

Рубан А. Г.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF INFORMATION PROVIDING ACTIVITY OF THE PROSECUTOR IN UKRAINE

У статті проаналізовано норми вітчизняного законодавства з питань адміністративно-правового регулювання інформаційного забезпечення діяльності прокуратури в Україні у процесі реалізації правоохоронної функції держави. Основний акцент зроблено на видах і напрямках такої інформаційної діяльності, а також особливостях функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань. У результаті дослідження запропоновано певні шляхи нормативного вдосконалення, зокрема завдяки розвитку системи «Е-прокуратура».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, інформаційне забезпечення, органи державної влади, органи прокуратури, правоохоронна функція держави.

В статье проанализированы нормы законодательства по вопросам административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности прокуратуры в Украине. Основной акцент сделан на видах и направлениях информационной деятельности, а также особенностях функционирования Единого реестра досудебных расследований. В результате исследования предложены пути нормативного совершенствования, в частности развития системы «Е-прокуратура».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, информационное обеспечение, органы государственной власти, органы прокуратуры, правоохранительная функция государства.

In the article the norms of home legislation are analyzed on questions the legal adjusting of the informative providing of activity of office of public prosecutor in Ukraine during realization of law-enforcement function of the state. A basic accent is done on kinds and directions of such informative activity, and also features of functioning of the only register of pre-trial investigations. As a result of research the certain ways of normative perfection are offered.

Key words: legal adjusting, informative providing, public authorities, organs of office of public prosecutor, law-enforcement function of the state.

Постановка проблеми. У сучасному світі інформаційна структура держави відіграє визначальну роль для організації реалізації та захисту основоположних суспільних, публічних і приватних інтересів. Науково-технічний процес і відповідні суттєво збільшені потреби глобалізованого соціуму за останні два десятиліття кардинально змінили уявлення щодо сутності та змістовного наповнення інформаційних ресурсів, соціально-економічних і правових механізмів вироблення, обміну та зберігання інформації. Прагнення до розвинутого інформаційного суспільства в цивілізованих країнах зумовлює переформатування публічного управління. Воно будується на більш ефективних підвалинах завдяки раціональному використанню наявних інформаційних об'єктів з одночасним підвищенням транспарентності прийнятих управлінських рішень і дій суб'єктів владних повноважень, зокрема органів прокуратури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури останніми роками активізувалося в дисертаціях, зокрема С.В. Мазурика, О.В. Костенко, а також у наукових публікаціях, зокрема Є.М. Блажівського, В.В. Лушер, В.С. Цимбалюка, Є.В. Шульги та інших авторів, що засвідчує важливість цієї тематики в умовах реформування правоохоронної системи України.

Метою статті є здійснення теоретико-правового аналізу порядку та умов інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури під час здійснення правоохоронної функції держави.

Виклад основного матеріалу. Інформаційне забезпечення прокуратури є діяльністю, яка реалізується певними способами та методами, що спрямовані на збирання, реєстрацію, передачу, зберігання, опрацювання, аналіз, поширення та обробку інформації. Формування системи такого забезпечення передбачає необхідність: налагодження інформаційних потоків як у межах прокуратури різних рівнів, так і зовні, які утворюють інформаційні системи прокуратури різного функціонального призначення; організації документообігу; систем класифікації та кодування правової інформації, зберігання інформаційних масивів, що зберігаються на машинних носіях; організації роботи зі збирання, реєстрації, передавання, захисту, оцінки інформаційних потоків та інформації, що надходять до органів прокуратури [1, с. 340]. Подібної позиції дотримується С.В. Мазурик, однак додатковий акцент робить на взаємозв'язку органів прокуратури із громадськістю та з прив'язкою до реалізації її конституційних функцій [2, с. 188].

Інформаційне забезпечення діяльності органів прокуратури для О.В. Костенко полягає в комплексі правових норм, організаційних і технічних заходів, що визначають систему, кількісний та якісний склад усього масиву інформаційних потреб, а також інформаційну діяльність працівників прокуратури, спрямовану на забезпечення своєчасного надходження необхідної, достатньої, актуальної, повної інформації для розроблення та прийняття рішень, проведення аналізу, про-

гнозування, планування, координації й контролю та виконання інших функцій відповідно до чинного законодавства [3, с. 13].

Наведені наукові позиції засвідчують, що підняте питання до сьогодні немає єдиного прийнятого вирішення. Однак у загальному розумінні інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури охоплює сферу суспільних інформаційних правовідносин з урахуванням особливостей реалізації нею правоохоронного спрямування держави. У цьому випадку в умовах стрімкого розвитку інформаційного простору на перше місце виходять такі функціональні категорії: публічна інформація [4]; інформаційні технології; засоби інформатизації [5]; технічний захист інформації – вид захисту інформації, спрямований на забезпечення за допомогою інженерно-технічних заходів або програмних і технічних засобів унеможливлення витоку, знищення та блокування інформації, порушення цілісності та режиму доступу до інформації [6].

Відповідно до викладеного необхідними умовами здійснення інформаційно-правового забезпечення реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави є першочергова наявність такого: сукупності масиву даних і відомостей відкритого та обмеженого характеру, що створюється, обробляється, передається, використовується та зберігається у процесі здійснення органами прокуратури своєї діяльності; інформаційних і телекомунікаційних технологій, систем і мереж, програмно-апаратних комплексів, баз даних, за допомогою яких здійснюється оперування відповідною інформацією під час реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави; інженерно-технічних, програмних комплексів захисту інформації в автоматизованих системах органів прокуратури, які гарантують недопущення витоку інформації, несанкціонованого доступу до службових інформаційних ресурсів тощо.

Інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури передбачає створення належних умов оперування інформаційними ресурсами на всіх допустимих носіях, зокрема вербальної, документованої та електронної форми, з метою уможливлення дієвого виконання покладеної на ці органи державної влади сукупності завдань і реалізації відповідних функцій. Окреслене зумовлює будувати свою діяльність за інформаційної співдії із суб'єктами, перелік яких наведено в попередньому підрозділі дисертації, а також створювати фундамент прозорого й відкритого доступу широких верств населення до публічної інформації щодо процедури прийняття управлінських рішень і результатів діяльності прокуратури з питань протидії злочинності, дотримання й виконання певними органами держави законодавства тощо.

Ідеться про реальну можливість особистого звернення громадян із приводу захисту чи відновлення їхніх порушених прав і свобод, а також отримання вчасної, достовірної та повної інформації, оприлюднення чи надання якої передбачено нормативно-правовими актами. Лише в такій сукупності можливе досягнення суспільно значимого ефекту від реалізації складових елементів правоохоронної системи України.

Інформаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури розпочинається на внутрішньо-

відомчому етапі, оскільки без створення оптимальних умов роботи безпосередньо в межах окремо взятої місцевої прокуратури неможливо досягнути належних загальнодержавних або регіональних результатів протидії злочинності, реалізації інших функцій, передбачених ст. 1311 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру». Особливістю вказаних службових зв'язків є виникнення і розвиток управлінських правовідносин, спрямованих на вибудовування інформаційно-правового механізму в системі органів прокуратури без залучення інших суб'єктів приватного чи публічного права.

Порядком обробки персональних даних працівників органів прокуратури в базі персональних даних «Кадри органів прокуратури України», затвердженим наказом Генеральної прокуратури України від 26 липня 2014 р. № 77, окреслено вимоги до обробки та захисту персональних даних осіб, що обробляються в цій базі, зокрема прокурорів, слідчих прокуратур, державних службовців, інших працівників, що перебувають у трудових відносинах з органами прокуратури України. Ці вимоги є обов'язковими для виконання всіма працівниками підрозділів органів прокуратури, що мають доступ до бази даних, здійснюють їхню обробку із застосуванням автоматизованих чи неавтоматизованих засобів [7].

Вказана форма інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури є базисною ланкою створення відповідних організаційно-правових аспектів реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави. Наведені відомості потребують особливих умов обробки, зберігання та захисту, оскільки витік цієї службової інформації може зумовити тяжкі наслідки для певних працівників. Закономірно, що складно говорити про ефективне виконання своїх функціональних обов'язків останніми в разі наявності потенційної загрози особисто для них чи їхніх близьких і рідних, спільного майна тощо.

Більшість інших нормативно-правових актів із питань забезпечення інформаційної сфери діяльності органів прокуратури також поєднують у собі дві складові: 1) організаційно-практичне врегулювання основних аспектів оперування службовими даними та відомостями відповідальними посадовими особами або взагалі всіма працівниками прокуратури залежно від конкретної ситуації; 2) визначення оптимальних шляхів безпечного зберігання, а також надійних способів і засобів захисту такої інформації.

Правила користування комп'ютерною технікою та інформаційно-телекомунікаційними системами в Генеральній прокуратурі України, затверджені наказом Генерального прокурора України від 28 липня 2016 р. № 272, регламентують роботу користувачів персональних комп'ютерів, забезпечення інформаційної безпеки під час роботи в різних інформаційних системах та ефективного використання інформаційних ресурсів, що функціонують в органах прокуратури. Особлива увага звернута на такі складові забезпечення інформаційної діяльності органів прокуратури в частині [8]: використання персонального комп'ютера; використання та зберігання паролів; використання мережі Інтернет; вико-

ристання електронної пошти; використання файлового сховища та мережевих папок; використання оргтехніки й засобів зв'язку; використання зв'язку на основі IP-телефонії; використання відеоконференцзв'язку. Тож на нормативному рівні врегульовано фактично всі способи доступу до інформаційних каналів і ресурсів, які перебувають у віданні прокуратури, а також зазначено головні правила забезпечення інформаційної безпеки та захисту інформації з обмеженим доступом.

На відміну від порушень положень наказу Генеральної прокуратури України від 26 липня 2014 р. № 77, результатом чого може стати завдання шкоди окремим працівникам прокуратури, ігнорування вимог норм аналізованого наказу Генеральної прокуратури України від 28 липня 2016 р. № 272 за певних обставин цілком ймовірно призведе до витоку чи розголошення суттєвого об'єму таємної чи службової інформації. Це негативно відобразиться на значній кількості відповідних осіб або ж на певному етапі слідчої чи оперативно-розшукової діяльності зашкодить ефективній протидії злочинності, розслідуванню низки кримінальних проваджень тощо.

Важливим етапом розвитку інформаційно-правового забезпечення реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави стало відносно нещодавнє впровадження інформаційно-аналітичної системи «Облік і статистика органів прокуратури». Її основне призначення полягає в налагодженні електронного обліку роботи прокурора, формуванні статистичної звітності й інформаційно-аналітичних збірників, а також в інших заходах, пов'язаних зі службовою інформацією. Особливість цієї системи полягає в тому, що вона, з одного боку, полегшує роботу органів прокуратури та зменшує бюрократичні питання; з іншого боку, слугує дієвим інструментом внутрішнього контролю за виконанням покладених завдань на окремі ланки прокуратури як за регіонами, так і за напрямками й видами діяльності.

Наказом Генеральної прокуратури України від 25 липня 2016 р. № 264 упроваджено в експлуатацію, визначено відповідальних осіб та окреслено їхні обов'язки щодо забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної системи «Облік і статистика органів прокуратури». На підставі цього створено окремий веб-ресурс (<https://iasp.gp.gov.ua>), до якого керівники прокуратур усіх рівнів мають вносити відповідні відомості про прокурорську діяльність та її результати. Водночас до сьогодні не затверджено положення про управління організаційного забезпечення та діяльності прокуратури з питань ведення та внесення даних до цієї системи, не визначено ключові засади захисту відповідної інформації тощо. Отже, наведене створює реальні загрози порушення цілісності службової й таємної інформації, яка розміщена на вказаному ресурсі, що потребує адекватних кроків у цьому напрямі.

Найбільш широкий перелік питань щодо регламентування порядку забезпечення роботи з документами в органах прокуратури, зокрема з тими, які містять службову й таємну інформацію, з моменту їх створення, надходження до відправлення, передавання в архів з урахуванням впровадження інформаційних технологій та електронного документообігу закріплено в низці нор-

мативно-правових актів, зокрема Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 939, Типовій інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання й знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 736 [9], Інструкції з діловодства в органах прокуратури України, затвердженій наказом Генерального прокурора України від 24 лютого 2016 р. № 103 [10].

Своєчасний і повний доступ до необхідних відомостей та даних є однією з визначальних умов для ефективної реалізації органами прокуратури покладеної на них конституційними нормами сукупності правоохоронних функцій. Особливе значення це відіграє у процесі протидії та профілактики кримінальних правопорушень, які мають значну суспільну небезпечність, потребуючи якомога швидшого відповідного оперативно-розшукового та кримінально-процесуального вирішення.

Спеціальний аспект механізму інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури реалізується у процесі інформаційної взаємодії цієї інституції з іншими державними органами, а також під час самостійної роботи із протидії злочинності, захисту прав і свобод людини й громадянина. Акцентуємо на тому, що абсолютна більшість напрямів і форм відповідної узгодженої діяльності та прийняття рішень передбачає додаткове виникнення інформаційних правовідносин, зумовлених необхідністю комунікації між їхніми учасниками, напрацюванням та обміном певними документами, відомостями та даними. Насамперед йдеться про координаційну діяльність прокуратури у сфері боротьби та профілактики злочинним виявам щодо правоохоронних органів, процесуального керівництва під час розслідування кримінальних проваджень тощо.

Отже, інформаційний зв'язок набуває функціонального характеру та виступає своєрідним містком між вольовими діями працівників прокуратури на реалізацію передбаченого Законом України «Про прокуратуру» комплексу завдань і досягнутими результатами такої діяльності. Водночас за умов, коли інформація є головним об'єктом, з приводу якого виникають відповідні управлінські правовідносини прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, треба говорити про інформаційну взаємодію.

Поряд із важливістю вищевикладеного ключову роль із питань інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури під час здійснення правоохоронної функції держави відіграє Єдиний реєстр досудових розслідувань – створена за допомогою автоматизованої системи електронна база даних, відповідно до якої здійснюються збирання, зберігання, захист, облік, пошук, узагальнення даних, починаючи від часу та дати надходження заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення до закінчення досудового розслідування [11].

На вимогу положень наказу Генеральної прокуратури України та МВС України від 17 листопада 2012 р.

№ 115/1046 для обміну даними застосовуються інформаційно-телекомунікаційні засоби та відповідні електронні інформаційні ресурси Генеральної прокуратури України (Єдиний реєстр досудових розслідувань) та МВС України (автоматизовані інтегровані інформаційно-пошукові системи органів внутрішніх справ) [12].

Наведений приклад використання спеціалізованих електронних ресурсів до сьогодні не знайшов належного розвитку в загальній роботі органів прокуратури, що ускладнює виконання ними відповідних правоохоронних функцій, які вимагають осучаснення засобів і способів забезпечення прав і свобод населення. Уже тривалий проміжок часу ведуться фахові дискусії та здійснено певні законодавчі кроки щодо впровадження на постійній основі в органах влади практики використання документів, інформація в яких зафіксована у вигляді електронних даних, включно з обов'язковими реквізитами. Вважаємо, що першочерговим завданням Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур є розвиток системи «Е-прокуратура», що охопить питання забезпечення в системі прокуратури України документування управлінської інформації в електронній формі, організації роботи з електронними документами в діловодстві, а також електронного міжвідомчого обміну з органами державної влади та місцевого

самоврядування, зокрема суб'єктами здійснення правоохоронної функції держави.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, треба констатувати, що основна роль інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури полягає у створенні на нормотворчому та правозастосовному рівні належних умов оперування інформаційними ресурсами на всіх доступних носіях, зокрема вербальної, документованої та електронної форми, з метою уможливлення дієвого виконання покладеної на ці органи влади сукупності завдань і реалізації відповідних функцій. З огляду на спеціальний правовий статус прокуратури має забезпечувати не тільки внутрішньо організаційні потреби для реалізації правоохоронних функцій держави, але й задовольняти інформаційні вимоги інших публічних і громадських інституцій.

Створення належних умов реалізації однієї із засад діяльності прокуратури щодо прозорості її роботи, вільний доступ населення до інформації довідкового характеру, надання на запити публічної інформації є складовою інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури. У результаті цього не лише задовольняється конституційне право громадян на безпосереднє взяття участі в управлінні державними справами та отримання від органів публічної влади дозволених законодавством відомостей і даних, але й гарантується підвищення ефективності здійснення правоохоронної функції держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лушер В.В. Поняття інформаційного забезпечення органів прокуратури України. Форум права. 2014. № 1. С. 338–341.
2. Мазурик С.В. Інформаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Тернопіль, 2017. 222 с.
3. Костенко О.В. Правове регулювання обігу інформації з обмеженим доступом у системі інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 22 с.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
5. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 27-28. Ст. 181.
6. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 31. Ст. 286.
7. Про затвердження Порядків обробки персональних даних в органах прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 26 липня 2014 р. № 77. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=187755.
8. Про затвердження Правил користування комп'ютерною технікою та інформаційно-телекомунікаційними системами в Генеральній прокуратурі України: наказ Генеральної прокуратури України від 28 липня 2016 р. № 272. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=198529.
9. Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання й знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію: постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016р. № 736. Урядовий кур'єр від 23.11.2016. № 220.
10. Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України. URL: <https://www.gp.gov.ua>.
11. Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: наказ Генеральної прокуратури України від 6 квітня 2016р. № 139. Офіційний вісник України. 2016. № 46. Ст. 1674.
12. Про затвердження Порядку взаємодії Генеральної прокуратури України та Міністерства внутрішніх справ України щодо обміну інформацією з Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційних систем органів внутрішніх справ: наказ Генеральної прокуратури України та МВС України від 17 листопада 2012 р. № 115/1046. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=08IRYAB46A>.