

УДК 342.02:351.74.083.8:004](477)

ДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

TO THE ISSUE OF NORMATIVE LEGAL SUPPLY OF THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE FIELD OF CURRENT INFORMATION WITH RESTRICTED ACCESS

Сеник С.В.,

*науковий співробітник відділу організації наукової роботи –
здобувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У роботі проведено аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України у сфері обігу інформації з обмеженим доступом. Наголошено на окремих положеннях низки законів України, що стали підставою для розроблення підзаконних нормативних документів у цій галузі. На основі проведеного дослідження запропоновано шляхи з удосконалення цього напрямку діяльності.

Ключові слова: нормативно-праве забезпечення, обіг інформації з обмеженим доступом, Національна поліція, інформаційна діяльність, інформаційні ресурси.

В работе проведен анализ нормативно-правового обеспечения деятельности Национальной полиции Украины в сфере обращения информации с ограниченным доступом. Отмечены отдельные положения ряда законов Украины, которые стали основанием для разработки подзаконных нормативных документов в данной области. На основе проведенного исследования предложены пути по совершенствованию этого направления деятельности.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, обращение информации с ограниченным доступом, Национальная полиция, информационная деятельность, информационные ресурсы.

The paper analyzes the normative and legal support of the activities of the National Police of Ukraine in the field of the circulation of information with restricted access. Some provisions of a number of Laws of Ukraine, which became the basis for the development of subordinate normative documents in this field, are emphasized. On the basis of the conducted research, ways have been proposed to improve this area of activity.

Key words: regulatory support, the circulation of restricted information, the National Police, information activities, information resources.

Постановка проблеми. Нині, у часи реформування діяльності Національної поліції в Україні її інформаційна діяльність (під якою розуміють комплекс правових, технологічних, організаційних засобів, які забезпечують процес збирання, отримання, обробки, поширення, аналізу та використання інформаційних ресурсів), безсумнівно, має основоположне значення, оскільки спрямована на забезпечення публічного порядку та безпеки, є визначальною у виборі стратегії боротьби зі злочинністю, охорони прав і свобод громадян, власності і «є системоутворюючим елементом будь-якої управлінської діяльності» [1, с. 187]. Якість, види інформації та її кількість сприяє підвищенню ефективності проведення адміністративних, управлінських, організаційних та інших заходів, які спрямовані на розв'язання завдань у правоохоронній сфері. Основою цієї діяльності нині є інформаційні ресурси, які отримані та накопичені шляхом виконання Національною поліцією України і колишніми органами внутрішніх справ правоохоронних функцій. Ці ресурси з плином часу пройшли етап систематизації як за окремими ознаками, так і за джерелами їх отримання, і нині сконцентровані в інформаційних та інформаційно-пошукових системах Міністерства внутрішніх справ (МВС) України, Національної поліції та інших підвідомчих МВС органах держави.

Однак на цьому етапі реформування і становлення Національної поліції України виникають питання не лише системного підтримання, наповнення та розширення практики використання цих інформаційних ресурсів, створення нових інформаційно-аналітичних систем на основі

«штучного інтелекту», а й систематизації інформації, що надходить із різних джерел, за рівнем доступу. Якщо при цьому враховувати те, що підрозділи Національної поліції у своїй діяльності використовують різні види інформаційних ресурсів, то стає очевидним, що вирішення цього питання не можна здійснити без наявності відповідної нормативно-правової бази, її удосконалення та розвитку.

Стан опрацювання. Аналіз наукових робіт, в яких започатковано розгляд проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, вказує на те, що вивченню цього питання та різних його аспектів приділено значну увагу у дослідженнях таких науковців, як О.М. Бандурка, С.С. Єсімов, В.П. Захаров, М.В. Ковалів, В.А. Ліпкан, В.О. Негодченко, Д.Й. Никифорчук, І.Ф. Харабериш, В.С. Цимбалюк, Л.Г. Чистоклетов та ін. Роботи згаданих вчених є, безсумнівно, надважливими у пізнанні розглядуваної проблематики, однак не є вичерпними з огляду на стан розвитку суспільства, інформаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення підрозділів Національної поліції, інформаційних технологій тощо. Зрештою, результати досліджень, які провели згадані вчені, певною мірою позбавляє нас потреби проведення ґрунтовного аналізу опублікованих ними наукових праць і надає змогу зосередити основну увагу на визначальній меті цієї роботи.

Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, визначення шляхів його удосконалення та напрямів розвитку.

Виклад основного матеріалу. На початку розгляду нашого питання варто зазначити, що у загальному випадку 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 вимагають правового регулювання [2, с. 207–208]. Спираючись на вказане твердження, можна констатувати, що правове регулювання є процесом, який опосередковує зв'язок між правовими нормами та реальними суспільними відносинами, врегульованими цими нормами. Таким чином, нормативно-правове регулювання діяльності Національної поліції у сфері обігу інформації з обмеженим доступом варто досліджувати як процес упорядкування за допомогою законодавчих та інших правових норм уповноваженими суб'єктами відповідних суспільних відносин, які виникають у розрізі організації та функціонування Національної поліції України. Чи не найважливішим питанням у сфері діяльності Національної поліції України в сфері обігу інформації з обмеженим доступом є досягнення максимального можливого рівня правопорядку та законності у державі, з врахуванням налагодженості та досконалісті її діяльності на основі відповідних адміністративних та організаційно-правових норм, а також налагодження управлінського механізму їх втілення. Важливим при цьому є швидке внесення змін і прийняття нових нормативно-правових актів у цій сфері, оскільки правову основу провадження державної політики у сфері діяльності Національної поліції загалом, а також досягнення відповідних цілей нормативно-правового регулювання становить система законодавства.

У питанні, яке нами розглядається, насамперед, такими нормами права є: 1) Конституція України; 2) основоположні та похідні закони України; 3) нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України; 4) накази міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. У кожній названій групі нормативних документів є значна кількість актів, які тим чи іншим чином пов'язані з досліджуваними нами питаннями. Однак у зв'язку з обмеженням обсягу цієї публікації зупинимося лише на аналізі основних правових актів, які регламентують діяльність Національної поліції України у сфері обігу інформації з обмеженим доступом.

До таких основних нормативно-правових актів, окрім Конституції [3], належать низка основоположних законів України, до яких, насамперед, необхідно зарахувати закони України «Про інформацію» [4] та «Про Національну поліцію» [5], а також похідні, серед яких вагоме місце займають закони України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [6], «Про державну таємницю» [7], «Про оперативно-розшукову діяльність» [8], «Про доступ до публічної інформації» [9], «Захист персональних даних» [10] тощо.

Названі вище закони України не обов'язково повністю за своїм змістом визначають питання регулювання діяльності Національної поліції України в сфері обігу інформації з обмеженим доступом, однак саме вони встановлюють основні положення щодо обробки інформаційних ресурсів, а саме: отримання, накопичення такої інформації, порядку внесення її до банків даних, збереження, особливості використання тощо.

Серед основних підзаконних актів варто зазначити Постанову Кабінету Міністрів України № 736 від 19 жовтня 2016 р. «Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію» [11], на основі якої Міністерством внутрішніх справ (МВС) України розроблено наказ № 385 від 10 травня 2015 р. «Про затвердження Пе-

реліку відомостей, що становлять службову інформацію в системі Національної поліції України» [12], а також наказ Служби безпеки України (СБУ) № 440 від 12 серпня 2005 р. «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» [13], яким визначено перелік інформації, що становить державну таємницю в Національній Поліції.

Аналіз нормативно-правового забезпечення, звичайно ж, розпочнемо із Конституції України. На нашу думку, відправним положенням варто вважати ст. 17, в якій сказано, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [3]. Важливим також є положення ст. 9, де визначено, що Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, поважає загальновизнані принципи міжнародного права. Незважаючи на те, що в Конституції України окреслено низку прав та свобод людини і громадянина у сфері інформаційних відносин, слід зазначити, що низка її норм (ст.ст. 31, 32) спрямовані на певні обмеження. Звичайно, ці обмеження мають розглядатися як прийнятні у демократичному суспільстві та мають реалізовуватися з урахуванням механізмів забезпечення свобод і прав особистості, а також не суперечити міжнародним нормам. Ці обмеження мають встановлюватися законом і застосовуватися лише в особливих випадках, не мати масового характеру, а застосовуватися лише щодо конкретних ситуацій чи конкретних суб'єктів суспільних відносин, з індивідуальним підходом до кожного випадку і лише у разі неминучої потреби. Державні органи мають застосовувати такі заходи, лише якщо вони дійсно необхідні у цій ситуації і жодними іншими засобами поставлені завдання вирішити не можна [14].

Важливе значення у нормативно-правовому регулюванні діяльності Національної поліції України у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, насамперед, відіграє Закон України «Про Національну поліцію», оскільки саме цим законодавчим актом поліції надаються повноваження у сфері обігу інформації, формування та використання інформаційних ресурсів різного характеру. Наприклад, у ст. 25 цього Закону зазначено, що поліція в рамках інформаційно-аналітичної діяльності: формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС України; користується базами (банкми) даних МВС України та інших органів державної влади; здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу тощо. 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 [5]. Надавши відповідні повноваження діяльності Національній поліції у сфері роботи з інформацією з обмеженим доступом, законодавець (ст. 28) встановив і обмеження щодо роботи з інформаційними ресурсами, відповідальність за їх протиправне використання.

Далі варто розглянути Закон України «Про інформацію», який є основоположним нормативно-правовим актом у галузі регулювання інформаційних відносин в Україні і в якому встановлено основні правові засади одержання, використання, поширення та зберігання інформації, у тому числі інформації з обмеженим доступом, а також доступ до інформації та її охорону.

Відповідно до ст. 2 цього Закону головними аспектами інформаційних відносин у діяльності підрозділів Національної поліції України є правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації; її достовірність і повнота; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя. Враховуючи конституційні принципи та обмеження, які згадувалися нами вище, За-

кон України «Про інформацію» водночас допускає (ст. 6 п. 1) обмеження прав на інформацію в інтересах нацбезпеки, територіальної цілісності чи громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [4].

Закон України «Про інформацію» у ст. 9 встановлює вичерпний список основних видів інформаційної діяльності, до яких належать створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона і захист інформації, та розділяє інформацію за доступом на дві групи: відкрита інформація та інформація з обмеженим доступом. При цьому зазначається, що будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що захищена законом до інформації з обмеженим доступом (ст. 20). Відповідно зі ст. 21 до інформації з обмеженим доступом зараховують конфіденційну, таємну та службову.

З метою регулювання нормативно-правових відносин у діяльності Національної поліції у сфері обігу таємної інформації як одного з видів інформації з обмеженим доступом, що пов'язана з опрацюванням інформації, яка належить до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її носіїв та охороною державної таємниці, набувають чинності положення Закону України «Про державну таємницю». Згідно зі ст. 6 цього Закону Національна поліція України як виконавець оперативного-розшукових повноважень реалізує свої права «з урахуванням обмежень, установлених в інтересах національної безпеки України» [7]. Крім цього, варто зазначити, що цим законом регулюються і основні організаційно-правові заходи щодо охорони державної таємниці.

Важливе значення в умовах розвитку науково-технічного прогресу в діяльності підрозділів Національної поліції в сфері обігу інформації з обмеженим доступом відведено Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Цей правовий акт встановлює основні засади регулювання правовідносин щодо захисту інформації в інформаційних системах з урахуванням вимог дотримання прав власності громадян України та юридичних осіб на інформацію та права доступу до неї. Дія цього закону поширюється на будь-яку інформацію, що обробляється в інформаційно-телекомунікаційних системах.

Наступним нормативно-правовим актом, який регулює діяльність Національної поліції в сфері обігу інформації з обмеженим доступом, є Закон України «Про оперативного-розшукову діяльність». Норми цього закону закладають суть інформації, яка визначає безпосередній зміст оперативного-розшукових заходів і є у регуляторі діяльності, спрямованої на отримання й ефективне використання оперативного-розшукової інформації у питаннях протидії злочинності. У цьому Законі з метою отримання інформації законодавець надає підрозділам, які здійснюють оперативного-розшукові заходи, виключні права (ст. 8). До цих прав, зокрема, зараховують отримання інформації за допомогою спеціальних технічних засобів оперативного призначення, автоматизованих інформаційних систем тощо. Як правило, інформація, яка отримана цими способами, належить до інформації з обмеженим доступом.

Інші законодавчі нормативно-правові акти, які стосуються галузі інформаційної діяльності Національної поліції, зокрема у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, є значною мірою похідними і базуються на вищезгаданих законах. Це, зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації» чи Закон України про «Захист персональних даних» тощо. Тим не менш ці законодавчі акти відіграють у діяльності Національної поліції важливу роль. Наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України «Про захист персональних даних» Національна поліція у зв'язку зі специфікою своєї діяльності є володільцем

і розпорядником персональних даних. А це зобов'язує її виконувати визначені ст.ст. 6, 7 загальні та особливі вимоги до їх опрацювання. Однак ч. 1 ст. 25 цього закону надає Національній поліції право обмежити дії ст.ст. 6, 7 цього 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» [10].

Проведений аналіз перелічених вище законів України не є остаточним і вичерпним. У діяльності підрозділів Національної поліції України, які опрацьовують інформацію з обмеженим доступом, застосовуються норми і інших законів України. Однак саме ці законодавчі акти стали основою для розроблення підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують питання діяльності Національної поліції України у сфері обігу інформації з обмеженим доступом. На сьогодні такими основними нормативно-правовими актами є вже згадувані Наказ МВС України № 385 від 10 травня 2015 р. «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в системі Національної поліції України» та Наказ СБУ № 440 від 12 серпня 2005 р. «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю».

Так, у цих наказах приведено переліки відомостей, що становлять службову інформацію та інформацію, яка є державною таємницею, у різних напрямках роботи Національної поліції. Наприклад, у сферах здійснення оперативного-розшукової діяльності та досудового розслідування, застосування оперативних-технічних заходів, протидії тероризму та екстремістським проявам, охорони, боротьби з окремими видами злочинів, мобілізаційної роботи, територіальної оборони, зв'язку, інформаційно-телекомунікаційних та комп'ютерних мереж, криптографічного захисту інформації, науково-дослідної діяльності, інформаційно-аналітичного забезпечення тощо.

Висновки. Проведений нами ґрунтовний аналіз цих та інших нормативно-правових актів, які тим чи іншим чином врегульовують питання діяльності Національної поліції України в галузі обігу інформації з обмеженим доступом дають змогу констатувати наведене нижче.

1. Неухильне дотримання нормативно-правових норм у сфері обігу інформації з обмеженим доступом Національною поліцією України сприятиме: а) дотриманню поліцейськими прав і свобод людини та громадянина; б) дотриманню принципу верховенства права; в) узгодженню стандартів цього виду інформаційної діяльності з міжнародними стандартами.

2. Ці нормативно-правові акти встановлюють якісно нові вимоги до підготовки кадрів для підрозділів Національної поліції закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

3. Зміст проаналізованих документів сприяє встановленню довіри громадськості до діяльності Національної поліції та формуванню позитивної думки, що є одним із важливих критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів України.

Однак нині є низка невирішених проблем у галузі обігу інформації з обмеженим доступом у підрозділах Національної поліції. Наприклад, у Законі України «Про інформацію» визначено, що до інформації з обмеженим доступом зараховують конфіденційну, службову та таємну. Однак нині жодного документа, пов'язаного з обігом конфіденційної інформації в діяльності підрозділів Національної поліції, немає. Однією з причин цього є положення ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка визначає, що конфіденційною є 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. Така дефініція є доволі складною для практичного застосування і створює можливі загрози реалізації представлених вище висновків. Вирішення цієї прогалини можливе двома шляхами: 1) провести дослідження дефініції «конфіденційна інформація» та вне-

сти відповідні зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації»; 2) розробити нормативно-правовий документ (наказ), який би врегулював обіг конфіденційної інформації в підрозділах Національної поліції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Єсімов С.С. Інформаційно-аналітична діяльність МВС України як об'єкт правового регулювання. *Науковий Вісник Львівського державного університету. Серія юридична*. 2017. № 1. С. 184–195.
2. Загальна теорія держави і права / М. Цвік, О. Петришин, Л. Авраменко та ін. ; за ред. М. Цвіка, О. Петришина. Харків : Право, 2009. 684 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/>.
5. Про національну поліцію : Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/>.
6. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80/>.
7. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3855-12/>.
8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12/>.
9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/>.
10. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/>.
11. Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 736. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2016-%D0%BF>.
12. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в системі Національної поліції України : Наказ МВС України від 10 травня 2015 р. № 385. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>.
13. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : Наказ Служби безпеки України (СБУ) від 12 серпня 2005 р. № 440. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05>.
14. Кормич Б.А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 41 с.