

Andriiko Olga. Public Administration System Reform in Ukraine and its Legal Support: History and Modernity

In the proposed article, current issues of reforming the system of state administration in Ukraine are examined, starting from the declaration of Ukraine's independence and the adoption of the Act of Independence of Ukraine, approved on December 1, 1991. An analysis of the legal support for reforms under the conditions of social, political, economic, and reformative changes that have occurred and are occurring in Ukraine is conducted. Attention is given to the analysis of scientific approaches, practical developments, and the legal support for conducting administrative reform in Ukraine.

With the beginning of a full-scale war, which the RF launched on February 24, 2022 against Ukraine, and it manifested its aggressive intentions back in 2014, seizing part of the territory of Ukraine, it is especially important that all state authorities and, in particular, executive authorities, whose activities are aimed at providing everything necessary. Hence, today there is a rethinking and analysis of the efforts that have already been made, the achievements and miscalculations that have taken place, and the implementation of the state administration system reform and the coherence of activities of all its links of the system of executive authorities, their legal support.

When considering the stated issues, attention will be directed to the initial steps of administrative reforms in Ukraine and its legal support, and reforms carried out at the next stages of improving the public administration system.

Key words: reform, state administration, legal regulation, system of state administration, control, administrative law reform, monitoring, concept, strategy.

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-467-478

УДК 342.9

Л. Є. КИСІЛЬ,
кандидат юридичних наук, доцент*
ORCID: 0000-0001-7986-0967

Я. В. ШЕВЧУК,
кандидат економічних наук**
ORCID: 0009-0006-0585-3581

**ДО ПИТАННЯ ПРО МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ
ЗБИРАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПАСАЖИРІВ
УСІХ ВИДІВ ТРАНСПОРТУ, ЗОКРЕМА API/PNR**

У статті аналізуються міжнародні нормативно-правові акти і українське законодавство у сфері протидії міжнародному тероризму, запобігання, виявлення, розслідування кримінальних правопорушень, що вчиняються з терористичною метою, інших тяжких та особливо тяжких злочинів, а також запобігання переміщенню осіб, які можуть становити загрозу національній безпеці України. Запропоновано вітчизняну модель реалізації функції збирання інформації про пасажирів усіх видів транспорту, зокрема API/PNR, для формування єдиного державницького підходу. Обґрунтовано, що Національним уповноваженим органом обробки інформації про пасажирів має стати Антитерористичний центр при Службі безпеки України.

Ключові слова: інформація про пасажирів (API), реєстраційні записи про пасажирів (PNR), протидія міжнародному тероризму, СБУ, АТЦ при СБУ, Адміністрація ДПС України, модель реалізації функції збирання інформації про пасажирів.

Kysil Liudmyla, Shevchuk Yaroslav. Regarding the model of implementation of the function of collecting information about passengers of all types of transport, including API/PNR

The article analyzes international legal acts and domestic legislation in the field of combating international terrorism, prevention, detection, investigation of criminal offenses committed with terrorist intent, other serious and especially serious crimes, as well as prevention of the transfer of persons who may pose a threat to national security of Ukraine. A domestic model of the implementation of the function of collecting information about passengers of all types of transport, including API/PNR, is proposed in order to form a unified state approach. It is justified that the national authorized body for processing information about passengers should become the ATC under the SBU.

* **Kysil Liudmyla**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Docent

** **Shevchuk Yaroslav**, Candidate of economic Sciences

Key words: *passenger information (API), passenger registration records (PNR), combating international terrorism, SBU, ATC under the SBU, DPS Administration of Ukraine, model for implementing the function of collecting information about passengers.*

Вступ. Війна, розв'язана РФ проти України, актуалізувала питання належного правового забезпечення, серед іншого, протидії тероризму. Стаття 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» була доповнена Законом України від 21 березня 2023 р. № 2992-IX законодавчим визначенням «інформації про пасажирів (advance passenger information / passenger name record)» як попередньої інформації про пасажирів (API – ППП) і реєстраційних записів пасажирів (PNR – РЗП), зібраної авіаперевізниками, чартерними операторами або постачальниками послуг з пасажирських перевезень, що використовуються для перевірки і виявлення пасажирів, які можуть становити ризик для безпеки країни (для запобігання та протидії тероризму й іншим формам тяжких кримінальних правопорушень). Порядок отримання такої інформації має встановлюватися законом.

Такий підхід вітчизняного законодавця відповідає міжнародному досвіду в цій сфері, згідно з яким попередня інформація про пасажирів (API) та реєстраційні записи пасажирів (PNR) використовуються урядами зарубіжних країн для виявлення пасажирів, які можуть становити ризик для національної безпеки країни, перш ніж вони досягнуть пункту пропуску через державний кордон, є потужним інструментом для органів безпеки, розвідувальних і правоохоронних органів держави у їхній діяльності по боротьбі з тероризмом, транснаціональною організованою злочинністю.

У зв'язку з цим актуалізується питання про модель впровадження реалізації функції збирання інформації про пасажирів задля напрацювання єдиного державницького підходу з урахуванням вимог міжнародних нормативно-правових актів у сфері протидії міжнародному тероризму.

Огляд літератури. Правовий статус Служби безпеки України, елементи якого виступають функції, завдання та повноваження, вивчали такі науковці, як О. І. Артюх, Р. В. Баранецький, М. М. Грек, О. В. Грідін, М. М. Карпенко, О. Є. Каглинський, А. В. Кумейко, О. Г. Нападистий, О. М. Полковніченко, С. П. Пономарьов, О. М.Резнік, А. В. Савченко, О. О. Степанченко, М. В. Панченко, В. Х. Ярмак та ін. Питання, пов'язані із дослідженням повноважень прикордонної служби, опрацьовували В. Л. Зьолка, М. М. Литвин, Р. М. Ляшук, А. Ф. Мота, Л. В. Серватюк, В. О. Хома, В. В. Чумак та ін. Історичні аспекти формування та розвитку діяльності органів охорони державного кордону докладно розкриті у працях Л. В. Бортник, М. І. Кабачинського, Б. О. Моці та ін. Водночас питанням моделі реалізації функції збирання інформації про пасажирів усіх видів транспорту, зокрема API/PNR, приділено недостатньо уваги.

Мета дослідження – на підставі аналізу міжнародних нормативно-правових актів і українського законодавства у сфері протидії міжнародному тероризму, запобігання, виявлення, розслідування кримінальних правопорушень, що вчиняються з терористичною метою, інших тяжких та особливо тяжких злочинів, а також запобігання переміщенню осіб, які можуть становити загрозу національній безпеці України, запропонувати вітчизняну модель реалізації функції збирання інформації про пасажирів усіх видів транспорту, зокрема API/PNR, для формування єдиного державницького підходу.

Виклад основного матеріалу. Рада Безпеки ООН, приймаючи Резолюції № 2170 (2014 р.), № 2178 (2014 р.), № 2309 (2016 р.), № 2396 (2017 р.) та № 2482 (2019 р.)¹, що стосуються боротьби з міжнародним тероризмом, зобов'язала держави-члени:

– вимагати від авіаційних компаній, які діють на їхній території, завчасно передавати відповідним національним органам влади попередню інформацію про пасажирів для виявлення випадків в'їзду, виїзду чи транзитного проїзду через територію країни на борту повітряних суден цивільної авіації осіб з високим рівнем ризику: представників міжнародних терористичних організацій (груп) та осіб, що вчинили тяжкі (особливо тяжкі) злочини;

– вживати заходи, спрямовані на запобігання в'їзду (транзиту) через свою територію осіб, щодо яких є інформація про їх намір вчинити терористичний акт або здійснювати терористичну діяльність;

– посилювати міжнародне співробітництво у сфері протидії міжнародному тероризму.

В ЄС збирання інформації про пасажирів регулюється спеціальними Директивами ЄС: 2004/82/ЄС² про зобов'язання перевізників повідомляти дані пасажирів (API) та 2016/681/ЄС про використання реєстраційних записів пасажирів (PNR). Зокрема, відповідно до Директиви ЄС 2016/681³ Європейський Союз зобов'язує свої держави-члени і закликає країни-кандидати збирати дані про пасажирів відповідно до Директив API та PNR.

Директивою 2016/681 для усіх держав – членів Європейського Союзу також було встановлено єдиний обов'язковий підхід при формуванні національних систем обробки даних PNR:

– розробка і прийняття національного законодавства, що максимально відповідає б приписам Директиви 2016/681 (з урахуванням раніше укладених двосторонніх договорів з іншими державами), яке б створювало правову базу для збору (включаючи обов'язок перевізника передавати дані), обробки та передачі даних PNR;

– заснувати або призначити уповноважений орган із запобігання, виявлення, розслідування і переслідування терористичних і тяжких злочинів, що функціонуватиме як Національний орган з обробки інформації про пасажирів (Passenger Information Unit – PIU);

– інтеграція національних PIU з відповідним підрозділом ЄВРОПОЛУ;

– національні компетентні органи не повинні мати постійного прямого доступу до даних про пасажирів, натомість мають співпрацювати з PIU;

– час передачі повідомлень PNR до PIU має становити: першого – за 48 – 24 години до запланованого вильоту, другого – в актуальний час вильоту (завершення посадки на борт);

– передача та обробка даних PNR передбачає також передачу і обробку даних API;

– стандарти та формати передачі даних повинні відповідати прийнятим міжнародним стандартам;

– дані повинні зберігатися 5 років, проте вже після 6 місяців від моменту внесення до відповідної інформаційної системи PIU, вони мають бути деперсоніфіковані, а доступ до них надаватися тільки з дозволу суду.

Директива 2016/681 встановлює також основні принципи організації роботи національних PIU як основних елементів єдиної системи передачі та обробки даних PNR. Зокрема, кожен національний PIU несе відповідальність за збереження інформації на національному рівні; тільки персонал PIU повинен мати повний доступ до даних PNR; у кожному PIU має призначатись Офіцер з безпеки даних, на якого покладається і обов'язок проводити моніторинг законності обробки даних та дотримання вимог до їх захисту.

Станом на грудень 2020 р. зазначені вище вимоги вже реалізовано в усіх державах – членах ЄС⁴.

Крім того, Рада міністрів ОБСЄ у 2016 р. ухвалила рішення 6/16 про розширення використання попередньої інформації про пасажирів. Це рішення ухвалене на виконання вищезгаданих резолюцій Ради Безпеки ООН та спрямоване на запобігання переміщенню терористів, бойовиків та терористичних груп. У 2017 р. було переглянуто Додаток 9 до Конвенції ІКАО про міжнародну цивільну авіацію (1944 р.) у частині зобов'язання договірних держав запровадити систему попередньої інформації про пасажирів (API). Упровадження попередньої інформації про пасажирів (API) стало стандартом ООН з 23 жовтня 2017 р.

Означені вище положення міжнародних нормативно-правових актів певним чином вже імплементовані вітчизняним законодавцем. Зокрема, у Законі України від 20 вересня 2022 р. «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму» чітко вказується, що відповідно до ст. 7 Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму контактним пунктом, відповідальним за обмін інформацією про осіб, які виїжджають за кордон з терористичною метою, є Служба безпеки України⁵.

Зважаючи на той факт, що збирання попередньої інформації про пасажирів усіх видів транспорту спрямовано на протидію міжнародному тероризму, запобігання, виявлення, розслідування кримінальних правопорушень, що вчиняються з терористичною метою, інших тяжких та особливо тяжких злочинів, а також запобігання переміщенню осіб, які можуть становити загрозу

національній безпеці України, варто звернути увагу також на ч. 4 ст. 9 Закону України «Про Службу безпеки України», де зазначається, що для організації і проведення антитерористичних операцій та координації діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при Службі безпеки України функціонує Антитерористичний центр (АТЦ)⁶.

Згідно із п. 1 Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України (далі – Положення)⁷ АТЦ є постійно діючим органом при Службі безпеки України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненні.

У ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»⁸ законодавець покладає на АТЦ при СБУ:

«– участь у підготовці проектів міжнародних договорів України, підготовку і подання в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері боротьби з тероризмом, фінансування проведення суб'єктами, які ведуть боротьбу з тероризмом, антитерористичних операцій, здійснення заходів щодо запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності;

– формування та ведення переліку терористичних організацій і груп;
– національну координацію виконання резолюцій Ради Безпеки ООН щодо протидії міжнародному тероризму;

– взаємодію із спеціальними службами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями з питань боротьби з тероризмом та обмін наявною інформацією про пасажирів міжнародних рейсів.

АТЦ при Службі безпеки України та суб'єкти боротьби з тероризмом мають право отримувати та використовувати інформацію про пасажирів з метою виконання завдань, визначених законодавством».

А у п. 3 Положення законодавець чітко вказує, що одним із основних завдань АТЦ є збирання в установленому порядку, узагальнення, аналіз та оцінка інформації про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами. Задля виконання цього завдання АТЦ має право з-поміж іншого:

1) одержувати безоплатно в установленому порядку від суб'єктів боротьби з тероризмом, органів державної влади України інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

3) створювати та використовувати об'єднану автоматизовану інформаційну систему у сфері боротьби з тероризмом та ін. (п. 5 Положення).

Виконавчим органом АТЦ є Штаб, який відповідно до покладених завдань:

1) розробляє концептуальні засади та програми боротьби з тероризмом, рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності заходів щодо виявлен-

ня та усунення причин та умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних з терористичною метою;

2) збирає в установленому порядку, узагальнює, аналізує та оцінює інформацію про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами;

10) забезпечує функціонування об'єднаної автоматизованої інформаційної системи у сфері боротьби з тероризмом та ін. (п. 14 Положення).

Варто також звернути увагу на Указ Президента України «Про порядок взаємодії з міжнародними антитерористичними організаціями» від 26 липня 2001 р.⁹, де, зокрема, зазначено таке:

«1. Визначити Антитерористичний центр при Службі безпеки України як орган, що здійснює взаємодію з міжнародними антитерористичними організаціями.

2. Установити, що центральні органи виконавчої влади, які ведуть боротьбу з тероризмом, беруть участь у міжнародних заходах з питань боротьби з тероризмом за погодженням з Міністерством закордонних справ України. Для забезпечення координації дій під час виконання відповідних заходів центральні органи виконавчої влади подають до Міністерства закордонних справ України проекти угод про міжнародне співробітництво у сфері боротьби з тероризмом та інформацію стосовно ініціатив міжнародного характеру, а до Антитерористичного центру при Службі безпеки України – програми, плани міжнародного співробітництва, інформацію про ініціативи та пропозиції у сфері боротьби з тероризмом.

3. Міністерству закордонних справ України інформувати в установленому порядку Антитерористичний центр при Службі безпеки України з питань, пов'язаних з міжнародним тероризмом.

4. Антитерористичному центру при Службі безпеки України разом із Службою зовнішньої розвідки України і Міністерством закордонних справ України забезпечити координацію виконання органами виконавчої влади зобов'язань України у сфері боротьби з міжнародним тероризмом».

Службою безпеки України, з метою впровадження міжнародних норм щодо обробки інформації про пасажирів у вітчизняне законодавство, за участю міжнародних партнерів, спільно із зацікавленими відомствами розроблено проєкт Закону України «Про використання інформації про пасажирів для протидії тероризму, тяжким і особливо тяжким злочинам».

Відповідно до основних положень законопроекту:

– Антитерористичний центр при Службі безпеки України визначається національним контактним пунктом обробки інформації про пасажирів (PIU);
– запроваджується відповідна термінологія, врегульовується порядок надання та використання інформації про пасажирів.

Проєкт Закону повністю узгоджується з положеннями Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 рр., затвердженого Указом

Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023¹⁰ і розробленого відповідно до законодавства ЄС.

Зокрема, на виконання п. 1.5 розділу II цього Плану законопроект містить норми щодо створення Національної системи обробки інформації про пасажирів – інформаційно-комунікаційної системи, в якій оброблятиметься інформація про пасажирів з високим рівнем ризику (міжнародних терористів, бойовиків, а також осіб, підозрюваних / обвинувачених у скоєнні тяжких або особливо тяжких злочинів) не лише авіакомпаній, а й інших категорій перевізників, екіпаж та персонал.

Запровадження такої системи дасть змогу отримувати інформацію про пасажирів та обробляти її з подальшим наданням необхідного обсягу даних уповноваженим суб'єктам боротьби з тероризмом, переважна більшість з яких є органами правопорядку.

А визначення АТЦ при СБУ національним контактним пунктом обробки інформації про пасажирів (PIU) відповідає кращим міжнародним практикам діяльності таких підрозділів, узгоджується із нещодавніми змінами в національному законодавстві та сприятиме значному підвищенню ефективності діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом.

Разом з зазначеним законопроектом було розроблено також проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення», відповідно до приписів якого встановлюється відповідальність за несвоєчасне надання та ненадання без поважних причин перевізниками, операторами або постачальниками послуг з пасажирських перевезень інформації про пасажирів.

Підтримуючи загалом ідею згаданих законопроектів, при вирішенні питання законодавчого врегулювання створення та функціонування API/PNR в Україні необхідно врахувати також таке. В Україні обробка даних пасажирів із виокремленням осіб, до яких доцільно застосувати додаткові безпекові процедури, на наше переконання, підпадає під дію п. 13 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про захист персональних даних»¹¹, згідно з яким суб'єкт персональних даних має право на захист від автоматизованого рішення, яке має для нього правові наслідки.

Виняток з цього права встановлено ч. 1 ст. 25 цього Закону, в якій йдеться про можливість незастосування прав суб'єктів персональних даних «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».

Отже, логічним є висновок, що повноцінне правове регулювання використання API/PNR в Україні на рівні Закону має також установлювати зв'язок цього закону із законами України «Про контрольно-розшукову діяльність»¹², «Про боротьбу з тероризмом»¹³, «Про оперативну-розшукову діяльність»¹⁴.

Окремо доцільно підкреслити важливість питання правового врегулювання можливості обміну персональними даними пасажирів із третьою сто-

роною. Наприклад, з точки зору євроінтеграційних прагнень України Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» до основних засад зовнішньої політики віднесено «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі» (абзац 13 ч. 2 ст. 11)¹⁵.

У свою чергу Угодою про асоціацію з ЄС передбачено зобов'язання сторін співробітничати з метою забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських і міжнародних стандартів, зокрема відповідних документів Ради Європи. Такими документами є, зокрема, чинний з 25 травня 2016 р. Регламент (ЄС) 2016/679 «General Data Protection Regulation»¹⁶. Статтею 3 Регламенту передбачено його застосування до обробки персональних даних суб'єктів, які перебувають у ЄС, якщо обробка пов'язана із наданням послуги цим суб'єктам.

Отже, у частині обробки даних про пасажирів, які слідують з/до країн ЄС або мають громадянство (підданство) держав, які входять до його складу, Регламент підлягає застосуванню і Україною.

Насамкінець зазначимо, що після ухвалення Директив 2016/681 та 2016/679 укладання міжнародних угод про передачу та обробку даних PNR між ЄС, США, Канадою та Австралією тощо змінилося сприйняття державами та більшістю суспільства цієї проблематики. Ці зміни у сприйнятті відобразилися у рішеннях низки конституційних судів країн ЄС: обробка даних PNR, можливо, і є надмірним втручанням держав у приватне життя, проте мета такого втручання все виправдовує¹⁷.

Висновки. Отже, враховуючи міжнародний досвід, керуючись вимогами принципу верховенства права та принципу законності, на основі аналізу чинного законодавства України можна зробити висновок про те, що найбільш оптимальною моделлю реалізації функції збирання інформації про пасажирів усіх видів транспорту, зокрема API/PNR, для протидії тероризму, запобігання, виявлення, розслідування кримінальних правопорушень, що вчиняються з терористичною метою, інших тяжких та особливо тяжких злочинів, а також запобігання переміщенню осіб, які можуть становити загрозу національній безпеці України, є її покладення на АТЦ при СБУ, який має статус Національним уповноваженим органом обробки інформації про пасажирів..

1. Резолюція Ради Безпеки ООН № 2170 від 15 серпня 2014 року; Резолюція Ради Безпеки ООН № 2178 від 24 вересня 2014 року. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/resolutions-adopted-security-council-2014> (дата звернення: 15.11.2023); Резолюція Ради Безпеки ООН № 2309 від 22 вересня 2016 року. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/resolutions-adopted-security-council-2016> (дата звернення: 15.11.2023); Резолюція Ради Безпеки ООН № 2396 від 21 грудня 2017 року. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/sres23962017> (дата звернення: 12.11.2023); Резолюція Ради Безпеки ООН № 2482 від 19 липня 2019 року. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/6/510620.pdf> (дата звернення: 25.11.2023).
2. Директива ЄС: 2004/82/ЄС від 29 квітня 2004 р. про зобов'язання перевізників пові-

домляти дані пасажирів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-04#Text (дата звернення: 23.11.2023). 3. Директиви ЄС 2016/681 від 27 квітня 2016 р. про використання даних запису реєстрації пасажирів (ЗПІ) для запобігання, виявлення, розслідування та переслідування терористичних та тяжких злочинів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_045-16#Text (дата звернення: 23.12.2023). 4. Карчевський М. І., Сокрут Б. В. Шляхи розбудови національних механізмів доступу до ресурсів інформаційних мереж попередньої інформації про пасажирів. API/PNR Експертно-наукове дослідження. Київ, 2020. С. 49–50. 5. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму: Закон України від 20 вересня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2589-20#Text> (дата звернення: 23.12.2023). 6. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 23.11.2023). 7. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України, затверджене Указом Президента України від 14 квітня 1999 року № 379/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text> (дата звернення: 10.11.2023). 8. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 13.11.2023). 9. Про порядок взаємодії з міжнародними антитерористичними організаціями: Указ Президента України від 26 липня 2001 року № 570/2001 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/570/2001#Text> (дата звернення: 20.11.2023). 10. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, затверджений Указом Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення: 13.11.2023). 11. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 13.11.2023). 12. Про контррозвідальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15#Text> (дата звернення: 23.11.2023). 13. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 23.12.2023). 14. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (дата звернення: 20.11.2023). 15. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 20.11.2023). 16. Регламент (ЄС) 2016/679 «General Data Protection Regulation». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text (дата звернення: 24.11.2023). 17. Карчевський М. І., Сокрут Б. В. Шляхи розбудови національних механізмів доступу до ресурсів інформаційних мереж попередньої інформації про пасажирів. API/PNR Експертно-наукове дослідження. Київ, 2020. 102 с.

References

1. Rezolutsiia Rady Bezpeky OON № 2170 vid 15 serpnia 2014 roku; Rezolutsiia Rady Bezpeky OON № 2178 vid 24 veresnia 2014 roku. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/resolutions-adopted-security-council-2014> (data zvernennia: 15.11.2023); Rezolutsiia Rady Bezpeky OON № 2309 vid 22 veresnia 2016 roku. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/resolutions-adopted-security-council-2016> (data zvernennia: 15.11.2023); Rezolutsiia Rady Bezpeky OON № 2396 vid 21 hrudnia 2017 roku. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/sres23962017> (data zvernennia: 12.11.2023); Rezolutsiia Rady Bezpeky OON № 2482 vid 19 lypnia 2019 roku. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/6/510620.pdf> (data zvernennia: 25.11.2023).

roku. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/6/510620.pdf> (data zvernennia: 25.11.2023). 2. Dyrektyva YeS: 2004/82/leS vid 29 kvitnia 2004 r. pro zoboviazannia pereviznykiv povidomliaty dani pasazhyriv. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-04#Text (data zvernennia: 23.11.2023). 3. Dyrektyvy YeS 2016/681 vid 27 kvitnia 2016r. pro vykorystannia danykh zapysu reiestratsii pasazhyriv (ZRP) dlia zapobihannia, vyjavlennia, rozsliduvannia ta peresliduvannia terorystychnykh ta tiazhykhyk zlochyniv. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_045-16#Text (data zvernennia: 23.12.2023). 4. Karchevskiyi M. I., Sokrut B. V. Shliakhy rozbudovy natsionalnykh mekhanizmiv dostupu do resursiv informatsiinykh merezh poperednoi informatsii pro pasazhyriv. API/PNR Ekspertno-naukove doslidzhennia. Kyiv, 2020. S. 49–50. 5. Zakon Ukrainy vid 20 veresnia 2022 roku «Pro ratyfikatsiu Dodatkovoho protokolu do Konventsii Rady Yevropy pro zapobihannia terorizmu». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2589-20#Text> (data zvernennia: 23.12.2023). 6. Zakon Ukrainy «Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy» vid 25 bereznia 1992 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (data zvernennia: 23.11.2023). 7. Polozhennia pro Antyterorystychnyi tsentr ta yoho koordinatsiini hrupy pry rehionalnykh orhanakh Sluzhby bezpeky Ukrainy, zatverdzhene Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 14 kvitnia 1999 roku N 379/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text> (data zvernennia: 10.11.2023). 8. Zakon Ukrainy vid 20 bereznia 2003r. «Pro borotbu z terorystom». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (data zvernennia: 13.11.2023). 9. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro poriadok vzaiemodii z mizhnarodnymy antyterorystychnymy orhanizatsiiamy» vid 26 lypnia 2001 roku № 570/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/570/2001#Text> (data zvernennia: 20.11.2023). 10. Kompleksnyi stratehichnyi plan reformuvannia orhaniv pravoporiadku yak chastyny sektoru bezpeky i oborony Ukrainy na 2023–2027 roky, zatverdzhenoho Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 11 travnia 2023r. № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (data zvernennia: 13.11.2023). 11. Zakon Ukrainy vid 1 chervnia 2010 r. «Pro zakhyst personalnykh danykh» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (data zvernennia: 13.11.2023). 12. Zakon Ukrainy vid 26 hrudnia 2002 r. «Pro kontrozviduvalnu diialnist». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374-15#Text> (data zvernennia: 23.11.2023). 13. Zakon Ukrainy vid 20 bereznia 2003 r. «Pro borotbu z terorystom». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (data zvernennia: 23.12.2023). 14. Zakon Ukrainy vid 18 liutoho 1992 r. «Pro operativno-rozshukovu diialnist». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (data zvernennia: 20.11.2023). 15. Zakon Ukrainy vid 1 lypnia 2010 r. «Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (data zvernennia: 20.11.2023). 16. Rehlament (leS) 2016/679 «General Data Protection Regulation». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text (data zvernennia: 24.11.2023). 17. Karchevskiyi M. I., Sokrut B. V. Shliakhy rozbudovy natsionalnykh mekhanizmiv dostupu do resursiv informatsiinykh merezh poperednoi informatsii pro pasazhyriv. API/PNR Ekspertno-naukove doslidzhennia. Kyiv, 2020.

Kysil Liudmyla, Shevchuk Yaroslav. Regarding the model of implementation of the function of collecting information about passengers of all types of transport, including API/PNR

Introduction. *The war waged by the Russian Federation against Ukraine brought to the fore the issue of proper legal protection, among other things, countering terrorism. Article 1 of the Law of Ukraine «On Combating Terrorism» was supplemented by the Law of Ukraine dated March 21, 2023 with the legislative*

definition of «advance passenger information/passenger name record» (API) and «passenger registration records»(PNR). This approach of the domestic legislator corresponds to the international experience in the specified area, according to which preliminary information about passengers and passenger registration records are used by the governments of foreign countries to identify passengers who may pose a risk to the national security of the country, before they reach the checkpoint through the state border, is a powerful a tool for security, intelligence and law enforcement agencies of the state in their activities to fight terrorism, transnational organized crime.

The aim of the article is based on the analysis of international regulatory and legal acts and domestic legislation in the field of countering international terrorism, prevention, detection, investigation of criminal offenses committed with terrorist intent, other serious and especially serious crimes, as well as prevention of the movement of persons who may constitute threat to the national security of Ukraine, to propose a domestic model of the implementation of the function of collecting information about passengers of all types of transport, including API/PNR, in order to form a unified state approach.

Results. *The UN Security Council, adopting Resolutions No. 2170 (2014), No. 2178 (2014), No. 2309 (2016), No. 2396 (2017) and No. 2482 (2019), relating to the fight against international terrorism, obliges required Member States to: require airlines operating on their territory to provide the relevant national authorities with advance passenger information in order to detect cases of entry, exit or transit through the territory of the country on board civil aviation aircraft of persons with high risk; to take measures aimed at preventing the entry (transit) through its territory of persons with regard to whom there is information about their intention to commit a terrorist act or carry out terrorist activities; strengthen international cooperation in the field of combating international terrorism.*

In the EU, the collection of information about passengers is regulated by special EU Directives: 2004/82/EC on the obligations of carriers to report passenger data (API) and 2016/681/EC on the use of passenger registration records (PNR). In particular, according to EU Directive 2016/681, the European Union obliges its member states and calls on candidate countries to collect passenger data in accordance with the API and PNR Directives.

Directive 2016/681 also established a single mandatory approach to the formation of national PNR data processing systems for all EU member states:

– development and adoption of national legislation that would be maximally consistent with the provisions of Directive 2016/681, which would create a legal basis for the collection, processing and transmission of PNR data;

– establish or appoint an authorized body for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist and serious crimes, which will function as the National Passenger Information Processing Authority (PIU);

– integration of national PIUs with the relevant unit of EUROPOL;

– national competent authorities should not have continuous direct access to passenger data, but should instead cooperate with the PIU;

– the time of transmission of PNR messages to the PIU should be: the first – 48 – 24 hours before the scheduled departure, the second – at the actual time of departure (completion of boarding);

– transmission and processing of PNR data also involves transmission and processing of ARI data;

– data transmission standards and formats must comply with accepted international standards;

– the data must be stored for 5 years, but already after 6 months from the moment of entry into the relevant PIU information system, they must be depersonalized, and access to them must be granted only with the permission of the court.

As of December 2020, the above requirements have already been implemented in all EU member states.

How are the above-mentioned provisions of international legal acts implemented by the domestic legislator? If we refer to the Law of Ukraine dated September 20, 2022 «On the Ratification of the Additional Protocol to the Convention of the Council of Europe on the Prevention of Terrorism», it clearly states that, in accordance with Article 7 of the Additional Protocol to the Convention of the Council of Europe on the Prevention of Terrorism, the contact point responsible for the exchange of information about persons who travel abroad with a terrorist purpose is the Security Service of Ukraine. The Anti-Terrorist Center operates under the Security Service of Ukraine to organize and conduct anti-terrorist operations and coordinate the activities of entities fighting terrorism or involved in anti-terrorist operations.

The legislator entrusts the ATC under the SBU with, among other things, the following functions: participation in the preparation of drafts of international treaties of Ukraine, preparation and submission in the established order of proposals for improving the legislation of Ukraine in the field of combating terrorism, financing of actions by entities fighting terrorism, anti-terrorist operations, implementation of measures to prevent, detect and stop terrorist activities; forming and maintaining a list of terrorist organizations and groups; national coordination of the implementation of UN Security Council resolutions on combating international terrorism; interaction with special services, law enforcement agencies of foreign countries and international organizations on issues of combating terrorism and exchange of available information about passengers of international flights.

Results. Taking into account international experience, guided by the requirements of the principle of the rule of law and the principle of legality, based on the analysis of the current legislation of Ukraine, it can be concluded that the most optimal model of the implementation of the function of collecting information about passengers of all types of transport for the purpose of countering international terrorism, prevention, detection, investigation of criminal offenses, committed with terrorist intent, other serious and especially serious crimes, as well as preventing the movement of persons who may pose a threat to the national security of Ukraine, including API/PNR, it depends on the ATC at the SBU. Therefore, the national authorized body for processing information about passengers should become the ATC under the SBU.

Key words: passenger information (API), passenger registration records (PNR), combating international terrorism, SBU, ATC under the SBU, DPS Administration of Ukraine, model for implementing the function of collecting information about passengers.

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-479-490

УДК 342.9

В. П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук*
ORCID: 0000-0001-6109-0909

ЩОДО ОНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

Розвиток українського законодавства, зумовлений прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) впливає і на відносини щодо розгляду усіх звернень, актуалізує потребу кардинального оновлення Закону «Про звернення громадян» 1996 р. (ЗпЗ). Адже до предмета ЗАП перейшов розгляд заяв і скарг, з відповідними процедурними гарантіями для особи, тож у законодавстві про звернення залишаються пропозиції, рекомендації, зауваження, петиції. Відтак треба переглянути окремі норми та правила у функціонуванні механізму розгляду звернень задля підвищення їх ефективності та раціоналізації, зокрема: звузити коло суб'єктів, які зобов'язані розглядати та відповідати на звернення, але треба розширити коло суб'єктів, які мають право подавати звернення; раціоналізувати самі процедури розгляду шляхом, зокрема, через зміни правил особистого прийому та особистого підписання керівниками відповідей на звернення тощо. Отже, у статті проводиться наскрізне розмежування предметів, процедур та результатів розгляду заяв і скарг за ЗАП та інших звернень за ЗпЗ.

Ключові слова: адміністративна процедура, звернення громадян, заява, скарга, пропозиції, рекомендації, зауваження, публічні завдання.

Tymoshchuk Victor. On updating the legislation about the appeal Citizens' Appeals

The development of Ukrainian legislation due to the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» (LAP) also affects the relations regarding the consideration of all appeals, and actualizes the need for a radical update of the Law «On Citizens' Appeals» of 1996 (LCA). After all, the subject of the LAP is the consideration of applications and complaints, with the corresponding procedural guarantees for the individual, so the legislation on appeals still includes proposals, recommendations, comments, and petitions. Therefore, it is necessary to review certain rules and regulations in the functioning of the appeals review mechanism in order to increase their efficiency and rationalization, in particular: to narrow the circle of entities obliged to review and respond to appeals, but it is necessary to expand the circle of entities entitled to submit appeals; to rationalize the review procedures themselves by, inter alia, changing the rules of personal reception and personal signing of responses to appeals by managers, etc. Thus, the article makes a cross-cutting distinction between the subjects, procedures and results of consideration of applications and complaints under the LAP and other appeals under the LCA.

* **Tymoshchuk Viktor**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.)