

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**LEGAL REGULATION OF INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT OF TERRITORIAL UNITS OF THE UKRAINIAN POLICE****Шорохова Г.М.,***науковий співробітник**науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті проаналізовано сучасний стан правового регулювання інформаційно-аналітичного забезпечення органів Національної поліції України. Актуальність даної теми визначена тим, що на сьогодні відносини у сфері інформаційного забезпечення діяльності органів поліції не врегульовані на достатньому законодавчому рівні, у зв'язку із стрімким розвитком інформаційних відносин, а саме: постійно розробляються й опрацьовуються нові підходи до гарантування інформаційної безпеки наявних у Міністерстві внутрішніх справ інформаційних систем; простежується запровадження інформаційно-аналітичних продуктів у діяльність різноманітних підрозділів Національної поліції; поступово розширюється коло суб'єктів, яким надана можливість використання інформаційних можливостей Національної поліції на базі планшетних пристроїв.

Нормативно-правові акти, що регламентують інформаційну діяльність, поділяються на три групи. Закони, постанови Кабінету Міністрів і укази Президента належать до першої групи. Відомчі накази й інструкції, що регламентують діяльність певної служби та визначають види криміналістичних обліків, які формуються та функціонують у їх структурі, належать до другої групи. До третьої групи належать накази й інструкції, у яких закріплено створення та функціонування певних видів обліків. Саме детальна регламентація функціонування інформаційних систем обліку забезпечує досконале регулювання кожної ланки облікової системи та позитивно відбивається на ефективності їх використання в діяльності підрозділів поліції.

Діяльність підрозділів Національної поліції у сфері інформатизації регулюють десятки нормативно-правових актів, які визначають функціонування, використання та порядок обміну інформацією між ресурсами, розпорядниками яких є різні органи державної влади. Незважаючи на значні зусилля, витрачені на розроблення цих документів, нормативно-правова база у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій не відповідає сучасним вимогам і темпу розвитку, правове регулювання діяльності має громіздкий, суперечливий і взаємодоповнюючий характер у різних нормативно-правових актах, тому потребує уніфікації та гармонізації, з нормами європейського законодавства також.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, територіальні органи поліції України, інформаційно-аналітичне забезпечення, інформаційне законодавство, інформаційні системи, обліки.

The article analyzes current state of the legal regulation of the information and analytical support of the National Police of Ukraine. Relevance of this topic is determined by the fact that currently relations in the sphere of information support of the police bodies are not sufficiently regulated on the legislative level due to the rapid development of the information relations, namely: new approaches to ensure information security of the information systems of the Ministry of Internal Affairs; new information and analytic products are introduced into different units of National Police; range of actors authorized for the tablet-based use of National Police's information resources gradually increases.

Legal acts, regulating information activities, are subdivided into three groups. Laws, regulations of the Cabinet of Ministers and decrees of the President belong to the first group. Departmental orders and instructions, regulating activities of a certain services and defining types of criminal records, compiled and used in their activities, fall into the second group. The third group includes orders and instructions regulating compilation and maintenance of the certain types of records. Detailed regulation of the operations of record-keeping systems ensures appropriate regulation of each link of the record-keeping system and benefits the efficiency of their use in the activities of the police units.

Activities of the units of National Police in the sphere of the development of information technologies are regulated by the tens of legal acts, defining operation, use and exchange of information between the resources, operated by different governmental agencies. Despite significant efforts put into development of these documents, legal framework in the sphere of information and telecommunication technologies fails to meet modern requirements, legal regulations remain cumbersome and contradictory, requiring unification and harmonization, including those with the European legislation.

Key words: legal framework, territorial units of National Police of Ukraine, information and analytical support, information legislation, information systems, records.

Постановка проблеми. Інформаційне забезпечення діяльності органів поліції є актуальним питанням не тільки для України, але й для багатьох закордонних країн, у яких значна увага приділяється створенню і використанню інформаційних систем у поліцейській діяльності. Органи поліції різних країн дедалі частіше взаємодіють один з одним в оперативно-службовій протидії міжнародній злочинності, тероризму тощо. Також органи поліції співпрацюють із миротворчими місіями Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), двосторонні угоди між країнами та багатосторонні договори, укладені міжнародними організаціями, дозволяють поліцейським із різних країн обмінюватися інформацією та накопиченням досвідом, завдяки чому збільшується ефективність оперативно-службової діяльності.

Національна поліція України, як центральний орган виконавчої влади, що служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, як ніхто інший потребує постійного впровадження сучасних інфор-

маційних технологій для забезпечення високої ефективності роботи кожного поліцейського, надання швидкого доступу до інформаційних банків даних Національної поліції, сприяння повному збору інформації безпосередньо на місці події, здійснення аналітичної і превентивної діяльності, що має на меті зменшення кількості скоєних кримінальних і адміністративних правопорушень.

Варто зазначити, що в сучасних умовах розвитку інформатизації підрозділів Національної поліції України надзвичайного значення набувають питання гарантування належної інформаційної безпеки під час опрацювання даних, які, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», збираються та зберігаються у відомчих інформаційних ресурсах.

Актуальність даної теми визначена тим, що на сьогодні відносини у сфері інформаційного забезпечення діяльності органів поліції України не врегульовані на достатньому законодавчому рівні у зв'язку із стрімким розвитком інформаційних відносин, а саме: постійно розробляються й опрацьовуються нові підходи до гаран-

тування інформаційної безпеки наявних у Міністерстві внутрішніх справ інформаційних систем; простежується запровадження інформаційно-аналітичних продуктів у діяльність різноманітних підрозділів Національної поліції; поступово розширюється коло суб'єктів, яким надана можливість використання інформаційних можливостей Національної поліції на базі планшетних пристроїв.

Тому питання сучасної системи нормативно-правового забезпечення в інформаційній сфері потребує постійного детального вивчення та наукового аналізу.

Стан дослідження. Питання інформаційного забезпечення та нормативно-правового регулювання діяльності органів поліції в інформаційній сфері певною мірою розглядалися в роботах таких провідних учених, як: І.В. Аристова, О.М. Бандурка, В.В. Бабаскіна, С.А. Жалгунова, М.В. Ковальова, Б.А. Кормич, Ю.Ф. Кравченко, О.Ф. Скакун, О.Г. Фролова й ін. Учені зробили вагомий внесок у розвиток наукового забезпечення процесів інформатизації діяльності органів поліції та їх практичної реалізації. Проте наявність прогалин у нормативному забезпеченні, технічних і організаційних вад потребує подальших наукових пошуків, комплексних заходів для розбудови дієвої системи інформаційного забезпечення української поліції. Тому аналіз нормативно-правового забезпечення інформаційних процесів у діяльності поліції України в сучасних умовах є вельми актуальним.

Метою статті є комплексне дослідження й аналіз сучасної нормативно-правової системи, яка регулює діяльність органів поліції України в інформаційній сфері.

Виклад основного матеріалу. Правовими підставами для створення та функціонування інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності територіальних органів поліції України є передусім Конституція та закони України, постанови Кабінету Міністрів, а також відомчі та міжвідомчі накази й інструкції.

Перед розглядом нашого питання варто зазначити, що під нормативно-правовим регулюванням науковці розуміють форму регулювання суспільних відносин у певній галузі відповідно до вимог і дозволів, що містяться в нормах права, тобто здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин із метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які потребують правового регулювання [1, с. 207–208].

Загальні правові положення інформаційно-аналітичного забезпечення органів поліції викладені в законах України: «Про Національну поліцію», «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про телекомунікації», «Про Національну програму інформатизації». Цими законами передбачаються правові підстави для створення та використання інформаційних систем для виконання покладених на правоохоронні органи завдань і обов'язків.

Практична реалізація інформаційно-правового забезпечення діяльності органів поліції України потребує розвитку інформаційного законодавства як системи взаємопов'язаних правових норм, що базуються на конституційних принципах устрою держави (ст. ст. 1, 2, 132, 133), розподілу влади (ст. 6) і побудови єдиної системи українського законодавства (ст. 8) [2].

Конституція України 1996 р. закріплює тільки базові засади інформаційного законодавства, як і будь-якої галузі чи інституції права. У ст. 17 Конституції визначено, що однією з найважливіших функцій держави, справою всього українського народу є гарантування інформаційної безпеки. У ч. 2 ст. 34 Конституції говориться, що кожний має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [2].

Водночас у ст. ст. 31 та 32 Конституції гарантується таємниця конфіденційної інформації. Йдеться про те, що без згоди особи не допускається збирання, зберігання, використання та поширення інформації стосовно цієї особи, крім випадків, передбачених законодавством. У разі порушення такого права кожному громадянину гарантується судовий захист, право спростовувати недостовірну інформацію про себе чи членів своєї сім'ї та право вимагати вилучення будь-якої інформації [2]. Конституція України положеннями, що містяться в цих статтях, визначає права осіб в інформаційній сфері, але, уживаючи термін «інформація», не дає його тлумачення.

Зупинимося на аналізі вищенаведених законів, які, безумовно, ураховують усі конституційні норми і дають визначення поняття «інформація», розкривають зміст інформаційних відносин.

Закон України «Про інформацію» є основним нормативно-правовим актом у галузі регулювання інформаційних відносин в Україні. Згідно з ним під інформацією варто розуміти «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [3].

Поняття інформації, визначене у ст. 1 Закону України «Про інформацію», практично цілком відтворюється в Цивільному кодексі України (далі – ЦК). Згідно з нормою ч. 1 ст. 200 ЦК, «інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [4].

У Законі України «Про телекомунікації» дано дещо інше визначення поняття «інформація», яке значно розширює і конкретизує перелік форм подання інформації, яка може бути об'єктом правовідносин. Відповідно до ст. 1 цього Закону, інформація – це відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб [5].

Отже, визначені в законодавстві форми і способи подання інформації не є вичерпними, що дає змогу визначити інформацію як відомості, що були організовані в певній формі, документовані, передані або оголошені таким чином, що можуть бути сприйнятими іншою особою [6, с. 10].

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про інформацію», основними аспектами інформаційних відносин у діяльності підрозділів Національної поліції України мають стати правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; її достовірність і повнота; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя. Ураховуючи конституційні принципи, Закон України «Про інформацію» водночас допускає (ст. 6 п. 1) обмеження прав на інформацію в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності чи громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [3].

У ст. 9 Закону України «Про інформацію» надано вичерпний список основних видів інформаційної діяльності, до яких належать створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона і захист інформації, та розділено інформацію за доступом на дві групи: 1) відкрити; 2) з обмеженим доступом [3].

Отже, у Законі України «Про інформацію», який є основним нормативно-правовим актом у галузі регулювання інформаційних відносин в Україні, визначено та встановлено основні правові засади одержання, використання, поширення та зберігання інформації, а також систему інформації, її джерела, доступ до інформації та її охорону.

Основоположне значення в нормативному регулюванні інформаційної й інформаційно-аналітичної діяльності поліції України відіграє Закон України «Про Національну поліцію», оскільки саме цим законодавчим

актом передбачено надання їй повноважень у сфері обігу інформації, інформаційно-аналітичного забезпечення, формування та використання інформаційних ресурсів. Зокрема, у ст. 25 даного Закону зазначено, що поліція в рамках інформаційно-аналітичної діяльності: формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС); користується базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України й інших органів державної влади; виконує інформаційно-пошукову й інформаційно-аналітичну роботу; здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями. Окрім цього, поліція може створювати власні бази даних, необхідні для забезпечення щоденної діяльності органів (закладів, установ) поліції у сфері трудових, фінансових, управлінських відносин, документообігу, а також міжвідомчі інформаційно-аналітичні системи, необхідні для виконання покладених на неї повноважень. Що ж стосується повноважень поліції в галузі формування інформаційних ресурсів, то вони визначені у ст. 26 даного Закону [7].

Надавши відповідні повноваження Національній поліції в галузі інформаційної й інформаційно-аналітичної діяльності, законодавець у ст. 28 установив і деякі обмеження щодо роботи з інформаційними ресурсами, відповідальність за їх протиправне використання.

Для регулювання нормативно-правових відносин у суспільстві, які пов'язані з опрацюванням інформації, що віднесена до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її носіїв і охороною державної таємниці, набувають чинності положення Закону України «Про державну таємницю». Згідно зі ст. 6 даного Закону, Національна поліція України як виконавець оперативно-розшукових повноважень реалізує свої права з «урахуванням обмежень, установлених в інтересах національної безпеки України». Закон (р. III) також визначає порядок засекречування інформації. Крім цього, варто зазначити, що цим Законом регулюються основні організаційно-правові заходи щодо охорони державної таємниці (ст. 18) [7].

Велике значення в сучасних умовах розвитку науково-технічного прогресу в діяльності підрозділів Національної поліції надається Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Даним нормативним актом встановлено основні засади регулювання правових відносин щодо захисту інформації в автоматизованих системах з урахуванням умов дотримання прав власності громадян України та юридичних осіб на інформацію та права доступу до неї. Цей Закон цікавий тим, що його дія поширюється на будь-яку інформацію, що обробляється в інформаційно-телекомунікаційних системах [8].

Наступним нормативно-правовим актом, який регулює інформаційну діяльність у Національній поліції, є Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність». У норми даного Закону закладена інформація, яка визначає безпосередній зміст оперативно-розшукових заходів і є регулятором діяльності, спрямованої на отримання й ефективне використання оперативно-розшукової інформації для протидії злочинності. Також визначено право органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, створювати та застосовувати автоматизовані інформаційні системи [9].

Цікавим у даному Законі є те, що для отримання інформації законодавець наділяє підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукові заходи, виключними правами (ст. 8), до яких, зокрема, належить право на отримання інформації за допомогою спеціальних технічних засобів оперативного призначення, автоматизованих інформаційних систем тощо. У ст. 9 ідеться про гарантії законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності,

де визначено обов'язок підрозділів, що використовують автоматизовані інформаційні системи в оперативно-розшуковій діяльності, забезпечувати можливість надавати дані про особу на запит досудового розслідування, прокуратури чи суду [9].

Також важливим нормативно-правовим актом у галузі інформаційної діяльності Національної поліції є Закон України «Про доступ до публічної інформації», у ст. 5 якого передбачено, що доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного й оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях; на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет; на єдиному державному веб-орталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; надання інформації за запитами на інформацію [10]. Реалізацію цього положення Національною поліцією можна побачити на офіційних вебсайтах, де висвітлюються резонансні події, злочини тощо.

Не менш важливу роль у діяльності Національної поліції відіграє Закон України «Про захист персональних даних», оскільки відповідно до ст. 4 даного Закону Національна поліція, у зв'язку зі специфікою своєї діяльності, є володільцем і розпорядником персональних даних, а це зобов'язує її виконувати визначені ст. 6 та ст. 7 загальні й особливі вимоги до обробки персональних даних [11]. Однак варто зазначити, що ч. 1 ст. 25 надає Національній поліції право обмежити дії ст. ст. 6 і 7 даного Закону у «випадках, передбачених законом, наскільки це необхідно у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, економічного добробуту або захисту прав і свобод суб'єктів персональних даних чи інших осіб».

Розглянемо ще Закон України «Про Національну програму інформатизації», у якому зазначено, що «головною метою Національної програми інформатизації є створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави». Одним з основних завдань Програми є «<...> створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування» [12].

Зокрема, на виконання поставленого Програмою завдання у 2017 р. створено інформаційно-телекомунікаційну систему «Інформаційний портал Національної поліції України» та автоматизовану інформаційну систему оперативного призначення, що є складниками єдиної інформаційної системи МВС.

Отже, можна стверджувати, що позитивним нововведенням у правовому регулюванні зазначеної сфери порівняно з попереднім станом нормативно-правового забезпечення є закріплення на законодавчому рівні здійснення поліцією інформаційно-аналітичної діяльності, її повноважень у цій сфері, переліку баз даних, а також відповідальності за протиправне використання інформаційних ресурсів.

Розглянутий і проаналізований нами перелік законодавчих актів (закони України) не є остаточним і вичерпним. У діяльності підрозділів Національної поліції, які здійснюють інформаційну й інформаційно-аналітичну роботу, застосовуються норми й інших законів України. Однак саме вищезазначені нормативно-правові акти становлять основу для адміністративно-правового регулювання її діяльності у сфері обігу інформаційних ресурсів.

Також варто звернути увагу на нормативні акти нижчого рівня – накази, положення й інструкції, які видаються в межах певного відомства, органу (служби) й підрозділу для організації та регулювання облікової діяльності. Відомчі накази й інструкції поділяються на два види: які регулюють діяльність певного підрозділу; ті, що регулюють певний вид обліку. В останніх закріплено ство-

рення та функціонування певних автоматизованих обліків. У відомчих наказах та інструкціях наведено форми та способи відображення інформації в облікових одиницях, завдання обліків, їхню структуру та системи, порядок надання доступу до інформаційних масивів. Саме детальна регламентація функціонування певного виду обліку забезпечує досконале регулювання кожної ланки облікової системи та позитивно відображається на ефективності їх використання в діяльності підрозділів поліції.

Висновки. Проаналізувавши сучасний стан вітчизняного інформаційного законодавства у сфері правоохоронної діяльності, треба вказати на відсутність легальної чіткої, ієрархічної єдності в системі інформаційного законодавства, що викликає суперечливе тлумачення та застосування його норм на практиці.

Недосконала нормативно-правова база (наявність десятків неузгоджених наказів, угод, протоколів і регламентів, підготовка яких здійснювалася несистемно та вибірково) перешкоджає повноцінній інформаційній взаємодії. Діяльність підрозділів системи МВС у сфері інформатизації регулюють десятки нормативно-правових актів, які визначають функціонування, використання та порядок обміну інформацією між ресурсами, розпорядниками яких є різні органи державної влади. Незважаючи

на значні зусилля, витрачені на розроблення цих документів, нормативно-правова база у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій не відповідає сучасним вимогам і темпу розвитку, правове регулювання діяльності має громіздкий, суперечливий і взаємодоповнюючий характер у різних нормативно-правових актах, тому потребує уніфікації та гармонізації, зокрема з нормами європейського законодавства. Організація ефективної електронної взаємодії інформаційних ресурсів і забезпечення їх належної якості потребують розроблення та впровадження нового, системного, нормативно-правового й організаційно-методичного середовища.

Відсутність єдиних стандартів і класифікаторів для забезпечення функціонування інформаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем призводить до розрізненості форматів накопичення та зберігання інформації, неможливості реалізації принципу інтероперабельності інформаційних ресурсів. Використовуються морально застарілі технології обробки і передачі інформації й ІТ-продукти, які побудовано на технологіях різних генерацій, що призводить до нескоординованих витрат матеріально-технічних і часових ресурсів, проблем під час локального пошуку даних, обміну інформацією із зовнішніми ресурсами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/>.
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
5. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 12. Ст. 155.
6. Кормич Б.А. Інформаційне право : підручник. Харків, 2011. 334 с.
7. Про національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/>.
8. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80/>.
9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12/>.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
11. Про захист персональних даних : Закон України. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
12. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 1 серпня 2016 р. № 74/98-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.