

Беляков Костянтин Іванович –
начальник відділу Державного науково-
дослідного інституту МВС України,
кандидат юридичних наук, старший
науковий співробітник.

Інформаційно-телекомунікаційні системи правоохоронних органів України: організаційні та правові проблеми створення і функціонування

Автором здійснено аналіз організаційних та правових основ функціонування існуючих інформаційно-телекомунікаційних систем у сфері протидії злочинності, забезпечення громадської та державної безпеки. З урахуванням інтеграції України до світової спільноти акцент робиться на виконанні вимог ратифікованих Україною конвенцій та інших міжнародних правових актів щодо прав і свобод людини, перш за все, у процесі автоматизованої обробки персональних даних. Внесено пропозицію щодо розробки модельного (типового) положення про інформаційні системи у сфері, що розглядається.

Бурхливий розвиток інформаційних технологій, темпи їх впровадження практично в усі сфери соціальної діяльності з метою підвищення ефективності людської праці за рахунок запровадження сучасних досягнень науки і техніки до процесу автоматизації рутинної роботи щодо обробки величезних масивів даних та відомостей обумовлюють сьогодні необхідність удосконалення засобів та методів протидії злочинності, зокрема, її інформаційного забезпечення. Саме це є вагомим аргументом для розробки та впровадження інформаційно-телекомунікаційних систем (ІТС) різного рівня і призначення у правоохоронних відомствах, органах державної влади і самоврядування, тенденція до створення яких спостерігається останнім часом в Україні.

Так, сьогодні успішно функціонують Державні реєстри обліку фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів [1], юридичних та фізичних осіб – підприємців [2], створення яких було ініційовано Державною податковою адміністрацією України. Зазначені реєстри реалізовані у формі банків даних спеціалізованої ІТС.

Поряд із цим, Державна інформаційна система реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування, що створена за ініціативою МВС України [3], є ІТС, в основі якої знаходиться база даних Єдиної державної автоматизованої паспортної системи ("ЄДАПС"), яка функціонує в Україні з 1996 року [4].

Відповідно до вимог Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), викладених у документі, який відомий у світі як "40 рекомендацій FATF", з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, в Україні при Держфінмоніторингу також створено і успішно функціонує Єдина державна інформаційна система [5].

Крім зазначених, існує ряд інших спеціалізованих ІТС, баз та банків даних, розроблених з метою інформаційного забезпечення вирішення окремих відомчих і навіть міжвідомчих завдань, що постають перед органами державної влади у процесі

протидії злочинності. Прикладом може слугувати інтегрована міжвідомча ІТС щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон (умовна назва – “Аркан”), що функціонує сьогодні в Адміністрації Державної прикордонної служби України [6]. Суб’єктами відносин, що виникають у процесі функціонування ІТС “Аркан”, поряд з Держприкордонслужбою України є Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Міністерство закордонних справ України. Користувачами ІТС “Аркан” можуть бути інші органи державної влади, до обов’язків яких входить вирішення завдань, пов’язаних з обробкою даних про об’єкти міграційного контролю. Тобто, “Аркан” є першою із спеціалізованих ІТС у сфері протидії злочинності, яка носить міжвідомчий характер.

Однак, незважаючи на функціонування зазначених вище та інших ІТС (єдиних, державних, відомчих і т. ін.), інформаційне забезпечення правоохоронної діяльності потребує подальшого вдосконалення та розвитку в напрямках інтеграції наявних масивів даних, усунення їх дублювання з метою підвищення достовірності, зниження зайвих витрат фінансових і трудових ресурсів.

Мабуть, саме ці та інші проблеми зумовили вимогу Президента України розробити Єдину комп’ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю (далі – ЄКІСПО), визначену окремим Указом Президента України [7].

До речі, ще у 1998 році в межах концепції національної програми інформатизації було передбачено “... розглянути питання щодо створення міжвідомчої робочої групи по розробці та впровадженню інтегрованої інформаційно-аналітичної системи правоохоронних органів” [8, ч. 2, ст. 3 та п. 8 ч. 1 розд. 7].

Процес розробки та впровадження ІТС передбачає проведення низки певних комплексних заходів, які умовно можна поділити на технічні (точніше, технологічні), організаційні та правові. Практика показує, що проблеми, пов’язані з вирішенням технологічних питань, завдяки темпам розвитку інформаційних технологій, інтенсивного формування вітчизняного та зарубіжного ринку програмно-технічних продуктів та послуг, практично відсутні. Завдання розробка ІТС полягає у визначенні її структури, розробці алгоритму побудови інформаційного ресурсу та засобів телекомунікації. Але останні два блоки заходів (організаційних та правових), з якими стикаються фахівці, є достатньо проблемними, потребують формалізації, обговорення та вирішення завдяки протиріччям, що часом зустрічаються у чинному законодавстві України в цій сфері, неузгодженості вітчизняних правових норм з нормами міжнародного права, тим більше, в умовах демократизації суспільних відносин, під час інтеграції нашої країни до міжнародної спільноти та єдиного світового інформаційного простору. Мабуть, саме зазначене останнім часом обумовило певну увагу з боку науковців України, які займаються проблемами організації та правового забезпечення, теорії і практики створення подібних та інших інформаційних систем [9, 10]. Наукові засади щодо необхідності створення єдиної міжвідомчої інформаційної системи теоретично обґрунтовані у працях вітчизняних вчених, наприклад В. Брижка, М. Вертузаєва, В. Гавловського, В. Гриценка, Р. Калюжного, П. Мельника, А. Новицького, С. Познякова, В. Поповича, Л. Савченко, О. Фролової, В. Цимбалюка, М. Швеця та ін.

Що стосується структури ЄКІСПО та переліку інформаційних ресурсів, які планується використовувати в процесі її створення і функціонування, то, на наш погляд, система повинна бути більш глобальною, ніж розглянуті вище ІТС та має включати наявні в них ресурси як складові. Такі вимоги обумовлені, мабуть, відомчим характером наявних ІТС та відсутністю координації дій ініціаторів, виконавців та адміністраторів. Вбачається, що першим кроком при розробці

структури ЄКІСПО має стати побудова певної ієрархії вже існуючих спеціалізованих ІТС усіх рівнів та визначення базової, “головної” з них, відносно якої інші стануть лише підсистемами. Такий крок надасть можливість оптимізувати не тільки рух інформаційних потоків та формування масивів даних, а й вирішити безліч питань організації інформаційного забезпечення органів державної влади і, головне, заощадити державні кошти.

Якщо звернутися до організаційних засад створення, впровадження та існування ЄКІСПО, то, безумовно, заслуговують на увагу пропозиції вітчизняних вчених щодо необхідності юридичного закріплення процесу розробки, впровадження, застосування та її розвитку, створення робочої групи по гармонізації інформаційного законодавства України з інформаційним правом Європейських, Євроатлантичних та інших міждержавних спільнот щодо формування ЄКІСПО та міжнародного комітету по координації інформаційного забезпечення правоохоронних органів країн, необхідність напрацювання теоретичних положень щодо законодавчого визначення співвідношення змісту таких юридичних категорій, як “інформатика” та “інформатизація” [9, с. 199–200].

В цілому підтримуючи тезу В.С. Цимбалюка, звернемося до організаційних заходів по виконанню вимог Президента України. Якщо говорити про стан їх виконання, то у 2006 році Розпорядженням Кабінету Міністрів України було утворено міжвідомчу координаційну групу із створення і функціонування Єдиної комп’ютерної інформаційної системи правоохоронних органів з питань боротьби із злочинністю [11], членом якої є автор статті. Причому, у зазначеному розпорядженні було встановлено конкретні строки підготовки необхідних документів, тобто, до 1 червня 2006 року міжвідомча група повинна була підготувати та передати до Кабінету Міністрів України проекти програми створення зазначеної системи, а також положення про неї. Було проведено чотири засідання, але документи не підготовлені досі.

Основною причиною цього, на нашу думку, є, політична криза в країні, яка обумовлює нескінченну зміну керівників відомств та відповідне ставлення новопризначених до справи. Другорядним мотивом відсутності ЄКІСПО до сьогодні, мабуть, є певна некомпетентність авторів вищезазначеного Указу Президента. Мова йде про те, що організацію його виконання було покладено на Раду національної безпеки і оборони України, яка не є органом державної влади і не може, згідно закону, ініціювати створення подібних програм.

Щодо перспектив розвитку подій у напрямі створення ЄКІСПО, то їх важко навіть прогнозувати. Але проблеми, що виникають у цьому напрямку, фахівцям зрозумілі чітко.

Якщо звернутися до практики функціонування ІТС у сфері правоохоронної діяльності, то, на нашу думку, вони мають не тільки термінологічну, а й смислову неузгодженість у їх визначеннях, не враховують окремих положень вітчизняного законодавства, не говорячи вже про вимоги відповідних міжнародних правових актів.

Так, Положення про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, на нашу думку, носить технократичний характер, практично не враховує організаційних та правових аспектів її функціонування.

Йдеться про те, що специфіка дії зазначених вище спеціалізованих ІТС полягає в автоматизованій обробці даних, що несуть, перш за все, особистий характер (персональних даних), до яких існують вимоги міжнародної спільноти щодо поширення гарантій та забезпечення прав і основних свобод людини, попередження можливості їх порушення.

Такі підходи обумовлені тим, що технічний прогрес у галузі інформаційних технологій, формування ІТС, баз та масивів персональних даних, які носять загальносоціальний, фінансовий, правоохоронний чи інший характер, надзвичайно загострили проблему захисту основних прав і свобод людини, зокрема захисту приватного життя людини. Сьогодні в Україні проходить підготовка до здійснення заходів, спрямованих на забезпечення відповідного рівня захисту прав фізичних осіб, у зв'язку з використанням персональних даних та проведення аналізу відповідності законодавства України вимогам Європейського Союзу (далі – ЄС) з метою подальшої ратифікації окремих документів. Основними орієнтирами для вдосконалення законодавства України з питань захисту персональних даних та його наближення до відповідного законодавства ЄС є Конвенція Ради Європи “Про захист прав людини і основоположних свобод” [12] та “Про захист (прав) фізичних осіб у зв'язку із автоматизованою обробкою персональних даних” [13], а також Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС “Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних” [14].

На часі, законодавством України встановлено кримінальну, адміністративну та цивільно-правову відповідальність за порушення порядку використання відомостей про особу. Однак стан вітчизняної нормативно-правової бази не в повному обсязі забезпечує захист прав людини щодо виконання положень ст.ст. 3, 32 і 34 Конституції України.

З метою наближення національного інформаційного законодавства до законодавства ЄС пріоритетами України є аналіз його норм та розроблення проектів нормативно-правових актів, предмет правового регулювання яких пов'язаний із захистом персональних даних, забезпечення відповідного рівня захисту інформації про особу, а також підготовка висновків щодо можливих політичних, економічних та соціальних наслідків прийняття таких актів. Саме наявність у вітчизняному законодавстві великої кількості правових актів, що регулюють питання захисту персональних даних, зумовила необхідність розроблення базового комплексного закону з цих питань – Закону України “Про захист персональних даних” [15]. На стадії опрацювання знаходиться проект Закону України “Про інформаційну безпеку України” [16]. Не втручаючись в аналіз причин, зауважимо, що наведені проекти й досі не прийняті.

Таким чином, саме ситуація, що склалася, спонукає підтримати думку фахівців щодо уніфікації практики правового регулювання функціонування систем інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності правоохоронних органів України на рівні законодавства, тобто, “... стандартизації визначення рівнів юридичного регулювання у правовій доктрині створення, впровадження, застосування та розвитку комп'ютерних систем інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів” [9, с. 196].

Як було нами зазначено, згадані вище положення про існуючі інформаційні системи в сфері, що розглядається, носять технократичний характер – мають зміст, більш схожий на “інструкцію по використанню”, а не правовий акт, який регулює статус ІТС, її об'єкти та суб'єкти, їх права та обов'язки. Норми права, які являють собою правову основу функціонування зазначених ІТС, перевантажені технічною термінологією, поняттями та їх визначеннями. На наш погляд, усе це треба відображати у змісті рекомендацій та інструкцій щодо їх експлуатації, які, в разі необхідності, повинні затверджуватись, як максимум, відомчими (або міжвідомчими) наказами.

Практика ж затвердження положень про спеціалізовані інформаційні системи (тим більше відомчі) чи їх створення на рівні Указів Президента або Законів України, мабуть, є хибною. Згідно закону, проекти створення подібних інформаційних систем реалізуються в межах державних або цільових програм.

Поряд із цим, останнім часом, на рівні інновації, в практиці юридичної техніки інтенсивно розвивається сучасний засіб законотворчої діяльності – *юридична техніка модельної законотворчості*, як сукупність загальноновизнаних прийомів, що застосовуються в процесі розробки змісту та структури модельних законодавчих актів, який припускає дотримання основних вимог щодо однозначності та загальноновизначеності термінології, яка вживається в галузі їх застосування, рекомендацій та вимог чинного національного законодавства і міжнародних нормативно-правових актів.

Саме цей засіб використовується при підготовці модельного (типового) положення про інформаційно-комунікаційну систему у сфері протидії злочинності, забезпечення громадської та державної безпеки України, розробка якого передбачена в межах науково-дослідної роботи за темою: “Організаційно-правові основи створення та функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем у сфері протидії злочинності, забезпечення громадської та державної безпеки України”, яка виконується у Державному науково-дослідному інституті МВС України.

На підставі викладеного вважаємо, що саме науково обґрунтовані засади повинні складати основу проекту Положення про Єдину комп’ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю, які не тільки оптимізують національне право в цій галузі, а й вирішують окремі проблеми його інтеграції до законодавства Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. *Про Державний* реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов’язкових платежів: Закон України від 16 листопада 1992 р. № 320/94-ВР.
2. *Про Державну* реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV.
3. *Про створення* Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 327.
4. *Питання* паспортизації громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 1996 р. № 1182.
5. *Про Єдину* державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1896.
6. *Про затвердження* плану заходів із створення інтегрованої міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон, до 2008 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2006 р. № 215.
7. *Про Єдину* комп’ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 31 січня 2006 р. № 80/2006.
8. *Про концепцію* національної програми інформатизації: Закон України від 4.02.1998 р. № 75/98-ВР.
9. *Цимбалюк В.С.* Правові аспекти створення єдиної комп’ютерної інформаційної системи правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю в Україні // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., – 2006. – № 14. – С. 193–200.
10. *Корягін А.В.* Міжвідомча інформаційна взаємодія органів сектору безпеки України // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К., – 2006. – № 14. – С. 201–208.
11. *Про утворення* міжвідомчої координаційної групи із створення і функціонування Єдиної комп’ютерної інформаційної системи правоохоронних органів з питань боротьби із злочинністю: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 146-р.
12. *Про захист* прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 4 листопада 1950 р.

13. *Про захист* (прав) фізичних осіб у зв'язку із автоматизованою обробкою персональних даних: Конвенція Ради Європи від 28 січня 1981 року № 108.
14. *Про захист* фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних: Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 24 жовтня 1995 року.
15. *Про захист* персональних даних: проект Закону України від 9 січня 2003 р. – <http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=13966>.
16. *Про інформаційну безпеку* України: проект Закону України від 22 вересня 2004 р. – <http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18608>.

The author analyzes the organizational and legal bases of functioning of existing information-telecommunication systems in sphere of crime counteraction, providing of public and state security. In view of integration of Ukraine to the world community the author gives attention on the performance of requirements of the conventions ratified by Ukraine and other international legal acts concerning the right and freedom of the person, first of all during the automated processing personal data. He proposes to develop the modelling (typical) regulations the information systems in this sphere.

© К.І. Бєляков, 2007