

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАПРЯМКІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Сергій Гайдай - здобувач МАУП (м. Київ, Україна)

В статті приведено теоретичне обґрунтування інформаційного забезпечення напрямків роботи прокурора органів прокуратури України путем визначення правової природи, ролі, джерел отримання інформації в процесуальній та управлінській діяльності прокурора, а також особливостей впливу об'єктів інформаційних відносин на результати прокурорської діяльності. Серед іншого, виділені фактори впливу інформаційних процесів, інформаційних технологій та динаміки виробництва, обміну інформації на функціональну діяльність прокурора як публічного особи в інформаційно-правовому державстві. В висновках автором внесені пропозиції по вдосконаленню порядку звернення до «прокурорської» інформації в законодавстві про систему прокурорської діяльності.

Ключові слова: органи прокуратуры, информационное право, «прокурорская» информация, информационная деятельность, служебная информация, профессиональная информация.

Articolul oferă o justificare teoretică a suportului informațional pentru domeniile de activitate ale procurorului a organelor procuraturii din Ucraina prin stabilirea naturii juridice, a rolului, a surselor de primire a informației în activitățile procedurale și manageriale ale procurorului, precum și a particularităților influenței obiectelor de relații informaționale asupra rezultatelor activităților organelor de urmărire penală. Printre altele, sunt evidențiate factorii de influență ai proceselor de informare, tehnologiile informaționale și dinamica producerii, schimbul de informații privind activitățile funcționale ale procurorului ca persoană publică într-un stat de drept informațional. În concluzii, autorul a introdus propuneri de îmbunătățire a procedurii de tratare a informațiilor "de procuror" în legislația privind sistemul activităților procurorilor.

Cuvinte cheie: organele de urmărire penală, drept de informare, informații "a procurorilor", activități de informare, informații de serviciu, informații profesionale.

In the article is provided the theoretical substantiation of the information provision of the prosecutor's offices of Ukraine by defining the legal nature, role and sources of information in the procedural and managerial activities. Among other things, the author defines an influence of information processes, information technologies and information exchange to the prosecutor activity, as a public person, in the information-legal state. In the conclusions the author provides suggestions for improving prosecutor's law in the information sphere.

Key words: prosecutor's office, information law, prosecution's information, information activity, official information, professional information.

Обґрунтування проблеми. За допомогою глибокого аналізу прокурором власної діяльності та її результатів можливо отримати на цій підставі нової інформації – узагальненого

інформаційного продукту, який уже буде використаний при прийнятті наступних управлінських рішень і забезпечення їх реалізації. А тому для ефективної інформаційної та ін-

формаційно-аналітичної діяльності в органах прокуратури необхідно з'ясувати правові засади феномену інформації, її сутності, змісту, видів, правового статусу тощо. Перехід на електронний документообіг, розширення технологій обробки та аналізу інформації, її автоматична фрагментація вимагає від прокурора освоєння нових навиків інформаційно-аналітичної діяльності. Саме вона є важливою складовою організації роботи прокурора. Тому наявність якісної інформації є лише першим кроком до ефективних результатів інформаційної діяльності в органах прокуратури.

Аналіз дослідження проблеми. Авторами, які досліджували інформаційну діяльність в органах прокуратури, є: О.М. Костенко, В.В. Лушер, А.М. Куліш, О.В. Олійник та ін. Вчені зробили свій вклад у розробку зазначеного питання в інформаційно-правовій площині, але сфера інформаційно-правового забезпечення напрямків та функцій органів прокуратури залишилась без належної уваги. З метою виявлення проблем та шляхів їх подолання в напрямку реалізації повноважень по роботі із інформацією необхідно провести окреме дослідження правової природи, статусу, джерел отримання та використання прокурорської інформації в органах прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Вплив інформатизаційних процесів у суспільстві не може пройти відокремлено від реалізації функцій та завдань держави, які безпосередньо реалізують органи влади. При цьому квінтесенція публічної інформаційної діяльності зміщується від демонстрації кількісних показників до виробництва якісного інформаційного продукту.

Органи прокуратури не стали винятком від впливу нових стандартів інформаційної політики. З кожним днем масиви відомостей та даних, які циркулюють в органах прокуратури, збільшуються, розширюється перелік джерел та каналів походження інформації, а результати інформаційної діяльності все частіше потрапляють в поле зору інституцій громадського суспільства. Прокурори все частіше реалізують потенціал інформаційної взаємодії та комунікації із медіа, окремими особами як у рамках кримінального процесу і щодо його

питань, так і поза ним, включаючи напрямок боротьби із корупцією, проведенням роботи по обізнаності населення.

Так, за офіційними даними Генеральної прокуратури України, у період першого півріччя 2018 року зросла кількість скерованих до державних органів влади інформації про стан законності та протидію злочинності (з 1 371 до 1 441, або +5,1%). Також збільшилась кількість здійснених виступів у електронних ЗМІ до 5 864, що перевищило на 17,9% за перше півріччя 2017 року. Майже у половині випадків за січень-червень 2018 року інформація про результати прокурорської діяльності оприлюднювалася у мережі Інтернет (18 093 виступів), що на 55,2% більше у порівнянні із першим півріччям 2017 року. Зазначені дані статистики підтверджують важливість ролі інформації в інституційній та функціональній діяльності прокурора, виходячи із високої динаміки інформаційно-обмінних процесів.

Не секрет, що на теренах науки інформаційного права, увага до інформації прикована особливим чином, оскільки саме інформація становить квінтесенцію інформаційного права, яке покликане врегульовувати суспільні відносини між людьми.

Виконання повноважень в органах прокуратури цілком неможливе без феномену інформації. Обмін даними, створення певних документів, які відтворюють та зберігають певні відомості, отримання та опрацювання інформації, її знищення чи відновлення або вчинення інших дій із даними по великому рахунку є об'єктом інформаційної діяльності прокурора, а тому він є повноцінним учасником інформаційних правовідносин у всіх його проявах. Не буде хибним також твердження про те, що інформація є ключовим засобом процесуальної, управлінської діяльності прокурора. Інформаційний статус прокурора корелюється, у першу чергу, із тією інформацією, з якою працює прокурор, а вже методи інформаційної діяльності обираються, виходячи із правового режиму даних.

Закон України «Про прокуратуру» в аспекті ознак інформації, як об'єкта інформаційної діяльності прокуратури, встановлює наступне:

по-перше, основу засади прозорості становить вільний доступ до інформації довідково-

го характеру, наданням інформації на звернення фізичних осіб (п. 9 ч. 1 ст. 3 Закону);

по-друге, форми оприлюднення інформації про діяльність прокуратури: загальнодержавні та місцеві друковані засоби масової інформації, офіційні веб-сайти органів прокуратури (ч. 4 ст. 6 Закону);

по-третє, відкритість та публічність інформації в цілях проведення конкурсних процедур на посаду прокурора (ст. 8 Закону), а саме, наприклад, загальнодоступність інформації про результати кваліфікаційного іспиту та місце кандидата на посаду прокурора;

по-четверте, повноваження прокурорів, які обіймають адміністративні посади, щодо організації інформаційно-аналітичного забезпечення, ведення статистики та аналізу прокурорами нижчого рівня (п. 8 ч. 8 ст. 8⁻¹, п. 9 ч. 1 ст. 11, п. 4² ч. 1 ст. 13 Закону);

по-п'яте, можливість отримання прокурорами інформації, яка належить до відання інших суб'єктів владних повноважень, для цілей здійснення представництва інтересів держави у суді (ч. 4 ст. 23 Закону);

по-шосте, можливість прокурора отримувати інформацію, яка містить відомості та дані про умови тримання суб'єктів у місцях обмеження, позбавлення волі та поведження з ними (п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону) в рамках реалізації повноважень із захисту прав;

по-сьоме, особливий вид інформації – «інформацію щодо доброчесності» кандидатів на посаду прокурора» (ч. 5 ст. 32 Закону), яка може подаватися громадськими організаціями та фізичними особами до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;

по-восьме, особливості збору та обробки інформації про дисциплінарні правопорушення прокурорів (ст. 46 Закону);

по-дев'яте, особливості публікації інформації про міжвідомчі міжнародні договори України, укладені Генеральною прокуратурою України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» (ч.3 ст. 94 Закону) [8].

Таким чином, можна стверджувати про поверхневість ролі «інформації» як самостійної категорії інформаційного права в чинному Законі України «Про прокуратуру». З іншого боку, це цілком зрозуміло, оскільки законодав-

ство з питань прокурорської діяльності не є інформаційно-правовим. Регулювання інформаційної складової в діяльності органів прокуратури є лише частиною загальних положень про систему прокуратури в Законі України «Про прокуратуру» і використовується для доповнення змісту засад функціональної діяльності в тих обсягах, які необхідні.

Окремі аспекти роботи із різними типами та видами інформації визначені в тих положеннях Закону, де зазначаються повноваження прокурорів. Зокрема, прокурори, які обіймають адміністративні посади в органах прокуратури, організовують інформаційно-аналітичне забезпечення та контролюють здійснення статистичної та звітної діяльності прокурора. Разом з цим, У нормах Закону чомусь відсутні положення про інформаційно-аналітичну діяльність самих прокурорів. Звертається також увага на підвищення регуляторної ролі інформації у функціонуванні органів прокуратури загалом, а саме при реалізації засади прозорості та впливаючих із неї форм, що стосується відомостей про конкурсні процедури, дисциплінарні провадження в органах прокуратури та ін.

Схоже нормативне регулювання правової природи інформації, її статусу та використання в цілях правоохорони можна відшукати у спеціалізованих законодавчих актах з питань регулювання діяльності Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України, судів, Служби безпеки України. Наприклад, спільною ознакою для всіх є обов'язок поширення інформації про діяльність правоохоронних та судових органів громадському суспільству, окрім публікації відомостей із обмеженим доступом. Проте, п. 4 ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліція може оприлюднювати (поширювати) також інформацію з обмеженим доступом, але лише у випадках та в порядку, визначених законом [7].

На відміну від нормативно-правових актів у сфері прокуратури, У спеціалізованих законах, які регламентують діяльність інших правоохоронних органів, особлива увага приділяється інформаційно-аналітичній діяльності, а також роботі щодо збору, обміну інформації,

яка становить інтерес У процесі розслідування злочинів, правопорушень. Для таких цілей Законами України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено повноваження із прямого доступу до інформації із інших органів влади (п. 3. ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»), створення та адміністрування відомчих реєстрів та баз даних (ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію»; п. 12 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України») [7; 9; 6].

З точки зору інформаційного процесу, слід зазначити, що прокурор також вступає в роботу із інформацією, яка отримана аналітичним чи інших шляхом з метою перевірки джерел законності її збору, і, таким чином, можна стверджувати, що він реалізує свою функцію процесуального нагляду в кримінальному процесі через окремий вид творчої, узагальнюючої інформаційної діяльності. Наприклад, п. 2. ч. 2 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України закріплено за прокурором право повного доступу до інформації з матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування [4] з метою їх перевірки та недопущення порушення прав осіб-учасників кримінального процесу.

Підвищені гарантії інформаційної безпеки суддів, на відміну від прокурорів та працівників інших правоохоронних органів, встановлено нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема, у ч.3 ст. 6 Закону встановлено заборону та відповідальність щодо збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб про суддів та їх діяльність з метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень [10].

Концентруючись на місії органів прокуратури в правовій державі, слід відмітити її соціальну роль як носія інформації та об'єкта інформаційного впливу. Наприклад, Н. Мауляк та Г. Мамедов міркують, що вид діяльності прокурора обумовлюється не тільки його прямими завданнями, які визначені в законодавстві, а й соціальним призначенням прокуратури,

що характеризується визначенням спеціальним предметом відання, формами, методами й правовими засобами реалізації правоохоронної діяльності, спрямованістю на розв'язання відповідних завдань і здійснюється у межах властивої йому компетенції [5, с. 18]. Тому відповідь на питання про соціальне призначення прокурора як суб'єкта інформаційного права буде закономірним продовженням особливостей його інформаційної діяльності та ознаменуватиметься, у першу чергу, захистом інформаційних прав та свобод осіб, публічного інформаційного інтересу держави, дотриманням меж потенційних обмежень інформаційних свобод громадян при здійсненні щодо них заходів кримінального процесуального характеру.

Загальними джерелами отримання інформації для цілей виконання прокурором своїх повноважень є:

- інформація, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю);
- матеріали кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення;
- публікації у ЗМІ, у тому числі мережі Інтернет;
- документи, розміщені у Єдиному державному реєстрі судових рішень;
- матеріали правоохоронних органів передані до прокуратури в порядку кримінального процесу;
- письмові пояснення, заяви, звернення фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій; інші джерела [1, с. 13].

Серед іншого прокурор може працювати із внутрішніми відомостями (тобто інформацією, отриманою в межах відомчої системи інформаційного забезпечення прокуратури самостійно) та зовнішніми (даними, які передаються іншими позавідомчими постачальниками інформації: громадяни, об'єднання, органи влади, правоохоронні органи ЗМІ тощо).

Електронна інформація, що міститься в глобальній мережі Інтернет є досить потужним джерелом відомостей, яку прокурор може використовувати для кожного функціональ-

ного напрямку. Наприклад, відомості із офіційних веб-сайтів органів державної влади містять нормативно-правове регулювання відомчої діяльності, наприклад, рішення, розпорядження, інші управлінські акти, в яких прокурори можуть відшукати підстави для вжиття заходів щодо представництва.

Окремим видом інформації, з якою щоденно здійснює свою діяльність прокурор, є службова. Слід погодитися із О.М. Костенко з того приводу, що інформація, яка впливає із службової діяльності в органах прокуратури, належить до службової таємниці [2] і її необхідно виокремити в окремий самостійний вид інформаційної діяльності прокурора.

Загалом, предметом службової інформаційної діяльності є внутрівідомчі та зовнішні дані. Останні черпають зміст взаємодії прокурорів із іншими органами державної влади. Доцільність віднесення такої інформації до обмеженої у доступі полягає у шкідливому впливі від її розголошення на системність, організаційність, стабільність та мобільність діяльності системи прокуратури загалом. Службова інформація, як правило, не належить до процесуальної, але забезпечує ефективність виконання прокурором його основних функцій.

Практика охорони службової таємниці в органах прокуратури (як і загалом в інших органах влади) передбачає застосування до офіційних носіїв такої інформації грифу «Для службового користування».

Не можливо не відмітити той факт, що досить часто вітчизняними вченими-правниками допускаються певні неоднозначні підходи у розумінні всіх видів інформації з обмеженим доступом. Питання в тотожності чи відмінності виникає і щодо інформації, яка становить професійну та службову таємницю. Як самостійний вид таємниці – професійна, на думку О.В. Костенко, має бути у роботі прокурорів у «напрямку адекватного рівня захисту інформації з обмеженим доступом [3, с. 12]». Серед іншого, у своєму дослідженні О.В. Костенко виокремлює ознаки інформації, що містять професійну таємницю в органах прокуратури: можливість належати особі, яка її набула у зв'язку із виконанням своїх професійних обов'язків, заборона розповсюдження

зазначеної інформації встановлена законом чи іншим нормативним актом; не є загальнодоступною; заходи обмеження доступу до таких відомостей застосовуються особою, якій вони бути довірені [3, с. 12]. Але, на наш погляд, зазначені ознаки не зовсім ідентифікують саме професійну таємницю, оскільки більшість із їх цілком властива і службовій таємниці. На думку О. Смоляк, який, не вдаючись у дискусію навколо цього питання, приходить до висновку, що розмежувати існуючі види таємниць можна залежно від того, чи вживає заходів до охорони її конфіденційності сам власник інформації, або в силу закону відбувається захист цінних відомостей, що не належать власнику інформації [11, с.213].

У зв'язку із вищезазначеним, об'єктивно потрібно погодитися із тим, що професійна таємниця про діяльність прокурора у її класичному нормативному розумінні не існує і не потребує додаткового впровадження як окремого виду інформації з обмеженим доступом у силу наступного: по-перше, оскільки прокурор є публічною особою, його діяльність за загальним правилом є відкритою, а доцільність віднесення окремої інформації до відомостей із обмеженим доступом (якими є службова, конфіденційна та таємна інформація) потребує достатніх аргументованих підстав, які необхідні в демократичному суспільстві для досягнення цілей прокуратури; по-друге, професійна таємниця не являється окремим видом охоронюваної інформації в нормативно-правовому регулюванні органів прокуратури; по-третє, необхідний обсяг інформації, яка впливає із професійної таємниці, на наш погляд, передбачено охороною грифом «Для службового користування».

Разом з цим необхідно відмітити, що в органах прокуратури сформувалася особлива унікальна інформація, що розкриває методи та способи ефективної процесуальної, управлінської діяльності. Такі відомості накоплювалися роками, досвідом та щоденним виконанням професійних обов'язків. Більше того, в рамках кримінальної процесуальної діяльності професійні прокурорські знання є предметом особливого вивчення стороною захисту. Тактичні прийоми при реалізації представництва,

різноманітні оперативні комбінації взаємодії із правоохоронними органами, стратегії підтримки державного обвинувачення – це особливого роду інформація, яка трансформувалася в окремий сегмент знань. Основна відмінність зазначеної інформації від службової таємниці це те, що вона, як правило, не міститься в службових документах, рішеннях, на які можна застосувати гриф конфіденційності. Прокурор є носієм такої інформації поза професійною діяльністю в органах прокуратури навіть після звільнення з органів, а її розголошення може завдати суттєвої шкоди ефективній системі публічного обвинувачення та процесуальної доказової діяльності. Відповідь на питання доцільності охорони та збереження у таємниці таких відомостей однозначна – так. Проте зазначена інформації не може являтися самостійним предметом та видом інформації з обмеженим доступом. Виходячи із усталеної практики регулювання подібного роду відносин, найбільш доцільним виглядає її віднесення до сфери професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

З урахуванням відсутності зазначених регуляторних норм у чинному Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затвердженого Наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123, рекомендується доповнити статтю 14 зазначеного Наказу нормами, які передбачали б обмеження в поширенні такої інформації для загалу.

Література

1. Діяльність прокурора щодо представництва законних інтересів держави у бюджетній сфері: Методичні рекомендації, схвалені на засіданні науково-методичної ради при Національній академії прокуратури України від 27 травня 2016 року № 5. – [URL] : https://www.gr.gov.ua/ua/scientifically_methodical_advice.html?_m=publications&_t=rec&id=170101.

2. Костенко О. М. Європейські стандарти правового регулювання обігу інформації з обмеженим доступом у роботі органів прокуратури / О. М. Костенко // Право і суспільство. - 2015. - № 6. - С. 144-151. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_6_27.

3. Костенко О. М. Правове регулювання обігу інформації з обмеженим доступом в системі інформаційного забезпечення діяльності в органах прокуратури : автореф. дис. на ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07. – Запорізький вищий навчальний заклад Запорізький Національний університет Міністерства освіти і науки України, 2016 – 18 с.

4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88. – [URL] : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page>.

5. Наулік Н., Мамедов, Г. Трансформація функцій прокуратури України в сучасних умовах. Вісник Національної академії прокуратури України. № 1 – 2017, С. 15–20.

6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст.2051. – [URL] : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379. – [URL] : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

8. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12. – [URL] : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

9. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 27, ст.382. – [URL] : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст.545. [URL] : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

11. Смоляк О. Правові засади визначення професійної та службової таємниці у контексті доступу до публічної інформації //Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2010. – №. 5. – С. 209-214.