. Також стаття 34 Закону № 1907-IX передбачає, що для отримання реєстрової інформації держателем у межах спеціального доступу додатково до засобів загального доступу може забезпечуватися створення (зокрема і на засадах державно-приватного партнерства) автоматизованих сервісів надання реєстрових даних, продуктів їх аналітичної обробки на договірній основі.

Регулювання посередницьких послуг із передавання даних. Відповідно до Регламенту (ЄС) 2022/868 посередницькі послуги з передавання даних дозволяють: 1) обмін даними між володільцями даних і потенційними користувачами даних; 2) посередницькі послуги між суб'єктами даних, які прагнуть зробити доступними свої персональні дані, або фізичними особами, які прагнуть зробити доступними неперсональні дані, та потенційними користувачами даних; 3) послуги кооперативів даних. Створення кооперативів даних має на меті посилення позиції фізичних осіб у здійсненні поінформованого вибору перед наданням згоди на використання даних, вплив на умови та положення організацій користувачів даних, пов'язаних із використанням даних, таким чином, щоб надати кращий вибір окремим членам групи.

Регламент (ЄС) 2022/868 визначає конкретні умови та вимоги щодо посередницьких послуг із передавання даних, включно з архітектурою компетентних органів та заходами моніторингу й контролю за такою діяльністю. Він також встановлює правила передавання даних до третіх країн, вимагаючи від надавачів посередницьких послуг інформувати

24. European Parliamentary Research Service, Briefing, Initial Appraisal of a European Commission Impact Assessment, Revising the rules on the re-use of public sector information.

органи державного сектору про свій намір передати неособисті дані й отримувати дозвіл від юридичних осіб, чії права та інтереси можуть бути порушені.

Платність повторного використання. Відповідно до положень Регламенту (ЄС) 2022/868 органи державного сектору можуть стягувати плату за повторне використання певних категорій даних, але плата має бути прозорою, недискримінаційною, пропорційною та об'єктивно обґрунтованою. Органи державного сектору повинні заохочувати повторне використання даних для некомерційних цілей, таких як наукові дослідження, надаючи дані за пільгову плату або безкоштовно. Плата, що стягується, має обмежуватися необхідними витратами, пов'язаними з відтворенням, наданням і розповсюдженням даних, отриманням прав, підтримкою безпечного середовища обробки, придбанням права на повторне використання та допомогою повторним користувачам в отриманні згоди від суб'єктів даних та дозволу від власників даних. Держави-члени повинні встановити критерії та методологію розрахунку зборів й опублікувати опис основних категорій витрат і правил, які використовуються для розподілу витрат.

Платність повторного використання частково врегульована Законом № 2939-VI та Конвенцією Тромсе, які передбачають можливість відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк у випадку, коли запитувач інформації просить надати значний обсяг документів у відповідь на запит до розпорядника. Однак зазначені вище нормативні акти не передбачають можливості стягнення плати за додаткову аналітичну обробку запитуваної інформації, обмежуючись лише доступом до інформації, яка була заздалегідь відображена та задокументована в процесі виконання владних повноважень розпорядника. Таким чином, запровадження оплатних послуг з обробки даних можливе за умови врегулювання на рівні закону.

Стаття 19 Закону № 2297-VI передбачає регулювання плати за доступ до персональних даних, що не повною мірою відповідає вимогам Регламенту (ЄС) 2022/868, однак встановлює, що доступ інших (відмінних від суб'єкта персональних даних) суб'єктів відносин, пов'язаних із персональними даними, до персональних даних певної фізичної особи чи групи фізичних осіб може бути платним у разі додержання умов, визначених цим Законом. Оплаті підлягає робота, пов'язана з обробкою персональних даних, а також робота з консультування та організації доступу до відповідних даних. Розмір плати за послуги з надання доступу до персональних даних органами державної влади визначає КМУ.

Допомога з боку органу державного сектору. Регламент (ЄС) 2022/868 передбачає, що якщо орган державного сектору не може надати доступ до певних даних для повторного використання, він повинен допомогти потенційному повторному користувачеві отримати згоду особи на повторне використання її персональних даних або дозвіл власника даних, повторне використання яких може вплинути на права чи інтереси. Крім того, конфіденційна інформація (наприклад, комерційна таємниця) може бути розкрита для повторного використання лише за такою згодою чи дозволом. Щоб допомогти потенційним повторним користувачам знайти відповідну інформацію про те, які дані зберігаються у державних органах, держави-члени повинні будуть створити єдиний інформаційний пункт на національному рівні.

Таке положення Регламенту (ЄС) 2022/868 відповідає вимогам Конвенції Тромсе, яка у статті 5(1) зобов'язує розпорядника інформації – державний орган – сприяти заявникові, наскільки це практично можливо, ідентифікувати запитуваний офіційний документ. Ця норма, разом із відповідними

положеннями Регламенту, матиме позитивний вплив на розвиток адміністративної практики, спрямованої на забезпечення більш широкого доступу до цифрових даних.

Технічні вимоги до державного сектору. Згідно з Регламентом (ЄС) 2022/868 держави – члени ЄС повинні докласти зусиль для належного технічного оснащення органів публічного сектору, щоб забезпечити повне дотримання приватності та конфіденційності даних у ситуаціях повторного використання. Це може включати низку інструментів – від технічних рішень, таких як анонімізація, псевдонімізація або доступ до даних у захищених середовищах обробки (наприклад, кімнатах даних), які контролюються державним сектором, до договірних засобів, таких як угоди про конфіденційність, укладені між органом державного сектору й повторним користувачем.

Держави-члени можуть вибрати, які компетентні органи підтримуватимуть органи державного сектору, що надають доступ до повторного використання, наприклад, надаючи останнім безпечне середовище обробки та консультуючи їх щодо того, як краще структурувати та зберігати дані, щоб зробити їх легкодоступними.

## **6. Запровадження регулювання альтруїстичного обміну даними**

Регламент (ЄС) 2022/868 має на меті розвивати та заохочувати «альтруїстичний обмін даними» – добровільний обмін даними на основі згоди суб'єктів даних на опрацювання персональних даних, що їх стосуються, або дозволу володільців даних на використання їхніх неперсональних даних без вимагання або отримання винагороди, що виходить за межі компенсації

витрат, які вони несуть, коли надають свої дані для цілей, що становлять загальний інтерес, як це передбачено національним законодавством, зокрема охорони здоров'я, боротьби зі зміною клімату, поліпшення мобільності, сприяння розробленню, виробництву та поширенню офіційної статистики, поліпшення надання державних послуг, формування державної політики або проведення наукових досліджень у загальних інтересах. Положення Регламенту (ЄС) 2022/868 визначають рамкові вимоги до національних механізмів для альтруїстичного обміну даними та затверджують стандарт європейської згоди на альтруїстичний обмін даними. Відповідно до цього Регламенту планується ведення публічного реєстру організацій, які займаються альтруїзмом даних, мають на меті розвиток обміну даними, одночасно забезпечуючи захист конфіденційності та безпеки персональних даних.

Альтруїзм даних є достатньо новою концепцією, спрямованою насамперед на більш ефективне й етичне використання даних для медичних досліджень<sup>25</sup>. Як показали онлайн-консультації Європейської комісії у 2020 році, значна частка респондентів (87 %) зазначають про недостатність механізмів для альтруїстичного обміну даними, тоді як 83,3 % бачать потребу в таких інструментах і механізмах, щоб ділитися своїми даними для загального блага<sup>26</sup>.

Організації, які займаються альтруїзмом даних, можуть мати різні форми, включаючи некомерційні організації, академічні установи або державно-приватні партнерства. Вони можуть працювати як незалежні організації або бути частиною наявних організацій, таких як лікарні чи університети. Основна мета цих організацій – сприяти обміну даними між окремими особами й організаціями, яким потрібен доступ до даних для досліджень чи інших цілей. Організація, яка

25. A solidarity-based approach to the governance of research biobanks.

26. Commission staff working document impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act). ST 13351 2020 ADD 1. Cover note. 25/11/2020.

відповідає вимогам, може подати заявку на реєстрацію у загальнодоступному національному реєстрі визнаних організацій альтруїзму в державі-члені, в якій вона заснована.

Однією з ключових переваг організацій, що займаються альтруїзмом даних, є здатність гарантувати безпеку та конфіденційність персональних даних, адже Регламент (ЄС) 2022/868 вимагає, щоб організації, які займаються альтруїзмом даних, підлягали незалежному нагляду та аудиту. Це допомагає гарантувати, що ці організації працюють прозоро та підзвітно, а також підлягають відповідним системам стримувань і противаг. Положення Регламенту (ЄС) 2022/868 пропонують державам – членам ЄС розробити національну політику для заохочення альтруїстичного поширення даних.

Таким чином, Регламент (ЄС) 2022/868 проголошує право на безоплатне користування (поширення) даними та водночас покладає на таких користувачів і відповідний процес обміну низку обтяжень, які формують чіткі та допустимі межі й вимоги до такого опрацювання (оброблення) даних.

Подібна діяльність не заборонена національним законодавством України, яке не обмежує право особи розпоряджатися своїми персональними даними, іншою конфіденційною інформацією. Крім того, за змістом та обсягом прав кожного на доступ до публічної інформації у формі відкритих даних національне законодавство фактично проголошує альтруїстичний підхід у контексті вільного та безоплатного доступу до даних усіх органів публічної влади та інших розпорядників, інформація яких може становити суспільний інтерес, без покладення будь-яких похідних зобов'язань на таких користувачів. Водночас такий підхід не завжди сприяє розвитку технологій формування якості, точності та захисту таких даних для повторної обробки, а також подекуди покладає надмірний тягар на володільця

даних щодо їх підготовки до повторного опрацювання (оброблення).

Слід визнати, що запровадження європейських механізмів альтруїстичного обміну даними потребує додаткового правового врегулювання з метою належного контролю та протидії зловживанням у цій сфері. Для більш детального аналізу правових норм та інституцій, необхідних для розбудови альтруїстичного обміну даних, варто звернутися до досліджень європейського рівня<sup>27</sup>.

## 7. Регулювання міжнародного обміну даними

У Регламенті (ЄС) 2022/868 визначено умови, за яких неперсональні дані, що зберігаються в ЄС, можуть бути передані або доступні установам та організаціям третіх країн.

### Ці умови мають силу для:

- органів публічного сектору;
- фізичних або юридичних осіб, яким було надано право на повторне використання даних відповідно до глави II Регламенту;
- постачальників посередницьких послуг із передачі даних;
- визнаних організацій з альтруїстичного обміну даними.

27. Primary recommendations to foster GDPR-compliant data altruism mechanisms for the EHDS, 5 December 2022.

Для передачі неперсональних даних до третіх країн Регламент (ЄС) 2022/868 вимагає встановлення відповідних гарантій, включаючи договірні зобов'язання щодо захисту даних, юрисдикцію держави-члена щодо врегулювання суперечок та наявність ефективних засобів правового захисту.

Будь-яке рішення третьої країни, що вимагає передачі/доступу до неперсональних даних, має ґрунтуватися на міжнародній угоді, і якщо така угода відсутня, передача/доступ може відбуватися лише якщо рішення третьої країни відповідає певним умовам. Власник даних повинен інформувати суб'єкта даних про будь-які запити третьої країни на доступ до їхніх даних, за винятком випадків, коли це стосується правоохоронних цілей. Також Регламент вимагає, щоб обсяг даних, які передаються до третіх країн, був мінімально необхідним, виходячи з тлумачення запиту.

Відповідно до Регламенту (ЄС) 2022/868 державам-членам слід запровадити запобіжні заходи для ситуацій, коли дані державного сектору повторно використовуються за його межами, зокрема для захисту персональних даних, комерційно конфіденційних даних і прав інтелектуальної власності.

## 8. Діяльність Єдиних інформаційних пунктів

З метою створення стимулів для повторного використання конкретних категорій даних, що знаходяться у розпорядженні органів публічного сектору, держави-члени повинні створити єдиний інформаційний пункт, який діятиме як інтерфейс для вторинних користувачів, які прагнуть повторно використовувати ці дані. Він повинен мати міжгалузеву сферу компетенції та, за необхідності, доповнювати механізми на галузевому рівні.

Єдиний інформаційний пункт повинен мати можливість покладатися на автоматизовані засоби, коли передає запити

або прохання про повторне використання. У процесі передачі повинен бути забезпечений достатній нагляд з боку людини. Для цього можуть бути використані наявні практичні механізми, такі як портали відкритих даних. Єдиний інформаційний пункт повинен мати перелік активів, що містить огляд усіх наявних ресурсів даних, включаючи, де це доречно, ті ресурси даних, які доступні в секторальних, регіональних або місцевих інформаційних пунктах, із відповідною інформацією, що описує наявні дані (пункт 26 преамбули Регламенту (ЄС) 2022/868).

Відповідно до положень Регламенту (ЄС) 2022/868 Європейська Комісія відповідає за створення європейської єдиної точки доступу з електронним реєстром даних («єдиний європейський пункт доступу») з можливістю пошуку даних, а також висвітленням додаткової інформації про особливості отримання даних через єдині національні інформаційні пункти.

Основна місія **Єдиного інформаційного пункту** – отримання запитів від вторинних користувачів про повторне використання даних та передання їх компетентним органам, зокрема і органам публічного сектору, які уповноважені надавати доступ для повторного використання даних або відмовляти в ньому згідно з Регламентом (ЄС) 2022/868.

Єдиним інформаційним пунктом також може бути створений окремий інформаційний канал для малого та середнього бізнесу та стартапів.

У національному законодавстві частково функції такого інформаційного пункту виконує Мінцифри через адміністрування Єдиного державного вебпорталу відкритих даних.

Таким чином, в Україні вже існує відповідний орган. При цьому, аби належним чином гармонізувати національне законодавство з положеннями Регламенту (ЄС) 2022/868 у цій частині, потрібно імплементувати понятійний апарат і чітко визначити «єдиний інформаційний пункт» на рівні постанов КМУ № 835 та 867.

## 9. Контроль, моніторинг і взаємодія у сфері обробки даних

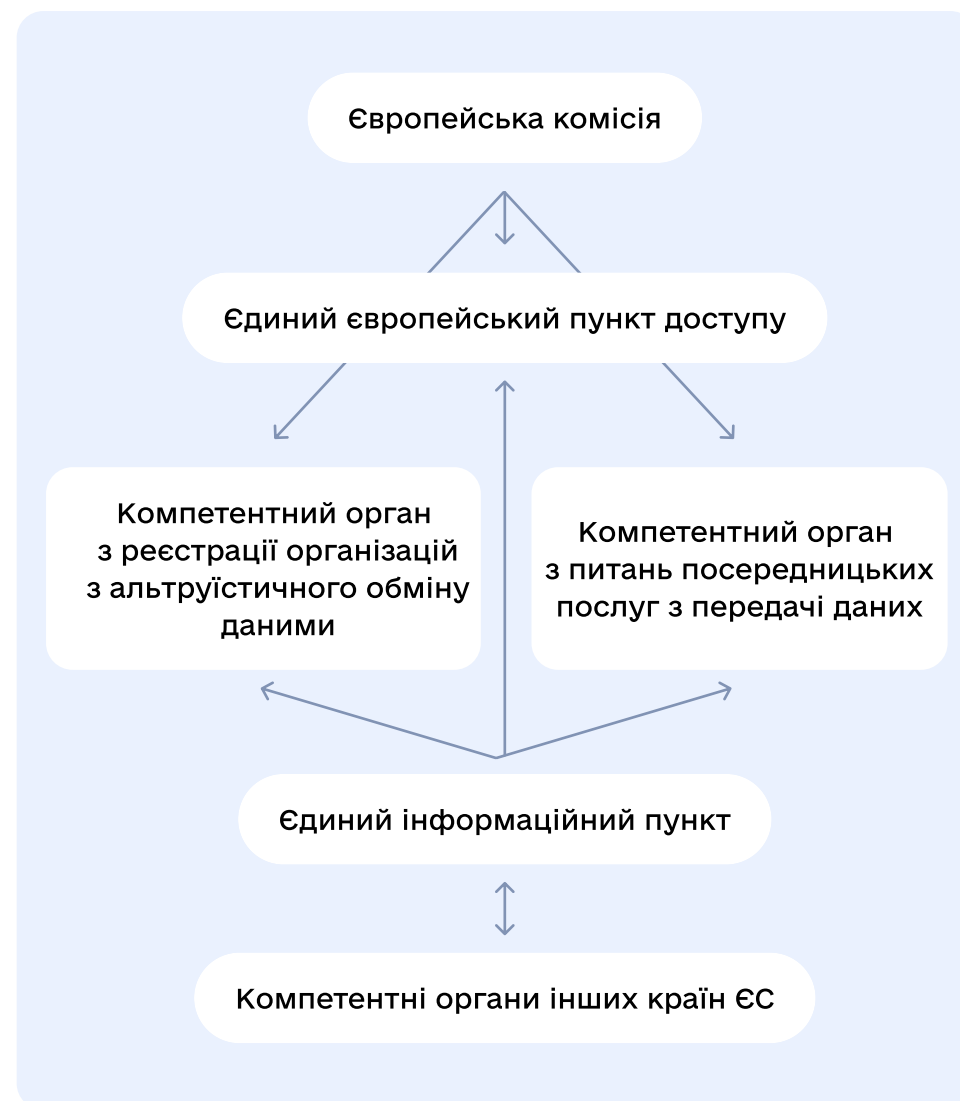
Положення статті 7 Регламенту (ЄС) 2022/868 заклали продовження реформування сфері відкритих даних ЄС у частині створення нових або визначення з переліку чинних компетентних органів, які гарантуватимуть доступність даних для повторного використання, закладених у статтях 4, 5, 7 Регламенту (ЄС) 2018/1807. При цьому новий Регламент конкретизує та водночас розширює межі компетенції таких органів.

Основна мета діяльності таких органів – посередництво між різними органами публічної влади (розпорядниками даних) і вторинними користувачами даних. Таке посередництво покликане сприяти гарантуванню доступу до даних, дотримання вимог щодо їх безпечного опрацювання (обробки), а також виконання законодавства у сфері захисту персональних даних.

### Типи компетентних органів відповідно до Регламенту (ЄС) 2022/868:

- компетентний орган з реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними;
- компетентний орган з питань посередницьких послуг з передачі даних.

Схематично структуру взаємодії між компетентними органами країн ЄС та Європейською Комісією можна відобразити так:



Основні тези щодо повноважень компетентних органів відповідно до Регламенту (ЄС) 2022/868:

**Компетентний орган з реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними**

**Компетентний орган з питань посередницьких послуг з передачі даних**

**Загальні особливості (характерні для обох органів)**

Функціонування компетентних органів має здійснюватися без шкоди для наглядових повноважень і компетенцій органів захисту даних відповідно до Регламенту (ЄС) 2016/679. Такі органи не повинні мати наглядову функцію, яка зарезервована за наглядовими органами відповідно до Регламенту (ЄС) 2016/679.

Мають бути юридично відокремленими та функціонально незалежними від будь-якого постачальника посередницьких послуг із передачі даних або визнаної організації з альтруїстичного обміну даними.

Не повинні бути розробником, виробником, постачальником, установником, покупцем, власником, користувачем чи обслуговуючим персоналом послуг, які вони оцінюють, а також не повинні бути уповноваженими представниками будь-якої з цих сторін.

Повинні мати у своєму розпорядженні достатні фінансові та людські ресурси для виконання покладених на них завдань, у тому числі необхідні технічні знання та ресурси.

Надають Європейській Комісії та компетентним органам з питань посередницьких послуг з передачі даних та компетентним органам з питань реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними інших держав-членів, на обґрунтований запит і без затримки, інформацію, необхідну для виконання їхніх завдань відповідно до цього Регламенту.

Компетентним може бути будь-який орган влади, який має право встановлювати умови повторного використання захищених даних, які застосовуються до органів публічного сектору, визначених національним законодавством як такі, що компетентні надавати доступ або відмовляти в доступі для повторного використання, і які не завдають шкоди правам або обов'язкам щодо



Компетентний орган з реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними

Компетентний орган з питань посередницьких послуг з передачі даних

**Загальні особливості (характерні для обох органів)**

доступу до таких даних.

Надають допомогу органам публічного сектору, які мають право надавати дані для повторного використання або відмовляти у доступі до них.

**Спеціальні особливості**

Ведення національного реєстру визнаних організацій з альтруїстичного обміну даними, включення та виключення з нього відповідних організацій.

Оброблення запитів, які надходять через Єдиний інформаційний пункт про повторне використання даних.

Здійснення моніторингу та нагляду за дотриманням визнаними організаціями з альтруїстичного обміну даними вимог, Регламенту, зокрема і на підставі звернення фізичної або юридичної особи

Здійснення моніторингу й нагляд за дотриманням постачальниками посередницьких послуг з передавання даних, зокрема і на підставі звернення фізичної або юридичної особи; можуть накладати адміністративні санкції або звертатися до суду у зв'язку з порушеннями вимог Регламенту.

Застосування санкцій до організацій з альтруїстичного обміну даними у вигляді виключення з відповідного реєстру або позбавлення права на використання позначення «визнана в ЄС організація з альтруїстичного обміну даними».

Застосування санкцій до постачальників посередницьких послуг із передавання даних.

**Компетентний орган з реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними**

**Компетентний орган з питань посередницьких послуг з передачі даних**

**Спеціальні особливості**

Звернення із запитом до компетентних органів з реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними інших країн ЄС про допомогу та співробітництво, зокрема й розгляд таких запити від інших компетентних органів.

Звернення із запитом до компетентних органів інших країн ЄС про допомогу та співробітництво, у тому числі розгляд таких запити від інших компетентних органів.

Відповідно до статті 26(1) Регламенту (ЄС) 2022/868 функції компетентних органів з питань посередницьких послуг з передавання даних і компетентних органів з питань реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними можуть виконуватися одним і тим самим органом.

Про визначення таких органів кожна держава – член ЄС зобов'язана повідомити Європейську Комісію до 24 вересня 2023 року та в подальшому про будь-які зміни в ідентифікації цих органів.

З аналізу положень Регламенту (ЄС) 2022/868 вбачається, що повноваження і компетенції відповідних органів не повинні завдавати шкоди повноваженням органів захисту даних. Тобто фактично Регламент розмежовує компетенцію нагляду щодо захисту персональних даних і положень вказаного Регламенту. Однак прямої норми, яка б забороняла можливість об'єднання усіх компетентних органів в один, спільний, зокрема з питань захисту персональних даних, не закріплено.

Крім того, відповідно до положень преамбули та статті 7

Регламенту (ЄС) 2022/868 внутрішні служби органів публічного сектору також можуть діяти як компетентні органи.

Відповідно до положень статті 7(2) Регламенту (ЄС) 2022/868 компетентними частково можуть також визнаватись інші органи, які уповноважені надавати доступ для повторного використання категорій даних, зазначених у статті 3(1) цього Регламенту, або відмовляти в ньому.

З огляду на спроби<sup>28</sup> створити в національному законодавстві єдиний орган державного контролю у сфері доступу до публічної інформації, вважаємо за доцільне розглянути варіант єдиного уніфікованого органу з наданням додаткових повноважень у сфері контролю за посередницькими послугами з передавання даних та реєстрації організацій з альтруїстичного обміну даними. Наприклад, об'єднаний орган може складатись із різних самостійних структурних підрозділів, які відповідатимуть за окремі сфери опрацювання даних та забезпечення доступу до них. Такий підхід може сприяти як економії бюджетних коштів, так і пришвидшеному вирішенню питань у разі виникнення правового конфлікту компетенцій та повноважень.

28. Проект Закону про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації.

Відповідно до положень статті 7(4) Регламенту (ЄС) 2022/868 однією з основних місій компетентних органів є надання допомоги органам публічного сектору з питань надання або відмови в наданні доступу до повторного використання даних.

#### **Серед найважливішого:**

- підтримка щодо створення безпечного середовища опрацювання даних для забезпечення доступу до них з метою повторного використання;
- підтримка щодо псевдонімізації, анонімізації, узагальнення, приховування і рандомізації персональних даних, видалення комерційної конфіденційної інформації;
- підтримка вторинних користувачів щодо подання запиту на отримання згоди на повторне використання від суб'єктів даних або дозволу від володільців даних;
- сприяння органам публічного сектору у створенні технічних механізмів, які дозволяють передавати запити на отримання згоди або дозволу від вторинних користувачів, коли це практично можливо;
- надання органам публічного сектору допомоги в оцінці адекватності договірних зобов'язань, узятих на себе вторинним користувачем відповідно до статті 5(10) Регламенту (ЄС) 2022/868.

#### **Щодо притягнення до відповідальності за порушення вимог Регламенту (ЄС) 2022/868**

Відповідно до вимог Регламенту (ЄС) 2022/868 держави-члени повинні встановити правила щодо штрафних санкцій, які застосовуються за порушення цього Регламенту, і повинні

вжити всіх необхідних заходів для забезпечення їх виконання.

Такі санкції відповідно до преамбули та положень статті 34 Регламенту повинні бути ефективними, пропорційними та стримуючими, а перед їх застосуванням мають враховуватись такі чинники:

- (a) характер, тяжкість, масштаб і тривалість порушення;
- (b) будь-які дії, вжиті постачальником посередницьких послуг з передавання даних або визнаною організацією з альтруїстичного обміну даними для зменшення або усунення шкоди, заподіяної порушенням;
- (c) будь-які попередні порушення з боку постачальника посередницьких послуг з передавання даних або визнаної організації з альтруїстичного обміну даними;
- (d) фінансові вигоди, які отримав, або збитки, яких уникнув постачальник посередницьких послуг із передавання даних або визнана організація з альтруїстичного обміну даними внаслідок порушення, якщо такі вигоди або збитки можуть бути достовірно встановлені;
- (e) будь-які інші обтяжувальні або пом'якшувальні обставини, що стосуються обставин справи.

Також відповідно до положень Регламенту (ЄС) 2022/868 застосування санкцій не може бути бездумним і йому має передувати інформування постачальників з надання посередницьких послуг із передачі даних або організацій альтруїстичного обміну даними про виявлені порушення в їхній діяльності та надання можливості впродовж 30 днів з дня отримання повідомлення висловити свою позицію.

Види санкцій та заходів впливу, які можуть застосовувати відповідні компетентні органи залежно від типу організації:

Постачальник послуг із надання посередницьких послуг з передачі даних	Організації з альтруїстичного обміну даними
<p><b>Накладення в адміністративному порядку стримуючих фінансових санкцій</b>, які можуть включати періодичні штрафи та штрафи, що мають зворотну силу, ініціювати судовий розгляд для накладення штрафів, або і те, і те.</p>	<p><b>Втрата права на використання позначення «визнана в ЄС організація з альтруїстичного обміну даними»</b> у будь-якій письмовій та усній комунікації.</p>
<p><b>Відкладення початку або призупинення надання посередницької послуги з передавання даних до внесення будь-яких змін до умов, що вимагаються компетентним органом з питань посередницьких послуг із передачі даних.</b></p>	<p><b>Виключення організації з відповідного публічного національного реєстру</b> визнаних організацій з альтруїстичного обміну даними та публічного реєстру визнаних організацій з альтруїстичного обміну даними ЄС.</p>
<p><b>Припинення надання посередницької послуги з передавання даних у разі, якщо серйозні або повторні порушення не були усунені, незважаючи на попереднє повідомлення.</b></p>	<p>Відповідна функція відсутня.</p>

Наразі в національному законодавстві не існує подібного за обсягом повноважень органу або системи органів, які здійснювали б усі визначені Регламентом (ЄС) 2022/868 для компетентних органів повноваження. Як зазначалося в Аналітичному звіті щодо Регламенту (ЄС) 2018/1807<sup>29</sup> в Україні, частково подібний за повноваженнями функціонал розподілений між Омбудсменом, Мінцифри та Мінкульту. У частині реєстрації будь-яких організацій відповідальне Міністерство юстиції України.

З огляду на специфіку парламентського контролю омбудсмена та повноваження міністерств щодо можливості формування та реалізації державної політики<sup>30</sup>, імплементація положень цього регламенту потребує утворення окремого органу з контрольними та іншими виконавчими функціями, а також ухвалення окремого закону про його функціонування.

29. Аналітичний звіт 1807

30. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI.

# Розділ III. Рекомендації щодо необхідності імплементації окремих положень регламенту (ЄС) 2022/868

Таким чином, Регламент (ЄС) 2022/868 є комплексним нормативним актом та міжгалузевим інструментом, спрямованим на розбудову можливостей для повторного використання даних і створення безпечного та надійного середовища обміну даними. Регулюючи посередників даних, умови повторного використання даних і заохочуючи альтруїзм даних, Регламент (ЄС) 2022/868 прагне максимізувати економічну цінність даних, одночасно забезпечуючи захист чутливих і конфіденційних даних. Він передбачає обов'язок органів державного сектору дотримуватися законодавства про конкуренцію при встановленні принципів повторного використання даних і не створювати виключні права на повторне використання певних даних, якщо це не виправдано загальним інтересом.

Нарешті, Регламентом (ЄС) 2022/868 передбачено створення Європейської ради з інновацій даних, завданням якої буде нагляд за відповідними організаціями і керівництво ними для забезпечення відповідності практики обміну даними найкращим міжнародним практикам і загальним цілям Регламенту. Регламент (ЄС) 2022/868 також встановлює конкретні зобов'язання держав-членів щодо створення власних національних органів із захисту даних, які відповідатимуть за виконання Регламенту на національному рівні.

Для повноцінної та гармонійної імплементації стандартів Регламенту (ЄС) 2022/868 у національне законодавство й адміністративну практику державним органам, відповідальним за формування та реалізацію політики у сфері даних, слід ужити таких кроків:

1. Розробити дорожню карту імплементації положень Регламенту (ЄС) 2022/868 та гармонізації європейських стандартів регулювання обігу даних з національним законодавством.
2. Розробити законопроект, спрямований на узгодження термінології національного законодавства з понятійним апаратом Регламенту (ЄС) 2022/868.
3. Розробити законопроект, спрямований на розмежування сфери дії окремих законів в інформаційній сфері (законодавства про доступ до публічної інформації та обігу цифрових даних).
4. Запровадити на законодавчому рівні заборону ексклюзивних угод на повторне використання даних.
5. З метою налагодження відповідно до вимог Регламенту (ЄС) 2022/868 комерційних і некомерційних відносин щодо повторного використання даних, визначити окремий орган виконавчої влади як Єдиний інформаційний пункт, а також межі його компетенції та повноважень, що не суперечитимуть повноваженням нагляду та контролю у цій сфері.
6. Запровадити на законодавчому рівні можливість надання платних послуг для обробки та повторного використання даних відповідно до стандартів Регламенту (ЄС) 2022/868.
7. Налагодити моніторинг, контроль і заходи з підвищення кваліфікації серед працівників органів, до сфери повноважень яких належать питання, врегульовані Регламентом (ЄС) 2022/868, за допомогою утворення та визначення компетенції та повноважень окремого наглядового органу для сфери відносин, які врегульовує зазначений Регламент.

# Перелік використаних джерел:

## Нормативно-правові акти та інші джерела Європейського Союзу:

Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act) (Text with EEA relevance).

Договір про заснування Європейської Спільноти від 25 березня 1957 року.

Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union (Text with EEA relevance.).

Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast).

Регламент Європейського Парламенту і Ради № 2016/679 від 27 квітня 2016 про захист фізичних осіб у сфері обробки персональних даних і вільний рух таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент захисту даних).

Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1024/2012 від 25 жовтня 2012 року про адміністративну співпрацю через інформаційну систему внутрішнього ринку та скасування Рішення Комісії 20 Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні 08/49/ЄС («Регламент про ІМІ»).

Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/1148 від 6 липня 2016 року про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу.

Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act)' (COM(2020) 767 final) (2021/C 286/08).

Modernised Convention for the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data.

## Нормативно-правові акти національного законодавства:

Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 року.

Конвенція про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних від 28 січня 1981 року.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року.

Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року. № 2747-IV.

Цивільний кодекс України: Закон України від 6 січня 2003 року № 435-IV.

Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV.

Про аудиторську діяльність: Закон України від 22 квітня 1993 року № 3125-XII.

Про банки та банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-III.

Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16 липня 1999 року № 996-XIV.

Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII.

Про електронні комунікації: Закон України від 16 грудня 2020 року № 1089-IX.

Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII.

Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18 листопада 2021 року № 1907-IX.

Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI.

Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI.

Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III.

Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII.

Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13 квітня 2020 року № 554-IX

Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII.

Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV

Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах: Закон України» від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР.

Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII.

Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР.

Про офіційну статистику: Закон України від 16 серпня 2022 року № 2524-IX.

Про авторське право і суміжні права: Закон України від 1 грудня 2022 року № 2811-IX.

Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII.

Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI.

«Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР.



Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835.

Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 867, зі змінами і доповненнями.

Про містобудівний кадастр Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 559.

#### **Рішення Конституційного Суду України:**

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012.

#### **Інші джерела використаної літератури:**

Аналітичний звіт про відповідність українського законодавства європейському у сфері відкритих даних.

Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act)' (COM(2020) 767 final) (2021/C 286/08).

Пояснювальний звіт до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10.

Проект Закону про захист персональних даних від 7 червня 2021 року № 5628.

Проект Закону про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації.

Data Cooperatives in Europe: A Legal and Empirical Investigation. White Paper created as part of The New School's Platform Cooperativism Consortium and Harvard University's Berkman Klein Center for Internet & Society Research Sprint, December 2021.

Presentation of a first set of data altruism definitions, use cases and findings, The Joint Action Towards the European Health Data Space (TEHDAS).

FAIR Data Maturity Model Specification and Guidelines 2020.

H2020 Programme, Guidelines on FAIR Data Management in Horizon 2020.

The Information Commissioner's strategic plan 2019/20 - 2021/22.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Interoperability Framework - Implementation Strategy.

Underlying principles of European public services.

«Про затвердження Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 року № 40.

European Parliamentary Research Service, Briefing, Initial Appraisal of a European Commission Impact Assessment, Revising the rules on the re-use of public sector information.

A solidarity-based approach to the governance of research biobanks.

Commission staff working document impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act). ST 13351 2020 ADD 1. Cover note. 25/11/2020.

Primary recommendations to foster GDPR-compliant data altruism mechanisms for the EHDS, 5 December 2022.

# Аналітичний звіт



щодо відповідності українського законодавства  
Регламенту Європейського Парламенту і Ради №  
2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для  
вільного руху неперсональних даних в  
Європейському Союзі

# Зміст

Перелік умовних скорочень	94
Вступ	95
Резюме дослідження	96
Розділ I. Загальний огляд регламенту	99
Розділ II. Порівняння поточних норм законодавства ЄС та України	101
Розділ III. Рекомендації щодо необхідності імплементації окремих положень регламенту (ЄС) 2018/1807	122
Перелік використаної літератури	123

# Перелік умовних скорочень

## Скорочення назв органів влади, підприємств, установ та організацій:

**ЄС** – Європейський Союз

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**Уповноважений** – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

**Мінцифри** – Міністерство цифрової трансформації України

**ЦОВВ** – центральний орган виконавчої влади

## Скорочення нормативно-правових актів:

**Конвенція № 108** – Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних

**ДЗЄС / Лісабонський договір** – Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства)

**Конвенція Тромсе** – Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів

**Регламент (ЄС) 2018/1807** – Регламент Європейського Парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі

**Регламент (ЄС) 2016/679** – Регламент Європейського Парламенту і Ради № 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у сфері обробки персональних даних і вільний рух таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС

**Регламент (ЄС) 2022/868** – Регламент (ЄС) Європейського Парламенту і Ради 2022/868 від 30 травня 2022 року про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними).

**КАСУ** – Кодекс адміністративного судочинства України

**Закон № 2939-VI** – Закон України «Про доступ до публічної інформації»

**Закон № 2297-VI** – Закон України «Про захист персональних даних»

**Закон № 2657-XII** – Закон України «Про інформацію»

**Постанова КМУ № 835** – Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»

**Положення про Мінцифри** – Положення про Міністерство цифрової трансформації України затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856

**Положення про Мінкульт** – Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. № 885

## Скорочення назв інформаційних ресурсів:

**Портал** – Єдиний державний веб-портал відкритих даних

# Вступ

З моменту впровадження в Україні інституту відносин у сфері опрацювання наборів відкритих даних органів публічної влади та інших розпорядників інформації минуло вже понад 7 років. За цей час Україна запровадила в національне законодавство низку змін, що дали змогу підняти сферу використання машиночитаної інформації на якісно новий рівень.

Так, відповідно до результатів дослідження Open Data Maturity Україна в європейському рейтингу зрілості сфери відкритих даних у 2020 році посіла 17 місце, у 2021 році – 6 та у 2022 році – 2 місце серед 35 країн (дослідження відображає довоєнний рівень).

Указане вкотре підтверджує лідерство країни у сфері відкритих даних. Згідно з національним законодавством в Україні існують досить диспозитивні суспільні відносини у сфері повторного використання машиночитаної інформації розпорядників публічної інформації. Водночас узятє на себе зобов'язання з імплементації положень законодавства ЄС щодо захисту персональних даних зумовлює необхідність одночасної імплементації окремих положень законодавства ЄС у сфері опрацювання неперсональних даних.

Не менш важливим залишається розвиток конкурентного ринку у сфері використання відкритих даних та створення нового інституту послуг щодо опрацювання даних органів публічної влади. Адже досвід семи років розвитку сфери свідчить про слабку спроможність і мотивацію багатьох розпорядників публічної інформації щодо формування якісних та доступних наборів даних, а також гарантування вживання заходів безпеки таких даних.

Аналітичний звіт покликаний виявити слабкі місця правового регулювання відкритих даних на основі порівняльного аналізу положень Регламенту (ЄС) 2018/1807 та норм національного законодавства у сфері доступу до публічної інформації у формі відкритих даних, а також запропонувати шляхи його покращення на основі європейського досвіду.

# Резюме дослідження

Дослідження має на меті виявлення шляхів узгодження законодавства України у сфері обробки інформації у формі відкритих даних (неперсональних даних) та в інших суміжних сферах із вимогами європейських регуляторних актів, а саме Регламенту (ЄС) 2018/1807. Цінність зазначеного аналізу полягає в ідентифікації слабких сторін норм і положень національного законодавства та у визначенні ймовірних шляхів їх покращення за допомогою імплементації кращого досвіду на основі окремих норм і положень європейського законодавства.

Національне законодавство містить низку інструментів, які сприяють вільному отриманню, поширенню та використанню даних, прописаних зокрема в Конституції України, Конвенції Тромсе, Законі № 2657-XII, Законі № 2939-VI, Постанові КМУ № 835 тощо. Зазначене правове регулювання сприяє розвитку сфери опрацювання (обробки) наборів даних, у тому числі з можливістю їх вільного використання нерезидентами України. Водночас окремі національні норми правового регулювання сфери потребують оновлення та приведення у відповідність до європейського законодавства з огляду на прискорений рух до ЄС.

Звичайно, національний сектор економіки, пов'язаний із використанням даних, має значний досвід порівняно з багатьма країнами ЄС. Однак застосування кращих загальноєвропейських практик має позитивно вплинути на формування конкурентних відносин у сфері опрацювання (обробки) даних та сприяти об'єднанню з європейським цифровим ринком.

Для цілей розроблення, створення та підтримання рівних

правил гри в економіці даних Регламент (ЄС) 2018/1807 передбачає заходи, необхідні для розвитку саморегулювання сфери відкритих даних, а також визначення чітких правил гри в контексті заборон локалізації опрацювання (обробки) даних у межах певних територій.

Основні висновки та пропозиції дослідження будуть включені до відповідної дорожньої карти, яка окреслить практичні кроки, необхідні для гармонізації регуляторних актів у цій сфері.

# Методологія дослідження

## Об'єкт дослідження:

Регламент (ЄС) 2018/1807.

## Мета дослідження:

провести узагальнений аналіз відповідності українського законодавства європейському у сфері обробки відкритих даних у процесі поступової інтеграції України до ЄС.

## Предмет дослідження:

норми та положення, що стосуються сфери відкритих даних Регламенту (ЄС) 2018/1807, а також:

- Директива Європейського Парламенту і Ради № 2019/1024 від 20 червня 2019 року про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору (оновлена);
- Конвенція Тромсе;
- Конвенція про захист осіб щодо автоматизованої обробки персональних даних;
- Регламент (ЄС) 2016/679;
- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони;
- Закон № 2939-VI;
- Закон № 2297-V;
- Постанова КМУ № 835;
- Постанова КМУ «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» зі змінами і доповненнями»;

- окремі положення інших законодавчих актів, на які є посилання в основних документах для аналізу, що впливають на зміст регулювання сфери доступу до публічної інформації.

## Принципи дослідження:

- принцип всесторонності, або об'єктивності, згідно з яким правові явища та інститути мають досліджуватися не відокремлено, а в їхньому взаємозв'язку та взаємодії з іншими явищами (інститутами);
- принцип історизму, що відображає послідовність розвитку правових інститутів та підходів у сфері обробки відкритих даних;
- принцип верховенства права, за яким перевага надаватиметься тим нормам і правовому регулюванню, які відповідатимуть стандартам Європейського суду з прав людини та не обмежуватимуть чи іншим чином не звужуватимуть зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини.

## Методи дослідження:

- порівняльно-правовий метод – вивчення правових систем ЄС та України за допомогою зіставлення подібних правових норм, інститутів, принципів тощо та практики їх застосування;
- метод альтернатив – зіставлення і критика протилежних норм і положень законодавства ЄС та України.



### **Алгоритм дослідження:**

1. Визначення та опис проблеми.
2. Постатейний порівняльний аналіз Регламенту (ЄС) 2018/1807 і нормативно-правових актів українського законодавства.
3. Оцінювання відповідності українського законодавства у сфері відкритих даних європейському.
4. Виокремлення, опис та обґрунтування потреби імплементації положень і норм європейських актів у відповідній сфері.
5. Аналіз результатів проведених раніше досліджень, публікацій та інших аналітичних матеріалів на тему, що підтримують поточні висновки або апелюють до них.
6. Узагальнення переваг і недоліків української правової бази. Висновки дослідження.

# Розділ I. Загальний огляд регламенту

## 1. Мета ухвалення та предмет дії Регламенту (ЄС) 2018/1807

Відповідно до положень преамбули Регламенту (ЄС) 2018/1807 його ухвалення зумовлене стрімким розвитком і цифровізацією економіки країн ЄС. Так, у пункті 1 документа стверджується, що «стрімкий розвиток економіки даних і нових технологій, таких як штучний інтелект, продукти та послуги інтернету речей, автономні системи та 5G, порушують нові правові проблеми, пов'язані з питаннями доступу до даних та їх повторного використання, відповідальності, етики та солідарності». З огляду на це нині у світі формуються та широко розповсюджуються нові інститути суспільних відносин, які залежать від доступу до інтернету й електронних машиночитаних даних. Такий інтенсивний розвиток окреслив і низку проблем правового регулювання нової сфери та сприяв пришвидшенню процесів розроблення єдиних і чітких правил опрацювання даних для всіх сторін таких відносин.

Одним із чинників, який сприяв появі нового регулювання, стало ухвалення Регламенту (ЄС) 2016/679, який істотно обмежив можливості вільного розповсюдження та використання персональних даних і визначив вимоги щодо їхнього захисту в країнах ЄС. Крім того, не меншою перешкодою для вільного руху даних є встановлення інших договірних та правових обмежень усередині країн – членів ЄС.

Відповідно до статті 1 Регламенту (ЄС) 2018/1807 він має на меті забезпечити вільний рух даних, відмінних від персональних даних, у межах ЄС за допомогою встановлення правил, що стосуються вимог до локалізації даних, їхньої доступності для компетентних

органів та перенесення для професійних користувачів.

Отже, аналіз положень преамбули Регламенту (ЄС) 2018/1807 свідчить, що метою його ухвалення можна вважати сприяння розвитку сфери повторного використання даних і вільному руху даних, зокрема й транскордонному.

## 2. Структура Регламенту (ЄС) 2018/1807

Регламент (ЄС) 2018/1807 складається із преамбули, яка становить 39 пунктів і 9 статей.

Стаття 1. Предмет.

Стаття 2. Сфера дії.

Стаття 3. Терміни та визначення

Стаття 4. Вільний рух даних у межах Європейського Союзу.

Стаття 5. Доступність даних для компетентних органів.

Стаття 6. Перенесення даних.

Стаття 7. Порядок взаємодії між органами влади.

Стаття 8. Оцінювання та рекомендації.

Стаття 9. Прикінцеві положення.

### 3. Основні новації, які запроваджує Регламент (ЄС) 2018/1807

- Регламентом не скасовується дія актів національного законодавства, повноваження та обов'язки державних органів щодо опрацювання даних без договірної винагороди приватних осіб.
- Заборона встановлення обмежень у країнах ЄС щодо локалізації даних (тобто обмеження їхньої обробки в межах однієї країни) та скасування вже встановлених обмежень без належного обґрунтування з урахуванням принципу пропорційності.
- Сприяння розробленню саморегулювальних кодексів поведінки на рівні ЄС щодо принципів економіки даних, стандартів поведінки, безпеки даних.
- Утворення єдиних контактних пунктів у державах – членах ЄС, які взаємодіють із такими пунктами в інших країнах та Європейською Комісією.
- Запровадження моніторингового інструменту за імплементацією положень Регламенту (ЄС) 2018/1807 у вигляді звіту Європейської Комісії до 29 листопада 2022 року.

### 4. Перехідний період та набрання чинності

Регламент (ЄС) 2018/1807 набуває чинності на двадцятий день після його публікації в Офіційному віснику Європейського Союзу та починає застосовуватися через шість місяців із дня його публікації.

Положеннями Регламенту (ЄС) 2018/1807 також передбачено моніторинговий інструмент якості його імплементації країнами ЄС. Так, зокрема, не пізніше 29 листопада 2022 року Комісія подає Європейському Парламенту, Раді та Європейському економічно-соціальному комітетові оціночний

звіт щодо застосування та виконання країнами ЄС Регламенту (ЄС) 2018/1708:

(а) застосування цього Регламенту, зокрема, щодо наборів даних, що складаються як із персональних, так і з неперсональних даних, з огляду на ринковий і технологічний розвиток, які можуть розширити можливості для деанонізації даних;

(б) імплементації державами-членами статті 4(1), зокрема, винятку щодо громадської безпеки;

(с) розроблення та ефективного впровадження кодексів поведінки й ефективного надання інформації постачальниками послуг.

Удосконалення правових інститутів, закладених у Регламенті (ЄС) 2018/1708, та детальніше визначення їхніх складових знайшло своє продовження у Регламенті (ЄС) 2022/868.

# Розділ II. Порівняння поточних норм законодавства ЄС та України

## 1. Сфера дії Регламенту (ЄС) 2018/1807 та українського законодавства на відносини щодо обробки даних (за суб'єктом, предметом, об'єктом)

Національне законодавство у сфері доступу до публічної інформації включає за своїм регулюванням право на вибір запитувачем способу та форми інформації, зокрема і в форматі відкритих даних. Порівняно з європейським законодавством воно містить низку положень і норм, які відрізняються спрощеним механізмом отримання доступу до машиночитаної інформації та наділяє користувача даними більшим обсягом прав та водночас покладає на розпорядників таких даних значні зобов'язання для їх дотримання.

При цьому законодавство ЄС встановлює більш чіткі правила та межі для всіх учасників відносин у сфері обробки машиночитаних даних.

**Національне законодавство, яке врегульовує сферу відкритих даних і визначає суб'єктний склад та об'єкт відносин, включає такі норми нормативно-правових актів:**

- статті 34, 40, 50 Конституції України;
- статті 1, 2 Конвенції Тромсе;
- статтю 4 Закону № 2657-XII;
- статті 101, 12 Закону № 2939-VI;
- Постанову КМУ № 835.



Із порівнянням сфери застосування нормативно-правових актів пропонуємо ознайомитися нижче.

### Регламент (ЄС) 2018/1807

### Національне законодавство

#### Сфера дії за суб'єктом доступу до даних

Користувачі, які проживають або засновані в ЄС,

Закон № 2657-XII:

Сфера дії за суб'єктом доступу до даних

незалежно від того, чи заснований постачальник послуг в ЄС є:

- фізична особа;
- юридична особа;
- орган державної влади або орган публічного права.

**Професійні користувачі** (ті ж користувачі, які отримують дані для цілей, пов'язаних із її комерційною діяльністю, бізнесом, заняттям, професією або завданням).

- фізичні особи;
- юридичні особи;
- об'єднання громадян.

Закон 2939-VI:

- фізичні особи;
- юридичні особи (крім суб'єктів владних повноважень);
- об'єднання громадян без статусу юридичної особи.

Конвенція Тромсе:

- будь-яка людина (окрім представників суб'єктів владних повноважень, з огляду на концепцію прав людини).

Сфера дії за об'єктом доступу до даних

**Фізичні або юридичні особи**, які надають послуги з опрацювання даних користувачам, котрі проживають або засновані в ЄС, включаючи тих, які надають послуги з опрацювання даних в ЄС без заснування в ЄС.

Закон № 2939-VI:

- суб'єкти владних повноважень;
- юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим;
- особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;

Сфера дії за об'єктом доступу до даних

- суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;
- юридичні особи публічного права, державні/комунальні підприємства або державні/комунальні організації, що мають на меті одержання прибутку, господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді;
- суб'єкти господарювання, які володіють іншою інформацією, що становить суспільний інтерес.

Сфера дії за предметом

Має на меті забезпечити:

- Вільний рух даних, відмінних від персональних даних, у межах ЄС через встановлення правил, що стосуються вимог до локалізації даних.
- Доступність даних для компетентних органів.
- Перенесення даних для професійних користувачів.
- Правовий режим доступу до електронних даних відмінних від персональних.
- Регулювання частини набору даних, яка не стосується персональних даних.

Закон № 2939-VI:

- Регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації.
- Визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим документом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Сфера дії за предметом

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дані, які перебувають у володінні розпорядника інформації, перелік яких визначено у Постанові КМУ № 835.</li> <li>• Дані, які становлять суспільно необхідну інформацію.</li> <li>• Знеособлені персональні дані.</li> </ul>
<p>Цей Регламент не впливає на правові рамки захисту фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних, повагу до приватного життя та захисту персональних даних в електронних комунікаціях, зокрема Регламент (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту і Ради (1) та Директиви (ЄС) 2016/680 (2) і 2002/58/ЄС (3) Європейського Парламенту і Ради.</p> <p>У випадку набору даних, що складається як із персональних, так і з неперсональних даних, цей Регламент поширюється на частину набору даних, що не стосується персональних даних. Якщо персональні та неперсональні дані в наборі даних нерозривно пов'язані, цей Регламент не перешкоджає застосуванню Регламенту № (ЄС) 2016/679.</p>	<p>На національному рівні подібного регулювання не запроваджено. Водночас чинне законодавство України містить окремі колізійні положення, які надають можливість доступу до персональних даних в порядку загального доступу без належного дотримання вимог захисту персональних даних (частина перша статті 16 Закону № 2297-VI та стаття 10 Закону № 2939-VI).</p>

Сфера дії за географією застосування

<p>Поширюється на всіх користувачів, які проживають або засновані в ЄС, незалежно від того, чи заснований</p>	<p>Закон № 2939-VI передбачає необмежену географію прав користувачів інформації, які не є суб'єктами</p>
---	--

Сфера дії за географією застосування

постачальник послуг у ЄС.

владних повноважень.

Виняток стосується застосування наборів даних, які містять у собі персональні дані, що становлять конфіденційну інформацію. У такому разі додатково застосовуються вимоги Закону № 2297-V.

Таким чином, застосування національного законодавства у сфері відкритих даних має значно ширшу сферу дії порівняно з Регламентом (ЄС) 2018/1807. Однак слід зазначити, що його положення більшою мірою стосуються покладення на держави – члени ЄС додаткових обов'язків щодо заборони обмеження транскордонної обробки неперсональних даних або відповідних частин наборів персональних даних.

## 2. Термінологія Регламенту (ЄС) 2018/1807

Термінологія Регламенту (ЄС) 2016/679 має певні відмінності з національним законодавством у сфері відкритих даних та визначає основні поняття, необхідні для належного застосування його положень у частині формування транскордонних зв'язків обміну даними та взаємодії органів влади, відповідальних надання доступу та обмін інформацією. Загалом Регламенту (ЄС) 2016/679 передбачає вісім категорій понять із наданням визначень.

Поняття «дані» для цілей цього Регламенту означає дані, відмінні від персональних даних, визначених у статті 4(1) Регламенту (ЄС) 2016/679.

Варто також зауважити, що вказаний термін за своїм змістом враховує науково-технічний прогрес у сфері опрацювання даних. Так, наприклад, абзац 9 преамбули Регламенту (ЄС) 2018/1807 проголошує:

«Якщо технологічний розвиток дозволяє перетворити анонімні дані на персональні, такі дані мають розглядатись як персональні і відповідним чином має застосовуватися Регламент (ЄС) 2016/679».

Водночас позиція висновку Європейського економічно-соціального комітету при ухваленні цього Регламенту свідчить про проблему вказаної редакції поняття:

«З метою забезпечення послідовності, узгодженості та юридичної ясності законодавчих актів ЄС, а також з огляду на неточне формулювання тексту, EESC підкреслює необхідність чіткого визначення неперсональних даних, яке має бути надане в цьому Регламенті, а не розкриватися як допоміжне чи загальне визначення до поняття в Регламенті (ЄС) 2016/679, оскільки багато судів мали різне тлумачення того, що мається на увазі під персональними та неперсональними даними».



Чинне законодавство про доступ до публічної інформації не містить окремого поняття «дані», застосовного до сфери відкритих даних. Водночас у межах врегулювання сфери електронних комунікацій статтею 2 Закону України «Про електронні комунікації» надається визначення поняттю дані. Відповідно до неї, це – інформація у формі, придатній для автоматизованої обробки її засобами обчислювальної техніки, технічними та програмними засобами.

Водночас Закон № 2939-VI для цілей сфери відкритих даних оперує більш широким поняттям «**публічна інформація**» – «це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» (стаття 1), а також поняттям «**публічна інформація у формі відкритих даних**» – «це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання» (стаття 10<sup>1</sup>).

Поняття «публічна інформація у формі відкритих даних» доповнює поняття «публічної інформації» та конкретизує в контексті її придатності до повторного використання засобами машинної обробки.

Відповідно до Закону № 2939-VI поняття публічної інформації також частково охоплює поняття персональних даних. Згідно з Законом № 2297-V персональні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Це, зокрема, впливає з положень статті 16 Закону № 2297-VI, відповідно до якої порядок доступу третіх осіб до персональних даних, які перебувають у володінні розпорядника публічної інформації, визначається Законом № 2939-VI.

З огляду на широкий спектр розпорядників публічної інформації, відповідно до статті 13 Закону № 2939-VI, визначення «публічної інформації» є істотно ширшим за визначення «дані» Регламенту (ЄС) 2018/1807.

При цьому положеннями статті 10<sup>1</sup> Закону № 2939-VI визначено перелік умов, за яких особа може отримати доступ до машиночитаної інформації, що містить персональні дані:

- 1) персональні дані знеособлені та захищені відповідно до Закону № 2297-V;
- 2) фізичні особи (суб'єкти даних), персональні дані яких містяться в інформації у формі відкритих даних, надали свою згоду на поширення таких даних відповідно до Закону № 2297-V;
- 3) надання чи оприлюднення такої інформації передбачено законом;
- 4) обмеження доступу до такої інформації (віднесення її до інформації з обмеженим доступом) заборонено законом.

Водночас з огляду на триваючий процес імплементації положень Регламенту (ЄС) 2016/679 щодо захисту персональних даних для майбутніх цілей імплементації законодавства ЄС, колізійні положення статті 16 Закону № 2297-VI щодо порядку доступу до персональних даних третіх осіб (безвідносно до тих персональних даних, відкритість яких гарантована законами України), як публічної інформації потребуватимуть їх приведення у відповідність до положень законодавства ЄС.

Поняття «**опрацювання**» означає будь-яку операцію або низку операцій із даними або наборами даних в електронному форматі, незалежно від того, чи здійснюються вони автоматизованими засобами, такі як збирання, реєстрація, організація, структурування, зберігання, адаптація чи зміна, пошук, ознайомлення, використання, розкриття через передавання, розповсюдження чи надання іншим чином, упорядкування чи комбінування, обмеження, стирання чи знищення.

За своїм змістом указане поняття повністю повторює поняття «опрацювання» Регламенту (ЄС) 2016/679, таким чином встановлюючи єдине уніфіковане застосування та праворозуміння як до персональних даних, так і до всіх інших даних.

Пункт 2 преамбули Регламенту (ЄС) 2018/1807 відображає місце «опрацювання даних» на шляху до створення цінності даних. Серед них, зокрема, є:

- створення та збирання даних;
- агрегація та організація даних;
- опрацювання даних;
- аналіз даних, маркетинг і розповсюдження;
- використання та повторне використання даних.

Чинне законодавство у сфері доступу до публічної інформації не містить визначення «опрацювання» чи «опрацювання даних», окрім поняття «обробка персональних даних» – «будь-яка дія або сукупність дій, таких як збирання, реєстрація, накопичення, зберігання, адаптування, зміна, поновлення, використання і поширення (розповсюдження, реалізація, передача), знеособлення, знищення персональних даних, у тому числі з використанням інформаційних (автоматизованих) систем» (стаття 2 Закону № 2297-VI).

При цьому аналіз положень частини другої статті 10<sup>1</sup>

Закону № 2939-VI для цілей розуміння опрацювання публічної інформації у формі відкритих даних дає можливість виокремити її елементи.

Для детальнішого розуміння різниці понятійного апарату дивіться таблицю нижче.

Регламент (ЄС) 2018/1807	Закон № 2297-VI	Закон № 2939-VI
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. збирання;</li> <li>2. реєстрація;</li> <li>3. організація;</li> <li>4. структурування;</li> <li>5. зберігання;</li> <li>6. адаптація чи зміна;</li> <li>7. пошук;</li> <li>8. ознайомлення,</li> <li>9. використання;</li> <li>10. розкриття через передавання;</li> <li>11. розповсюдження чи надання іншим чином;</li> <li>12. упорядкування чи комбінування,</li> <li>13. обмеження,</li> <li>14. стирання чи знищення</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. збирання;</li> <li>2. реєстрація;</li> <li>3. накопичення;</li> <li>4. зберігання;</li> <li>5. адаптування;</li> <li>6. зміна;</li> <li>7. поновлення;</li> <li>8. використання і поширення (розповсюдження, реалізація, передача), знеособлення;</li> <li>9. знищення.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. копіювання;</li> <li>2. публікування;</li> <li>3. поширення;</li> <li>4. використання, зокрема і в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту.</li> </ol>

Таким чином, понятійний апарат у частині обробки чи опрацювання даних національного законодавства потребує приведення у відповідність до вимог Регламенту (ЄС) 2018/1807, адже чинна редакція наявних положень лише частково охоплює спектр категорій опрацювання даних Регламенту. Слід також зауважити, що послуги з опрацювання даних є однією з цифрових послуг, на які поширюється дія Директиви (ЄС).

Поняття «проект акта» означає текст, розроблений з метою ухвалення як закону, нормативно-правового акту або адміністративного положення загального характеру, що перебуває на стадії підготовки, на якій до нього ще можуть бути внесені суттєві зміни.

Чинне законодавство України не надає визначення терміна «проект акта», однак на практиці це не створює проблем під

час правозастосування. Законодавство оперує низкою термінів проєктів актів, наприклад, проєкти рішень органів місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»), проєкт нормативно-правового акта (Закон № 2939-VI), проєкт закону України (Закон України «Про Регламент Верховної Ради України») тощо.

Відповідно до статті 4 КАСУ нормативно-правовий акт – «акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування».

Зазначене визначення цілком відповідає доктринальному розумінню поняття проєкту акта в національному законодавстві, а також поняттю «нормативно-правовий акт» у статті 4 КАСУ. У зв'язку з наявністю низки інших законів та підзаконних актів, які визначають порядок підготовки та оприлюднення проєктів нормативно-правових актів та встановлюють відповідні характеристики до таких документів, положення законодавства повністю узгоджуються із поняттям Регламенту (ЄС) 2018/1807.

Поняття «постачальник послуг» означає фізичну або юридичну особу, яка надає послуги з опрацювання даних.

За своїм змістом указаний термін для цілей Регламенту (ЄС) 2018/1807 означає будь-яку особу, яка може надавати для користувачів даних послуги з їх опрацювання для подальшого використання.

Стаття 86 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони у пункті 16 визначає «постачальника послуг» як будь-яку фізичну або юридичну особу Сторони, що прагне надавати послуги або надає їх, зокрема шляхом заснування підприємницької діяльності. Таким чином, положення

вказаної Угоди фактично прирівнюють діяльність із надання послуг до підприємницької діяльності.

Національне законодавство у сфері доступу до публічної інформації, зокрема відкритих даних, не містить визначення постачальника послуг ні в контексті опрацювання даних, ні в іншому значенні. Водночас зазначені функції, з огляду на перелік прав та обов'язків, покладені саме на розпорядників публічної інформації. Відповідно до положень статті 101 Закону № 2939-VI та постанови КМУ № 835 більшість розпорядників, передусім суб'єкти владних повноважень, зобов'язані проводити інформаційний аудит своїх даних та оприлюднювати їхні набори на Порталі та на офіційних вебсайтах.

Таким чином, національне законодавство порівняно з європейським покладає більший тягар на володільця даними щодо всіх процесів опрацювання чи обробки даних, перед тим як з'явиться можливість їх повторного використання у вторинного користувача. Це спричиняє ситуацію, коли значна кількість розпорядників припускаються протиправної бездіяльності у частині оприлюднення наборів відкритих даних, пояснюючи такі дії надмірним навантаженням, покладеним на них. Відповідно, зазначене поняття, як і інститут постачальника послуг, потребує імплементації в комплексі з іншими нормами, які врегульовують сферу послуг щодо обробки даних.

«Вимога щодо локалізації даних» означає будь-яке зобов'язання, заборону, умову, обмеження чи іншу вимогу, передбачену в законах, підзаконних актах або адміністративних положеннях держави-члена, або таку, що впливає із загальної та послідовної адміністративної практики в державі-члені та в органах публічного права,

зокрема й у сфері державних закупівель, без шкоди для Директиви 2014/24/ЄС<sup>1</sup>, яка вимагає, щоб опрацювання даних здійснювалося на території конкретної держави-члена, або забороняє опрацювання даних у будь-якій іншій державі-члені.

Інститут локалізації даних передусім пов'язується з історичною парадигмою щодо уявної шкоди від розкриття та розповсюдження даних поза межами країни, у якій вони створені та опрацьовані з переведенням у машиночитаний формат. Крім того, нове європейське законодавство у сфері захисту персональних даних поклало значні обтяження на можливість використання різних баз даних, які при накладенні дозволяють ідентифікацію конкретної особи. Водночас Регламент (ЄС) 2016/679 дозволяє транскордонну обробку даних із дотриманням жорстких вимог до захисту даних, зокрема і їх анонімізації, яка включатиме їх повне знеособлення без можливості подальшої ідентифікації.

У зв'язку із цим більшість володільців даних із застереженням ставляться до надання можливості опрацювання своїх даних в інших країнах, боячись при цьому порушити вимоги щодо захисту персональних даних. Утім, Регламент (ЄС) 2018/1807 закладає основи європейської політики щодо можливості міждержавного руху даних, зобов'язуючи країни – члени ЄС утворити єдині контактні пункти для комунікації між собою у сфері доступу до даних, накладаючи заборону на встановлення вимог щодо локалізації даних.

Національне законодавство не передбачає жодних вимог щодо локалізації даних, водночас такі обмеження застосовуються, як правило, на практиці, зважаючи на внутрішні політики того чи того розпорядника інформації та існуючу культуру закритості публічної інформації.

Відповідно до пункту другого статті 12 Конвенції № 108 сторона не може лише з метою захисту недоторканності приватного життя забороняти чи обумовлювати спеціальними дозволами транскордонні потоки персональних даних, що передаються на територію іншої Сторони.

Водночас щодо транскордонної передачі персональних даних також наявні певні обмеження:

«Кожна Сторона має право відступати від положень пункту 2: а) якщо її законодавство містить конкретні положення для певних категорій персональних даних або файлів персональних даних для автоматизованої обробки, у зв'язку з особливостями цих даних або файлів, за винятком випадків, коли положення іншої Сторони забезпечують аналогічний захист; б) якщо передача даних здійснюється з її території на територію Держави, що не є Договірною Державою, через територію іншої Сторони, для запобігання порушенню такою передачею законодавства Сторони, зазначеної на початку цього пункту.»

Відповідно до пункту 1 статті 2 Додаткового протоколу до Конвенції № 108 щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних кожна Сторона передбачає, що передача персональних даних користувачеві, який перебуває під юрисдикцією Держави чи організації, що не є Стороною Конвенції 994/326, може здійснюватися, тільки якщо така Держава чи організація забезпечує адекватний рівень захисту відповідної передачі даних.

Відповідно до частини третьої статті 29 Закону № 2297-VI держави – учасниці Європейського економічного простору, а також держави, які підписали Конвенцію № 108, визнаються такими, що забезпечують належний рівень захисту персональних даних.

1. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance.

**«Компетентний орган»** означає орган держави-члена або будь-яку іншу організацію, уповноважену національним законодавством виконувати державну функцію або здійснювати офіційні повноваження, яка має право отримувати доступ до даних, що обробляються фізичною або юридичною особою для виконання своїх офіційних обов'язків, як це передбачено законодавством ЄС або національним законодавством.

За національним законодавством право на отримання доступу до даних, що обробляються фізичною чи юридичною особою, закріплено за низкою органів державної влади залежно від компетенції та галузі економіки. Так, наприклад, Державна податкова служба відповідно до положень Податкового кодексу України має право на перевірку даних облікової та податкової звітності таких осіб.

Положення Регламенту (ЄС) 2018/1807 покликані сприяти міждержавному обміну даними для виконання державних функцій, зокрема контролю та нагляду.

З цієї метою Регламентом передбачається утворення окремих «компетентних органів», які за своїми повноваженнями матимуть можливість доступу до даних у тій країні, де вони створюються, для подальшої передачі цих даних компетентному органу іншої країни.

Детальніше про функціональні повноваження та права таких органів прописано у Регламенті (ЄС) 2022/868, який доповнює та деталізує Регламент (ЄС) 2018/1807.

Відповідно до положень пункту 1 статті 7 Регламенту (ЄС) 2022/868 з метою виконання завдань, зазначених у цій статті, кожна держава-член призначає один чи декілька компетентних органів, які можуть бути компетентними для певних секторів, для надання допомоги органам публічного сектору, які надають доступ або відмовляють у доступі для

повторного використання категорій даних, зазначених у статті 3(1):

«Держави-члени можуть створити один чи декілька нових компетентних органів, або покладатися на існуючі органи публічного сектору чи на внутрішні служби органів публічного сектору, які відповідають умовам, викладеним у цьому Регламенті».

Цим же Регламентом на такі компетентні органи покладається повноваження щодо надання, зокрема, технічної та консультативної допомоги органам публічного сектору (державні, регіональні або місцеві органи влади, органи публічного права, або асоціації, утворені одним чи декількома такими органами влади, або одним чи декількома такими органами публічного права) щодо безпечного опрацювання даних, їх структурування та зберігання, забезпечення конфіденційності, а також, коли це доречно, надавати підтримку вторинним користувачам даних у питаннях отримання згоди на повторне використання, оцінювання договірних зобов'язань, узятих на себе вторинним користувачем (пункт 4 статті 7 Регламенту (ЄС) 2022/868).

Крім того, відповідно до положень статті 5 Регламенту (ЄС) 2018/1807 такий орган наділяється повноваженнями щодо накладення санкцій за невиконання зобов'язань, покладених цим Регламентом.

В Україні частково подібний за повноваженнями функціонал розподілений між декількома державними органами.

Загальні повноваження щодо участі у формуванні інформаційної політики та визначення вимог щодо наповнення вебсайтів органів виконавчої влади здійснює Мінкульт відповідно до пунктів 3 та 4 Положення про

Мінкульт. Також відповідно до положень статті 12 Конвенції Тромсе визначає представника від України в міждержавному органі Консультація сторін, який складається з офіційних представників держави-учасниці Конвенції.

Повноваження щодо здійснення державної політики у сфері відкритих даних та моніторингу їхньої якості здійснює Мінцифри відповідно до пунктів 3 та 4 Положення про Мінцифри. Крім того, до пункту 4 вказаного положення до повноважень Мінцифри також належать адміністрування та забезпечення функціонування Порталу.<sup>2</sup>

Повноваження щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим. У межах цих повноважень Уповноважений наділений подібними повноваженнями щодо надання рекомендацій правозастосування та доступу до будь-якої інформації (документів) володільців або розпорядників персональних даних (підпункти 3, 6 частини 1 статті 23 Закону № 2297-VI). При цьому в контексті сфери доступу до публічної інформації Уповноважений користується загальним правом на ознайомлення з документами.

Щодо надання допомоги органам публічного сектору під час формування політики відкритих даних, створення наборів даних відповідно до Постанови КМУ «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867» створено Центр компетенцій у сфері відкритих даних «Дія. Відкриті дані». Зазначений ресурс є невід'ємною складовою Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, адміністратором якого є державне підприємство «ДІА», держателем – Мінцифри.

Створення Центру компетенцій у сфері відкритих даних має на меті підвищити рівень грамотності розпорядників і користувачів, а також збільшити кількість якісних наборів даних та використання сервісів.

Таким чином, національна система державних органів за функціональними обов'язками та повноваженнями не містить органу, який би належним чином відповідав вимогам «компетентного органу» положенням регламентів (ЄС) 2018/1807 та 2022/868 щодо всього спектру повноважень.

Утім, найбільш подібним за компетенцією у сфері відкритих даних можна вважати Мінцифри, яке може взяти на себе інші функції такого органу або утворити у своїй структурі відповідний центральний орган виконавчої влади та стати єдиним контактним пунктом (стаття 7 Регламенту (ЄС) 2018/1807), через який відбуватиметься така взаємодія.

#### **«Користувач» і «професійний користувач»**

Користувач відповідно до положень Регламенту (ЄС) 2018/1807 означає фізичну або юридичну особу, зокрема й орган державної влади або орган публічного права, що використовує дані або звертається із запитом про надання послуги з опрацювання даних.

Професійний користувач є особою, яка здійснює таку ж діяльність, однак для цілей, пов'язаних із її комерційною діяльністю, бізнесом, заняттям, професією або завданням.

Виділяючи окремо категорію професійного користувача, європейський законодавець не тільки акцентував увагу на важливості доступу до даних в контексті комерційної діяльності, а й окреслив детальні критерії визначення тих осіб, які використовують дані для професійної діяльності.

2. Єдиний державний веб-портал відкритих даних.

При цьому відповідно до визначення у Регламенті (ЄС) 2022/868 «користувач даних» означає фізичну або юридичну особу, яка має законний доступ до певних персональних або неперсональних даних і має право, зокрема, і відповідно до Регламенту (ЄС) 2016/679 у випадку персональних даних, використовувати ці дані в комерційних або некомерційних цілях.

З аналізу положень статей 34, 50 Конституції України, статті 2 Конвенції Тромсе, статті 5 Закону № 2657-XII, преамбули та статті 12 Закону № 2939-VI вбачається слушним таке: користувачем інформації у розумінні цих нормативно-правових актів, які гарантують доступність інформації, може бути кожен, крім суб'єктів владних повноважень, які при користуванні тими чи іншими даними на виконання вимог статті 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у такий спосіб, які передбачені Конституцією та законами України.

Як бачимо, для цілей застосування положень Регламенту (ЄС) 2018/1807 користувачем може бути й орган державної влади або публічного права – суб'єкт владних повноважень у класичному розумінні сфери доступу до публічної інформації.

Так, наприклад, відповідно до частини 2 статті 2 Закону № 2939-VI цей акт не поширюється на відносини з отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

Положення Постанови КМУ № 835 містять поняття «користувач порталу», однак без надання його визначення. Відтак застосовується доктринальний підхід до розуміння значення терміна.

Таким чином, положення національного законодавства, що регулюють право на доступ до інформації, не охоплюють своєю дією службових чи посадових осіб, які отримують

інформацію під час здійснення владних чи управлінських функцій у межах повноважень і компетенції відповідного органу публічної влади. З огляду на необхідність формування уніфікованої правозастосовної термінології для сфери відкритих даних указане положення Регламенту потребує імплементації.

### 3. Принципи обробки даних

Відповідно до Регламенту (ЄС) 2016/679 держави-члени не можуть ні обмежувати, ні забороняти вільний рух персональних даних у межах ЄС з причин, пов'язаних із захистом фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних. **Регламент (ЄС) 2018/1807 встановлює такий самий принцип вільного руху в межах ЄС для неперсональних даних, за винятком випадків, коли обмеження або заборона виправдані міркуваннями громадської безпеки.** Регламент (ЄС) 2016/679 та цей Регламент мають узгоджений набір правил, які забезпечують вільний рух різних типів даних. Крім того, цей Регламент не накладає зобов'язання зберігати різні типи даних окремо (абзац 10 преамбули Регламенту (ЄС) 2018/1807).

Аналіз положень Регламенту надає можливість виокремити такі принципи роботи в сфері опрацювання неперсональних даних:

- принцип вільного руху в межах ЄС для неперсональних даних;
- принцип пропорційності;
- принцип субсидіарності;
- принципи прозорості та інтероперабельності.

Розглянемо вказані принципи в порівнянні з подібними, визначеними національним законодавством стосовно доступу до інформації у форматі відкритих даних:



## Принципи згідно з Регламентом (ЄС) 2018/1807

## Принципи згідно з Конституцією України, ратифікованими міжнародними актами, Законом № 2939-VI та Постановою КМУ № 835

**«Принцип вільного руху в межах Союзу для неперсональних даних»** означає свободу поширення даних в ЄС, вибору постачальників послуг, заснованих на даних, від більш конкурентоспроможних цін і більш ефективного надання послуг громадянам. Передбачає скасування вимог до необґрунтованої локалізації даних.

**Принцип вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена** відповідно до Закону № 2939-VI, крім обмежень, встановлених законом (стаття 4 Закону № 2939-VI). Теж проголошує вільний рух інформації та є ширшим за обсягом, ніж принцип Регламенту, адже дозволяє використання інформації безвідносно до країни користувача.

**«Принцип пропорційності»** – вимоги щодо локалізації даних, які обґрунтовуються міркуваннями громадської безпеки, мають бути прийнятними для досягнення поставленої мети і не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цієї мети.

Чинне законодавство у сфері доступу до публічної інформації не містить окремої згадки вказаного принципу. **Водночас його зміст закріплено у статті 34 Конституції України.** Відповідно до неї право на інформацію «може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя». Також зміст вказаного принципу розкрито у положеннях статті 6 Закону № 2939-VI та міститься у статті 3 Конвенції Тромсе та статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що є частиною національного законодавства.

**«Принцип субсидіарності»** Регламент розуміє зміст вказаного принципу в контексті положень статті 5 ДЗЄС, зокрема:

«У сферах, що не належать до її виключної компетенції, Спільнота діє згідно з принципом

У національному законодавстві, яке, зокрема, стосується сфери доступу до інформації, немає належного закріплення принципу субсидіарності. При цьому на практиці такий принцип, як правило, застосовується у бюджетних відносинах і сфері місцевого самоврядування.

## Принципи згідно з Регламентом (ЄС) 2018/1807

## Принципи згідно з Конституцією України, ратифікованими міжнародними актами, Законом № 2939-VI та Постановою КМУ № 835

субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Спільноти з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів»<sup>3</sup>.

Таким чином указаний принцип можна розуміти як принцип децентралізації, згідно з яким соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні. Причому центральна влада має відігравати субсидіарну (допоміжну), а не субординативну (підпорядковуючу) роль. Тобто принцип субсидіарності – це принцип децентралізації з позиції центральної влади. Послідовно впроваджений, він може доволі ефективно працювати<sup>4</sup>.

Водночас часткове відображення цього принципу в контексті інформаційних відносин містить Закон № 2939-VI, який полягає у проголошеній, відповідно до статті 3, гарантії «**максимального спрощення процедури подання запиту та отримання інформації**», що за своїм змістом характеризує обов'язок розпорядника інформації вживати заходів щодо децентралізації процесу прийняття рішень щодо надання доступу до інформації.

«**Принцип прозорості**» для цілей Регламенту розуміється як певна гарантія відкритості та доступності інформації про умови та вимоги до локалізації даних та про процеси, технічні вимоги, часові рамки та плату за опрацювання даних у межах економіки даних.

«**Принцип Прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень**», відповідно до положень до Закону № 2939-VI, частково охоплює зміст принципу, закріпленого в Регламенті, утім, стосується лише діяльності державних органів. Також статтею 2 Закону № 2939-VI та Постановою КМУ № 835 запроваджується «**принцип відкритості за замовчуванням**», який проголошує відкритість усієї інформації, якщо інше не встановлено законом. Таким чином, проголошені в законодавстві принципи цілком та повністю охоплюють принцип прозорості, встановлений у Регламенті.

«**Принцип інтероперабельності**» включає у себе, зокрема, структурований, загальнозастосований і

«**Інтероперабельність**» – забезпечення оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних з публікацією у наборі даних

3. Договір про заснування Європейської Спільноти.

4. Мошак О. В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах європейської інтеграції. LEX PORTUS № 3 (5) 2017.

## Принципи згідно з Регламентом (ЄС) 2018/1807

машинозчитуваний формат даних, включаючи відкриті стандартні формати.

## Принципи згідно з Конституцією України, ратифікованими міжнародними актами, Законом № 2939-VI та Постановою КМУ № 835

з публікацією у наборі даних єдиних ідентифікаторів об'єктів, інформація щодо яких міститься у цьому наборі даних (Постанова КМУ № 835). За своєю суттю вказане поняття охоплює зміст принципу Регламенту, водночас потребує вдосконалення та визначення на рівні Закону № 2939-VI.

### 4. Типи даних

Положення Регламенту (ЄС) 2018/1807 не врегульовують питання обміну даних окремих категорій та не надають визначень типам даних. Водночас Регламент для цілей свого застосування використовує два загальні типи, на які можна класифікувати дані залежно від можливості ідентифікації певної особи:

- персональні дані;
- неперсональні дані.

Основною ознакою неперсональних даних відповідно до положень Регламенту (ЄС) 2018/1807 є їхня анонімність. Водночас положення документа враховують і науково-технічний прогрес, який надає технічну можливість перетворення таких даних із подальшою ідентифікацією особи, у такому разі застосуванню підлягатиме Регламент (ЄС) 2016/679.

Конкретними прикладами неперсональних даних є агреговані та анонімні набори даних, що використовуються для аналізу великих даних, дані про точне землеробство, які можуть допомогти контролювати та оптимізувати використання пестицидів та води, або дані про потреби в технічному обслуговуванні промислових машин (абзац 9 преамбули Регламенту (ЄС) 2018/1807).

Поняття «персональні дані» застосовується у Регламенті (ЄС) 2018/1807 згідно з визначенням Регламенту (ЄС) 2016/679, що означає будь-яку інформацію, що стосується фізичної особи, яку ідентифіковано чи яку можна ідентифікувати («суб'єкт даних»). Фізична особа, яку можна ідентифікувати, є такою особою, яку можна ідентифікувати, прямо чи опосередковано, зокрема, за такими ідентифікаторами, як ім'я, ідентифікаційний номер, дані про місцеперебування, онлайн-ідентифікатор або за одним чи декількома факторами, що є визначальними для фізичної, фізіологічної, генетичної, розумової, економічної, культурної чи соціальної сутності такої фізичної особи.

Як Регламент (ЄС) 2018/1807, так і чинне законодавство про доступ до публічної інформації та захист персональних даних не містить визначення поняття «неперсональні дані». Відповідно застосовується підхід, за котрим усе, що не підпадає під визначення персональних даних, є неперсональними та керується принципом їх вільного руху.

Що ж до поняття «персональні дані» у Законі № 2297-V, то воно є набагато вужчим. Так, зокрема, відповідно до статті 2

«персональні дані» – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Водночас такий підхід до розуміння персональних даних у національному законодавстві є застарілим і потребує негайного оновлення та приведення у відповідність до поняття Регламенту (ЄС) 2016/679.

Детальніше типи даних розкриває Директива Європейського Парламенту і Ради №2019/1024 від 20 червня 2019 року про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору (оновлена), яка є більш новим і детальним документом щодо повторного використання порівняно з Регламентом (ЄС) 2018/1807.

#### **5. Порядок та способи отримання доступу до даних, умови використання**

Положеннями Регламенту (ЄС) 2018/1807 проголошується спрощений обмін неперсональними даними між публічними органами країн ЄС. Відповідно до положень статті 5 Регламент не впливає на повноваження компетентних органів звертатися із запитом про отримання доступу або отримувати доступ до даних для виконання своїх службових обов'язків відповідно до законодавства ЄС або національного законодавства.

Якщо після запиту на отримання доступу до даних користувача компетентний орган не отримує доступ і якщо відповідно до законодавства ЄС або міжнародних угод не існує конкретного механізму співробітництва для обміну даними між компетентними органами різних держав-членів, цей компетентний орган може звернутися за допомогою до компетентного органу іншої держави-члена відповідно до процедури, викладеної у статті 7.

Загалом Регламент (ЄС) 2018/1807 передбачає такі особливості отримання доступу до інформації для компетентних органів:

- обов'язкове оприлюднення та оновлення інформації про вимоги щодо локалізації даних на «національному онлайн-одиному інформаційному пункті»;
- утворення у кожній країні ЄС «єдиного контактного пункту», через який компетентні органи країн подаватимуть запити щодо доступу до даних інших країн з поясненням причин і правових підстав для отримання такого доступу;
- визначення Єдиним контактним пунктом відповідного компетентного органу своєї держави-члена та подання запиту цьому компетентному органу для опрацювання;
- розгляд запиту без невиправданої затримки і в строки, пропорційні його терміновості;
- можливість накладати ефективні, пропорційні та стримуючі санкції на користувача через зловживання щодо ненадання доступу до даних компетентному органу у вигляді локалізації даних.

Регламент (ЄС) 2018/1807 у статті 7 передбачає, що у випадку зловживання користувачем своїми правами, держава-член може, якщо це виправдано терміновістю доступу до даних та інтересами зацікавлених сторін, накладати на такого користувача строго пропорційні тимчасові заходи. Якщо тимчасовий захід передбачає повторну локалізацію даних на період, що перевищує 180 днів після повторної локалізації, про це необхідно повідомити Європейську Комісію протягом цього 180-денного періоду. Вона має в найкоротший можливий термін розглянути цей захід та його відповідність законодавству ЄС і, у разі потреби, вжити необхідних заходів. Комісія обмінюється інформацією про досвід, набутий у зв'язку з цим, з єдиними контактними пунктами держав-членів.

Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, усі органи публічної влади не можуть діяти всупереч тому, що визначено в нормативно-правовому акті, який урегулює межі їх компетенції та повноважень. За загальним правилом, усі повноваження того чи іншого публічного органу врегульовуються профільними законами України (наприклад, Кримінальним процесуальним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України, Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» тощо).

Зважаючи на дію принципу «відкритість за замовчуванням» в Україні будь-хто може вимагати надання інформації, зокрема й у формі відкритих даних. Обмеження може стосуватися лише тих категорій інформації, обов'язкового оцифрування яких не передбачено законодавством або це покладає надмірний тягар на розпорядника такої інформації. Тобто вся інформація, яка є відкритою, може вільно використовуватися будь-ким, зокрема й органами публічної влади. Водночас у зв'язку з відсутністю реальної потреби чинним національним законодавством не визначено єдиного компетентного органу, який за правовим функціоналом мав би право розглядати питання/спори відповідно до статей 5 та 7 Регламенту (ЄС) 2018/1807. Припускаємо, що такі повноваження щодо опрацювання, зокрема, й міждержавних запитів щодо доступу до даних розпорядників, може виконувати Мінцифри без покладення функцій накладання санкцій. Водночас сприяння розбудові системи державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації здатне вирішити питання забезпечення доступності й оприлюднення для транскордонного опрацювання такої інформації на відкритих порталах даних.

Варто відзначити, що Регламент (ЄС) 2018/1807 доповнює чинні механізми отримання доступу до даних, що діють на підставі міжнародних договорів та національного законодавства або іншого законодавства ЄС.

## 6. Плата за надання інформації

Відповідно до частини першої статті 101 Закону № 2939-VI публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному вебпорталі відкритих даних і на своїх вебсайтах.

З аналізу визначення публічної інформації у формі відкритих даних вбачається, що така інформація є безоплатною, а її повторне використання не може підлягати обмеженням.

Натомість щодо доступу до інформації у немашинчитаних форматах положення статті 21 Закону № 2939-VI передбачають можливість відшкодування у порядку, встановленому КМУ, витрат на копіювання та друк інформації обсягом понад 10 сторінок.

Таким чином, можна дійти обґрунтованого висновку, що

встановлення будь-яких форм відшкодування чи оплатності публічної інформації у формі відкритих даних чинним законодавством не передбачено.

Регламент (ЄС) 2018/1807 не встановлює можливості стягнення будь-якої плати за користування відкритими даними, зокрема й компетентними органами, які звертаються із запитом на надання доступу до даних інших країн – членів ЄС.

Водночас Регламент не виключає можливість стягнення такої плати на рівні національного законодавства. Так, єдиною згадкою про плату у Регламенті (ЄС) 2018/1807 є створення саморегульованих кодексів поведінки та ефективного надання інформації постачальниками послуг, які за своїм призначенням мають формувати єдину комерційну культуру економіки даних ЄС і **включати мінімальні інформаційні вимоги** для забезпечення надання професійним користувачам до укладення договору на опрацювання даних **достатньо детальної, чіткої та прозорої інформації про процеси, технічні вимоги, часові рамки та плату**, які застосовуються у випадку, якщо професійний користувач бажає перейти до іншого постачальника послуг або перенести дані у власні ІТ-системи. Також Регламент допускає визначення у таких кодексах поведінки типових договірних умов та положень.

Цей Регламент не впливає на закони, підзаконні акти та адміністративні положення, що стосуються внутрішньої організації держав-членів і які розподіляють між органами державної влади та органами публічного права, визначеними у статті 2(1)(4) Директиви 2014/24/ЄС, повноваження та обов'язки щодо опрацювання даних без договірної винагороди приватних осіб, а також на закони, підзаконні акти та адміністративні положення держав-членів, які передбачають реалізацію цих повноважень та обов'язків (стаття 2(3) Регламенту (ЄС) 2018/1807).

## 7. Вимоги до обробки даних

Положення Регламенту (ЄС) 2018/1807 у частині щодо опрацювання (обробки) даних встановлюють загальні вимоги, які стосуються переважно гарантування вільного руху неперсональних даних між країнами ЄС. Серед основних:

- Упровадження кодексів саморегулювання та інших передових практик, з урахуванням рекомендацій, рішень і дій, що приймаються без участі людини вздовж всього ланцюга створення цінності опрацювання даних.
- Заборона локалізації даних, тобто розміщення даних у певній географічній зоні або на певній території з метою опрацювання даних. Вимоги безпеки, встановлені на національному рівні, мають бути необхідними та пропорційними ризикам, що становлять загрозу безпеці опрацювання даних.
- Регламент не впливає на правові рамки захисту фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних, поваги до приватного життя та захисту персональних даних в електронних комунікаціях.
- Регламент не впливає на опрацювання даних тією мірою, якою воно здійснюється у межах національного законодавства щодо забезпечення національної безпеки країни.
- Органи публічної влади мають користуватись послугами з опрацювання даних та утримуватися від встановлення обмежень щодо локалізації даних під час використання послуг з опрацювання даних.
- Держави зобов'язані публікувати та систематично оновлювати інформацію щодо внутрішніх вимог до локалізації даних на національному онлайновому єдиному інформаційному пункті для постачальників та користувачів

послуг з опрацювання даних, держави-члени повинні повідомляти про такі вимоги та регулярно оновлювати цю інформацію.

- Держава повинна гарантувати можливість безперешкодного перенесення даних для полегшення вибору користувачів та ефективної конкуренції на ринках послуг з опрацювання даних.
- При формуванні політики у сфері відкритих даних мають враховуватися досвід і знання постачальників та професійних користувачів послуг з опрацювання даних, а детальна інформація та операційні вимоги щодо перенесення даних повинні визначатися учасниками ринку через саморегулювання у формі відповідних кодексів поведінки.
- У межах дії цього Регламенту Європейська Комісія повинна опублікувати інформативний керівний документ про те, як поводитися з наборами даних, що складаються як із персональних, так і з неперсональних даних.

Національне законодавство України встановлює свої окремі вимоги щодо опрацювання (обробки) персональних даних та вимоги щодо якості наборів відкритих даних (Постанова КМУ № 835), водночас не визначає подібних регулювань щодо функціонування ринку опрацювання даних.

## **8. Контроль, моніторинг і взаємодія у сфері обробки даних**

Положеннями Регламенту (ЄС) 2018/1807 запроваджується інститут саморегулювання з боку учасників відносин з опрацювання даних через запровадження кодексів поведінки та ефективного надання інформації постачальниками послуг.

Такий контроль полягає, зокрема, у:

- створенні типових договірних умов та положень щодо сфери послуг з опрацювання даних;
- визначенні підходів до сертифікації продуктів на основі відкритих даних;

- визначенні мінімальних інформаційних вимог до інформації (процеси, технічні вимоги, часові межі та плати), яку зобов'язані повідомляти постачальники послуг з опрацювання даних перед укладенням договору з професійним користувачем;
- формуванні дорожніх карт щодо імплементації в роботу усіх стейкхолдерів положень кодексів поведінки, роз'яснення їх застосування;
- аналізі кращих практик перенесення даних від одного постачальника послуг з обробки до іншого.

Для того, щоб відповідати інноваційному потенціалу ринку та враховувати досвід і знання постачальників послуг та професійних користувачів послуг з опрацювання даних, детальна інформація та операційні вимоги щодо перенесення даних повинні визначатися учасниками ринку через саморегулювання, заохочуватися, підтримуватися і контролюватися Комісією у формі кодексів поведінки ЄС, які можуть включати типові договірні умови та положення.

Національні положення у сфері контролю за обробкою даних передбачають два способи впливу:

- Моніторинг у межах парламентського контролю Омбудсманом з можливістю складання протоколів про адміністративні правопорушення за статтею 18839 «Порушення законодавства у сфері захисту персональних даних», статтею 18840 «Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», статтею 2123 «Порушення права на інформацію та права на звернення» Кодексу України про адміністративні правопорушення.

- Моніторинг у межах державного контролю відповідно до Постанови КМУ № 835 через проведення щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Порталі та подання результатів оцінки на розгляд КМУ. Такий моніторинг проводиться із залученням інститутів громадянського суспільства та представників громадськості.

Таким чином, у контексті моніторингових положень Регламенту (ЄС) 2018/1807 національні інструменти охоплюють лише аналіз кращих практик у сфері обробки відкритих даних через проведення відповідного оцінювання, однак не включає саморегульовальних інструментів учасників вказаних відносин.



# Розділ III. Рекомендації щодо необхідності імплементатії окремих положень регламенту (ЄС) 2018/1807

З метою гармонізації з європейськими стандартами управління даними вжити заходів щодо запровадження всього комплексу необхідних заходів для розбудови правового

інституту, який би визначав і врегульовував відносини щодо можливості надання послуг з опрацювання даних на комерційній основі.

## Першочергові імплементатійні заходи:

- Визначення понять «користувач даних» і «професійний користувач даних», «дані», «опрацювання (обробка) даних», «постачальник послуг з опрацювання даних» Регламенту (ЄС) 2018/1807 з урахуванням оновленого понятійного апарату Регламенту (ЄС) 2022/868.
- Розробити спільно з усіма стейкхолдерами кодекси поведінки у сфері послуг з опрацювання та використання даних та затвердити їх на рівні постанови КМУ.

## Перспективні імплементатійні заходи:

- Визначення чітких вимог щодо заборон і можливостей застосування локалізації даних та їх транскордонного опрацювання у межах вимог статті 5 Регламенту (ЄС) 2018/1807.
- Імплементатія положень Регламенту (ЄС) 2016/679 щодо транскордонного опрацювання (обробки) персональних даних.
- Запровадження сертифікації продуктів у межах функціонування кодексів на основі відкритих даних.

# Перелік використаної літератури:<sup>5</sup>

## Нормативно-правові акти та інші джерела Європейського Союзу:

Договір про заснування Європейської Спільноти від 25 березня 1957 року.

Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union (Text with EEA relevance.).

Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act) (Text with EEA relevance).

Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних).

Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1024/2012 від 25 жовтня 2012 року про адміністративну співпрацю через інформаційну систему внутрішнього ринку та скасування Рішення Комісії 2008/49/ЄС («Регламент про IMI»).

Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/1148 від 6 липня 2016 року про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу.

Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast).

Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance.

Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union' (COM(2017) 495 final - 2017/0228(COD)).

5. Вказаний список відображає усі джерела, які проаналізовано в процесі дослідження, зокрема і ті, які необов'язково містять цитування у тексті звіту. Усі цитовані джерела мають відповідні виноски на сторінках цитування.

Висновок Європейського економічного та соціального комітету щодо «Пропозиції щодо регулювання Європейського Парламенту та Ради щодо рамок вільного потоку неперсональних даних у Європейському Союзі»

**Нормативно-правові акти національного законодавства:**

Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 року.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.

Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 року.

Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV.

Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI.

Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X.

Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV.

Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII.

Про електронні комунікації: Закон України від 16 грудня 2020 року № 1089-IX.

Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI.

Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI.

Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.

Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI.

Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 10 жовтня 2014 р. № 1698-VII.

Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867:  
Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 407.

Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835.

Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» зі змінами і доповненнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 867.

Положення про Міністерство цифрової трансформації України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 року № 856.

Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 року № 885.

#### **Інші джерела використаної літератури:**

Аналітичний звіт про відповідність українського законодавства європейському у сфері відкритих даних.

Мошак О. В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах європейської інтеграції. LEX PORTUS № 3 (5) 2017.

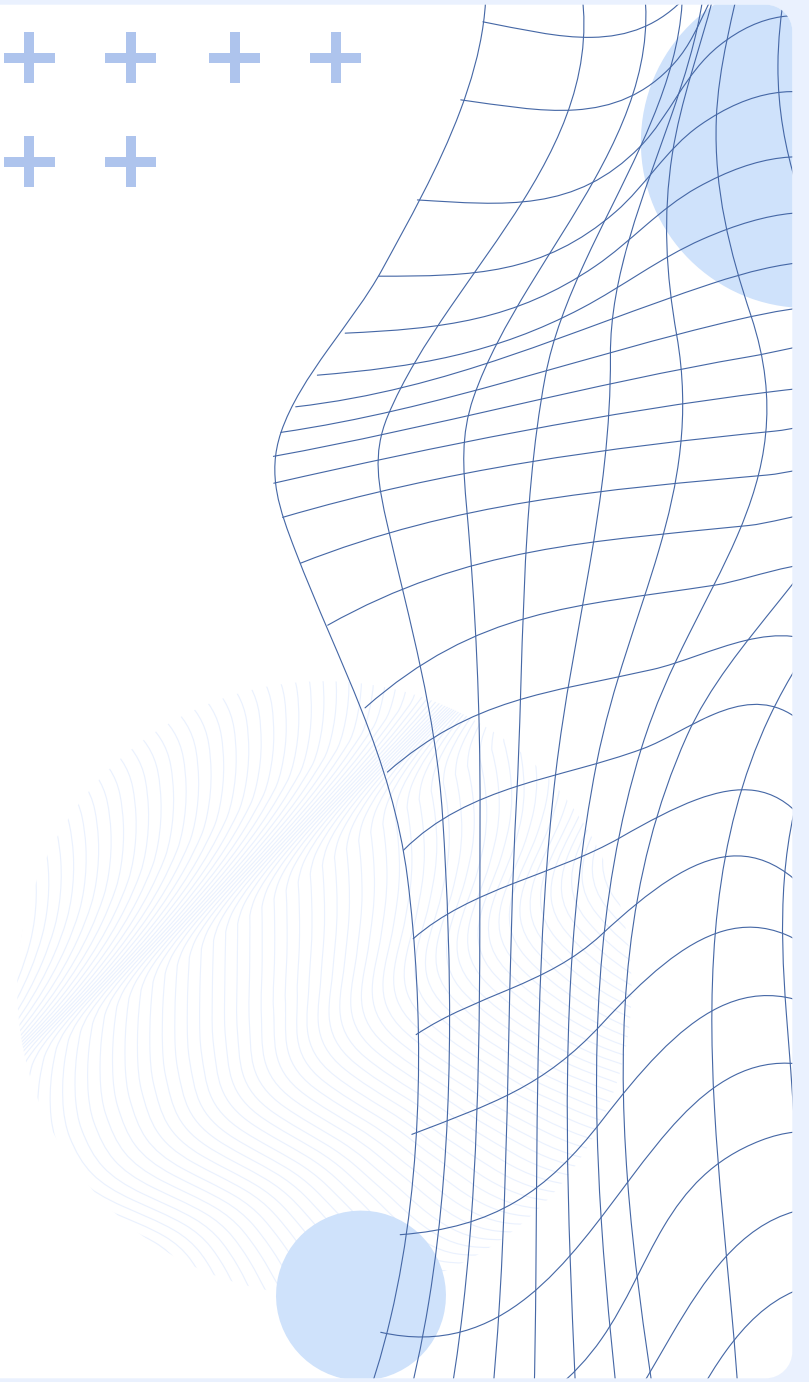
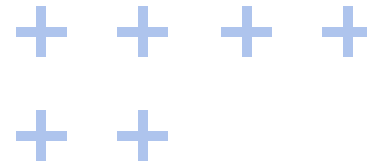
Центр компетенцій в сфері відкритих даних «Дія. Відкриті дані».

В Україні запрацював Центр компетенцій «Дія. Відкриті дані».

European Economic and Social Committee.

# Рецензія на аналітичні звіти

щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі та щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2022/868 від 30 травня 2022 р. про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними)



Євроінтеграційний курс внутрішньої й зовнішньої політики України передбачає необхідність виконання нашою державою цілої низки зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 року. Значна частина цих зобов'язань пов'язана з адаптацією норм інформаційного законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

На сьогоднішній день публічна інформація, зокрема відкриті дані, стала важливим інструментом електронного урядування, умовою реалізації багатьох конституційних прав громадян, а також засобом розвитку інноваційних галузей економіки України. Водночас реалізація всього потенціалу публічної інформації, у тому числі відкритих даних, потребує належного правового врегулювання відносин, пов'язаних зі створенням та управлінням процесами обробки цих даних, доступом до них.

У цьому контексті приведення законодавства України у сфері відкритих даних у відповідність до Регламенту Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі та Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2022/868 від 30 травня 2022 р. про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними) має важливе значення для правотворчої і правозастосовчої діяльності в інформаційній сфері.

Грунтовною передумовою ефективної правотворчої діяльності з адаптації законодавства України до зазначених актів Європейського Союзу є підготовка аналітичного звіту щодо відповідності законодавства України цим актам Європейського Союзу, здійснена громадською організацією «Тренінгово-консультаційний центр з доступу до інформації» у межах USAID / UK aid проекту «Прозорість та підзвітність у

державному управлінні та послугах / TAPAS», що реалізується Фондом Євразія та за сприяння Міністерства цифрової трансформації України і підтримки Фонду Східна Європа.

Авторами аналітичних звітів виступили провідні експерти України у сфері доступу до публічної інформації Олексій Кабанов та Тетяна Олексюк, які мають значний досвід експертно-аналітичної роботи, надання консультативних висновків на запити міжнародних організацій, зокрема Європейського Союзу та Ради Європи.

У межах аналітичних звітів проведено дослідження сфери застосування Регламентів Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року та № 2022/868 від 30 травня 2022 року, визначені на цій основі основні напрями адаптації законодавства України до вказаних актів Європейського Союзу, розкриті розбіжності у понятійному апараті й підходах до врегулювання суспільних відносин у сфері доступу до публічної інформації між національним та європейським підходами.

За своєю структурою аналітичні звіти охоплюють перелік умовних скорочень, вступ, резюме дослідження, три розділи, які висвітлюють загальний огляд Регламентів Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року та № 2022/868 від 30 травня 2022 року (розділ I), порівняння поточних норм законодавства ЄС та України (розділ II), та рекомендації щодо необхідності імплементації окремих положень Регламентів Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року та № 2022/868 від 30 травня 2022 року (розділ III), а також перелік використаної літератури.

У розділі I окреслена сфера дії Регламентів Європейського

парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року та № 2022/868 від 30 травня 2022 року, розглянуто принципи їх реалізації, зміст зобов'язань держав-членів Європейського Союзу за цими регламентами, вимоги, які висуваються до діяльності з управління даними, що не належать до персональних даних, обробки відкритих даних, вимоги та обмеження до діяльності постачальників послуг у цій сфері правового регулювання.

У розділі II автори аналітичних звітів аналізують у порівняльно-правовому контексті норми законодавства України про доступ до публічної інформації та положення Регламентів Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року та № 2022/868 від 30 травня 2022 року, визначають основні термінологічні розбіжності між актами національного законодавства та права Європейського Союзу, характеризують комплекс законодавчих змін, які повинні здійснити Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України.

У розділі III аналітичних звітів Олексій Кабанов та Тетяна Олексіук наводять конкретні шляхи узгодження законодавства України про інформацію з положеннями Регламентів Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року та № 2022/868 від 30 травня 2022 року.

Серед висновків та пропозицій, викладених у аналітичних звітах, особливе значення для правотворчої і правозастосовчої діяльності мають такі:

#### **1. Щодо Регламенту Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року:**

- Визначення поняття «користувач даних» та «професійний користувач даних», «дані», «опрацювання (обробка) даних», «постачальник послуг з опрацювання даних» Регламенту (ЄС) 2018/1807 з урахуванням оновленого понятійного апарату Регламенту (ЄС) 2022/868;

- Розробити спільно з усіма стейкхолдерами кодекси поведінки в сфері послуг з опрацювання та використання даних та наступне їх затвердження на рівні постанови КМУ;
- Визначення чітких вимог щодо заборон та можливостей застосування локалізації даних та їх транскордонного опрацювання в межах вимог статті 5 Регламенту (ЄС) 2018/1807;
- Імплементация положень GDPR щодо транскордонного опрацювання (обробки) персональних даних;
- Запровадження сертифікації продуктів в рамках функціонування кодексів на основі відкритих даних.

#### **2. Щодо імплементации вимог Регламенту Європейського парламенту і Ради № 2022/868 від 30 травня 2022 року:**

- Розробити дорожню карту імплементации положень Регламенту (ЄС) 2022/868 та гармонізації європейських стандартів регулювання обігу даних з національним законодавством;
- Розробити законопроект спрямований на узгодження термінології національного законодавства з понятійним апаратом Регламенту (ЄС) 2022/868;

- Розробити законопроект спрямований на розмежування сфери дії окремих законів у інформаційній сфері (законодавства про доступ до публічної інформації та обігу цифрових даних);
- Запровадити на законодавчому рівні заборону ексклюзивних угод на повторне використання даних;
- З метою налагодження відповідно до вимог Регламенту (ЄС) 2022/868 комерційних та некомерційних відносин щодо повторного використання даних визначити окремий орган виконавчої влади як Єдиний інформаційний пункт, а також окреслити межі його компетенції та повноважень, що не суперечитимуть повноваженням нагляду та контролю у цій сфері;
- Запровадити на законодавчому рівні можливість надання платних послуг для обробки та повторного використання даних у відповідності до стандартів Регламенту (ЄС) 2022/868;
- Налагодити моніторинг, контроль та заходи з підвищення кваліфікації серед працівників органів, до сфери повноважень яких належать питання, урегульовані Регламентом (ЄС) 2022/868, шляхом утворення та визначення компетенції та повноважень окремого наглядового органу для сфери відносин, які врегульовує зазначений Регламент.

Авторами правильно визначені об'єкт, предмет, методологія та джерельна база аналітичних досліджень, застосовані способи критичного мислення при виявленні основних векторів узгодження норм національного законодавства із законодавством Європейського Союзу.

Усі висновки авторського колективу є аргументованими та

такими, які можуть бути застосовані:

1. У правотворчій діяльності при підготовці змін та доповнень до Законів України: «Про доступ до публічної інформації», «Про офіційну статистику», «Про авторське право і суміжні права», «Про відкритість використання публічних коштів», «Про захист персональних даних», Постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних»;
2. У правозастосовчій діяльності при підготовці суб'єктами владних повноважень проектів адміністративних актів з питань забезпечення доступу до публічної інформації, включаючи оприлюднення відкритих даних, управління процесами діловодства щодо обробки відповідної інформації;
3. У навчально-виховному процесі при проведенні лекційних і семінарських занять з навчальних дисциплін: «Актуальні проблеми інформаційного права», «Захист інформаційних прав національними судами та Європейським Судом з прав людини», «Правові режими обігу інформації в Україні та Європейському Союзі», «Правове регулювання у сфері електронного урядування», а також при підготовці підручників та навчальних посібників з питань забезпечення доступу до публічної інформації, обробки та управління відкритими даними;
4. У науковій діяльності при проведенні досліджень з питань адаптації норм інформаційного законодавства України до законодавства Європейського Союзу, розробки проблематики правового забезпечення доступу до публічної інформації, зокрема у формі відкритих даних, проведення науково-практичних конференцій, круглих



столів зі вказаної проблематики.

Практичне і наукове значення підготовлених Олексієм Кабановим та Тетяною Олексіюк аналітичних звітів значною мірою досягається завдяки поділу авторських висновків і рекомендацій залежно від змісту заходів, які необхідно вжити Україні для імплементації положень Регламентів Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року та № 2022/868 від 30 травня 2022 року.

Значною перевагою переданих на рецензування аналітичних звітів є те, що викладені в них основні висновки та пропозиції планується включити до відповідної дорожньої карти, яка окреслить практичні кроки, необхідні для гармонізації регуляторних актів у цій сфері.

Завдяки активному використанню сучасних методів наукового пізнання та необхідної джерельної бази авторам вдалося досягти поставленої мети і визначених завдань.

При підготовці аналітичних звітів, автори роблять важливе уточнення, відповідно до якого, зміст цих публікацій є винятковою відповідальністю громадської організації «Тренінгово-консультаційний центр з доступу до інформації» і не обов'язково відображає погляди Агентства USAID, Уряду США, Уряду Великої Британії, Фонду Євразія або Фонду Східна Європа. Це підкреслює прагнення авторів довести свою аргументацію у виконанні завдань, указаних в аналітичних звітах, зробити оригінальним дослідження, при цьому зберігши його зв'язок з євроінтеграційними зобов'язаннями України.

У підготовлених звітах автори наголошують, що поширення цих публікацій з некомерційною метою заохочується. Такий підхід істотно сприяє популяризації проведеного дослідження серед публічних службовців, науково-педагогічних працівників, студентів, представників засобів масової інформації, а також усіх зацікавлених осіб. Указана позиція авторів відповідає положенням Цивільного кодексу України,

«Про інформацію», іншим нормативно-правовим актам, якими визначаються умови доступу до відкритої інформації.

Усе викладене вище дає підстави констатувати важливе суспільне значення підготовлених Олексієм Кабановим та Тетяною Олексіюк аналітичних звітів щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського парламенту і Ради № 2018/1807 від 14 листопада 2018 року про рамки для вільного руху неперсональних даних в Європейському Союзі та щодо відповідності українського законодавства Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 2022/868 від 30 травня 2022 р. про європейське управління даними та внесення змін до Регламенту (ЄС) 2018/1724 (Акт про управління даними), їх практичну цінність для правотворчої діяльності у сфері адаптації норм інформаційного законодавства до законодавства Європейського Союзу, а також для правозастосування при підготовці проектів адміністративних актів у відповідній сфері правового регулювання. Аналітичні звіти можуть бути також предметом громадського обговорення та виступати методологічною основою для подальших наукових досліджень проблематики доступу до публічної інформації, зокрема у формі відкритих даних, управління процедурами обігу цих даних.

#### Рецензент:

Доктор юридичних наук, професор, професор кафедри інтелектуальної власності та інформаційного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Олег ЗАЯРНИЙ**



Міністерство  
цифрової трансформації  
України

