

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 42(3), с. 146—151

*Основну увагу сконцентровано на поясненні поняття адміністративно-правових засобів, що забезпечують та регулюють обіг інформації в органах Прокуратури України. Визначено найперспективніші методи вдосконалення процесу прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України.*

Роль інформації в сучасному суспільстві важко переоцінити. Прискорення розвитку інформаційних технологій вимагає еволюції всіх сфер діяльності людини, пов'язаних з інформацією, всіх суб'єктів процесу комунікації та прийняття управлінських рішень, у тому числі й державних органів, зокрема, прокуратури. Однією з необхідних умов здійснення діяльності у сфері забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України є застосування певних організаційно-правових засобів. Саме вони є основою для впорядкування суспільних відносин в інформаційній сфері держави, підприємств, установ та організацій. Вкрай нагальною та назрілою є необхідність дослідження організаційно-правових засобів забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України, які є складовою системи юридичних, і, відповідно, адміністративно-правових засобів.

Обґрунтуванню окремих теоретичних висновків та практичних рекомендацій стосовно вдосконалення адміністративно-правового забезпечення обігу інформації в органах прокуратури слугували праці таких вчених: О. В. Агєєв, С. С. Алексєєв, Н. М. Вапнярчук, В. В. Долежан, Р. А. Жоган, О. С. Іщук, М. Ю. Івчук, С. А. Кулініч, П. М. Каркач, І. І. Крилов, Т. В. Корнякова, М. В. Косюта, В. В. Лушер, В. А. Миколенко, М. О. Потебенько, Є. М. Попович, Г. П. Серєда, В. В. Шемчук, В. С. Яценко та ін. Водночас низка про-

BLEMНИХ питань не знайшли належного висвітлення і потребують ґрунтовного наукового опрацювання. Серед них можна згадати питання визначення адміністративно-правових засобів забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України.

Визначимо найперспективніші методи вдосконалення процесу прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України на основі глибокого аналізу засобів адміністративно-правового забезпечення обігу інформації.

В юридичній науці ще не склалося єдиного підходу щодо визначення понять “юридичні засоби” і “адміністративно-правові засоби”. У словниках поняття “засіб” здебільшого тлумачиться так: спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [1]. Таким чином, засобом є те, що сприяє досягненню мети. При цьому найчастіше увага приділяється поняттям “правові засоби”, “юридичні засоби”, “адміністративно-правові засоби”. Незважаючи на те що такі поняття, як “правові засоби”, “юридичні засоби”, досить часто використовуються в законодавстві, в жодному правовому акті ми не зустрінемо детального тлумачення цих понять або переліку цих засобів, що, у свою чергу, призводить до труднощів, пов'язаних з вибором правових (юридичних) засобів, які можуть

бути найбільш прийнятними для вирішення конкретних ситуацій або регулювання певної сфери суспільних відносин. Так, В. М. Карташов під засобами розумів предмети (явища, процеси), за допомогою яких забезпечується досягнення мети, одержання необхідного результату юридичної діяльності. Зрештою цей вчений пропонує поділ цих засобів на соціально-юридичні, технічні, матеріальні й інтелектуальні, прості та складні, усні та письмові, імперативні та диспозитивні. При цьому до безпосередньо правових він відносить виключно ті засоби, що закріплені в нормативно-правових актах і таким чином підлягають обов'язковому використанню в зазначених ситуаціях. На відміну від нього С. С. Алексєєв вважає, що правові засоби не є просто інструментами вирішення тих чи інших соціальних завдань. Вони є не лише соціальною необхідністю, своєрідною об'єктивною закономірністю, а й оптимальним, адекватним умовам цивілізації способом вирішення завдань, які постали перед суспільством, способом, що виражає соціальну цінність права як регулятора суспільних відносин [2, 154–155]. На думку К. В. Шундікова, юридичні засоби становлять інституційні явища правової сфери, що втілюють регулятивну силу права. Особливість юридичних засобів полягає в тому, що вони засновані на праві, закріплені й регулюються ним. До юридичних засобів слід віднести: норми права, права, обов'язки, правовідносини, юридичні факти, правозастосовні акти, договори, заходи заохочення, пільги, міри покарання, заборони та інші інститути, які відіграють роль регуляторів суспільних відносин. Засоби права функціонують як на рівні окремих (первинних) засобів, так і на рівні їх блоків, комплексів юридичних засобів (правові режими, механізм правового регулювання) [3].

Таким чином, весь масив засобів, що закріплені в нормах права, можна вважати правовими (юридичними) засобами. Водночас наведені вище визначення змісту не містять переліку правових (юридичних) засобів. Вперше відповідь на питання “що саме є правовими (юридичними) засобами” дав С. С. Алексєєв, який правові засоби у сфері

юридичного регулювання поділяє на: а) дозволи — надання особам права на власні активні дії; б) заборони — покладання на осіб обов'язку утримуватися від здійснення конкретних дій; в) позитивні зобов'язання — покладення на осіб обов'язків активної поведінки (щось зробити, передати, сплатити тощо) [4]. Загалом до складових елементів засобів адміністративно-правового регулювання деякі вчені відносять: 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження — джерела адміністративного права; 2) публічну адміністрацію; 3) принципи адміністративного права; 4) індивідуальні акти публічної адміністрації; 5) адміністративно-правові відносини; 6) форми адміністративного права; 7) тлумачення норм адміністративного права; 8) методи адміністративного права; 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм [5, 92–93].

Потреба в державному регулюванні в інформаційній сфері спричиняє виникнення спеціальних засобів такого регулювання. Передусім подібні засоби є адміністративно-правовими, адже органи державної влади в інформаційній сфері наділені владно-розпорядчими повноваженнями щодо інших суб'єктів, проводять захист інформації, здійснюють управління інформаційними потоками, застосовують заходи адміністративного примусу до осіб, що порушують правила роботи з інформацією. Адміністративно-правові засоби забезпечення обігу інформації становлять особливу групу засобів (інструментів), які повинні вирішувати питання двох типів (як слушно вважає М. Л. Белкін): “як робити?” (до них відносять “методи”) і “що робити?” (до них автор відносить “способи”) [6, 112]. Відповідно, адміністративно-правові засоби є методами практичного здійснення цілей, завдань і функцій суб'єкта управління у сфері інформаційного забезпечення органів прокуратури. Ці методи ґрунтуються на законах і принципах діяльності суб'єкта та об'єкта управління. Тому вони покликані забезпечити такий склад і зміст прийомів, операцій і процедур у ході здійснення управлінської діяльності, такий порядок взаємодії людей, який би водночас забезпечив і професійну,

організаційно-технічну обґрунтованість рішення, і максимально врахував би інтереси людей та організацій, яких воно торкається, які будуть його реалізовувати [7, 37].

Проаналізувавши та беручи за основу методи класифікації, запропоновані Д. В. Приймаченком (який систему методів адміністративної діяльності поділяє на два рівні), О. Г. Фроловою (яка, досліджуючи методи інформаційно-методичного забезпечення в органах внутрішніх справ, зазначає, що всі методи у сучасному інформаційно-методичному забезпеченні управління в органах внутрішніх справ можна класифікувати на окремі класи, групи, типи та види за різними критеріями, ознаками, характеристиками або показниками), А. Ф. Зелінським (який класифікував методи на спеціально- і загальнонаукові, при цьому до загальнонаукових методів відносить опис, логічний аналіз, історичний аналіз, системно-структурне дослідження, моделювання, статистичні методи), ми можемо поділити засоби адміністративно-правового забезпечення обігу інформації в органах прокуратури на два рівні: загальний та спеціальний [8, 131; 9, 97]. При цьому загальні засоби адміністративно-правового забезпечення обігу інформації слід пов'язувати з правотворчою та організаційною діяльністю уповноважених суб'єктів органів Прокуратури України. Спеціальні ж засоби адміністративно-правового забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України визначені самою специфікою інформаційних відносин органів прокуратури. Їх, у свою чергу, можна поділити на два види: процедурні — ті, що визначають порядок, прийоми та способи забезпечення обігу інформації в органах прокуратури, і програмно-технічні — способи та прийоми технічних заходів забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України (наприклад, методи логіки, математики, соціології тощо).

Узагальнюючи викладене вище, можна виокремити такі засоби адміністративно-правового забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України:

1) встановлення зобов'язань. Це метод, що передбачає зобов'язання органу публічної

адміністрації (у тому числі органів прокуратури) з інформування громадськості про результати своєї діяльності. Таке зобов'язання органів Прокуратури України передбачено у Конституції України, законах України “Про прокуратуру”, “Про звернення громадян”, “Про доступ до публічної інформації”. Так, у серпні 2014 року до Генеральної Прокуратури України надійшло 142 запити на інформацію. За вказаний період розглянуто 116 запитів, ще 18 направлено за належністю іншим розпорядникам інформації, з яких 12 — підпорядкованим прокурорам. За результатами розгляду надано інформацію на 64 запити. Відмовлено у задоволенні 8 запитів, а на 44 — надано роз'яснення. Найчастіше запитувалася інформація з питань досудового розслідування — 45 запитів; організаційно-розпорядчої діяльності прокуратури — 31; кадрів — 10; правозахисної діяльності — 6; представництва інтересів громадян і держави в суді — 1. З інших питань розглянуто 23 запити. Найбільше запитів надійшло від громадян — 71 (поштою — 18, електронною поштою — 49, прийнято на особистому прийомі — 4). Розглянуто значну кількість запитів засобів масової інформації — 50. Від громадських організацій надійшло 15 запитів, ще 6 — від підприємств. На початок серпня центральним апаратом розглядається 19 запитів на отримання публічної інформації [10];

2) встановлення чітких правил. Правила регулюють обіг інформації в органах прокуратури і містять положення, процедури, порядок діяльності підрозділів та уповноважених посадових осіб зі здійснення діяльності, пов'язаної з реєстрацією, обліком, обробленням, захистом, використанням, знищенням, зберіганням інформації;

3) встановлення обов'язків уповноважених осіб прокуратури щодо інформації. Законодавство України покладає на працівників органів прокуратури низку обов'язків щодо своєчасної реєстрації інформації, її розгляду та вирішення; щодо її збереження; стосовно внесення достовірних відомостей тощо. Так, наприклад, протягом 1 кварталу 2014 року органами Прокуратури України було розглянуто 60859 звернень громадян. Із них було

задоволено 2714 звернень, 45946 було направлено до інших органів державної влади для подальшого розгляду та вирішення, 2256 повернуто заявникам, а 1727 було приєднано до кримінальних проваджень. Найбільша категорія звернень, що надходили до органів Прокуратури України, стосувалася питань досудового розслідування (29170 звернень), питань захисту конституційних прав та свобод громадян (9278 звернень), питань представництва інтересів громадян — 3018 звернень, та 1789 звернень стосувалися питань охорони та використання земель. За той самий період на особистому прийомі керівників прокуратури було прийнято 34668 звернень громадян [11];

4) встановлення повноважень. Повноваження прокурорсько-слідчих працівників є сукупністю прав та обов'язків, закріплених законодавчо і спрямованих на здійснення ними своїх функціональних обов'язків. За наявності у прокурорсько-слідчого працівника повноважень щодо отримання інформації у громадян, посадових осіб, підприємств, установ, організацій, органів публічної адміністрації така інформація має надаватися обов'язково, а суб'єкт надання інформації в жодному разі не може ухилятися від цього;

5) встановлення правових санкцій за порушення інформаційного законодавства. Запровадження певних норм передбачає правомірну поведінку суб'єктів застосування цих норм. Водночас, запроваджуючи норми, особливо щодо обов'язків, заборон та обмежень, держава повинна зважати на те, що їх не завжди будуть дотримуватись. В результаті забезпечити їх виконання можливо тільки за рахунок державного примусу [6, 121]. Одним із видів державного примусу в інформаційній сфері є заходи відповідальності суб'єктів за порушення інформаційного законодавства;

6) статистичне спостереження становить сплановану, науково організовану реєстрацію масових даних про будь-які соціально-економічні явища та процеси. Від інших методів збирання даних статистичне спостереження відрізняється характером і масовістю даних та способами їх отримання. Крім безпосередньої реєстрації (вимірювання,

підрахунок, оцінювання) широко застосовується вивчення суспільної думки на підставі опитування. При цьому в органах прокуратури можна виділити первинне спостереження — реєстрація вихідних даних, що надходять від об'єкта, який їх продукує (інформація про результати здійснення прокурором наглядової діяльності; інформація, що міститься у зверненнях громадян), та вторинне спостереження — збирання раніше зареєстрованих та оброблених даних (наприклад, відомості про кримінальні правопорушення, які надходять від інших правоохоронних органів). В органах Прокуратури України використовуються такі організаційні форми статистичного спостереження, як звітність, реєстри, спеціально організовані статистичні спостереження;

7) документальний метод, за допомогою якого здійснюється вивчення, узагальнення та аналіз різноманітних документів, що є джерелами інформації для прийняття виважених управлінських рішень і вибору науково обґрунтованих і найефективніших шляхів їх реалізації на практиці. При цьому документи, що містять необхідну інформацію або є її джерелами, можна диференціювати на основні та додаткові, постійні й тимчасові, офіційні і неофіційні, статистичні й динамічні, відкриті та оперативні, загальні і спеціальні тощо [12, 146];

8) контроль дає змогу як здійснювати перевірку офіційної статистичної звітності органів прокуратури в цілому, підрозділів прокуратури та посадових осіб про стан правопорядку та законності у державі, про заходи покращення діяльності прокурорсько-слідчих працівників за відповідними напрямками, так і перевіряти статистичні обліки та реєстри, інші документи, що відображають результати наглядово-слідчої діяльності органів прокуратури, стан їх ведення, повноту та достовірність інформації, що у них міститься;

9) методи захисту інформації становлять окрему групу прийомів та способів забезпечення чіткого функціонування системи обігу інформації з обмеженим доступом і охоплюють: метод регламентації процесів захисту інформації; метод приховування інформації

та процесу обігу відомостей, що підлягають захисту; метод обмеження доступу до інформації та процесу її обігу; метод роздроблення (розчленування) інформації та її обігу; метод дезінформації в процесі захисту інформації та її носіїв; метод системного обміну інформації з обмеженим доступом [13, 11];

10) математичні методи можна поділити на елементарні математичні методи (графіки, таблиці, діаграми, вимірювання тощо) та методи математичної статистики і математичного моделювання. Методи математичної статистики дають змогу оперативно та точно здійснювати діяльність щодо збирання, оброблення, аналізу інформації, перевірки її практичної результативності для подальшого корегування. Застосування математичних методів моделювання дає можливість керівникам органів прокуратури всіх рівнів, прокурорсько-слідчим працівникам не просто бачити ситуацію в цілому, а й спрогнозувати розвиток тих чи інших подій або явищ і процесів, спрогнозувати вплив системи правоохоронних органів на рівень кримінальних та адміністративних правопорушень. Як наслідок, ці методи дають можливість оперативно, повно та ефективно обробляти та використовувати наявну інформацію, планувати профілактичні заходи, спрямовані на недопущення порушень законності та правопорядку в державі, прогнозувати їх ефективність.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити кілька узагальнень. По-перше, здебільшого засоби адміністративно-правового забезпечення обігу інформації є адміністративними, адже переважно вони складаються із приписів, зобов'язань та заборон. По-друге, розгляд наведених методів адміністративно-правового забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України підводить нас до висновку, що на цьому етапі розвитку методичного інструментарію інформаційного забезпечення прокуратури доцільним є більш широке застосування математичних методів збирання, оброблення, аналізу та опрацювання інформації. В умовах насиченості інформаційних потоків без широкого використання математичних методів у процесі обігу інформації не можна оперативно та з достат-

ньою точністю оцінювати стан правопорядку та законності, перебіг управлінських процесів, ефективність виконання управлінських рішень, поведінку суб'єктів та об'єктів управління тощо. Виключно математичні методи дають змогу здійснювати та вираховувати тенденції подальшого розвитку системи органів прокуратури, рівня кримінальних та адміністративних правопорушень, ефективності заходів щодо їх профілактики, прогнозувати результати будь-яких заходів загалом.



## Література

1. *Тлумачний словник української мови*. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://uktdic.appspot.com>
2. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — М.: БЕК, 1994. — 224 с.
3. Шунди́ков К. В. Юридические средства реализации правовой политики / К. В. Шунди́ков // *Правоведение*. — 1997. — № 4. — С. 149–150.
4. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — М.: БЕК, 1995. — 320 с.
5. *Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія* / В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В. В. Галунька. — Херсон: ВАТ "Херсонська міська друкарня", 2010. — 376 с.
6. Белкін М. Л. Адміністративно-правові засади забезпечення діяльності інститутів спільного інвестування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / М. Л. Белкін. — К. — 310 с.
7. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. — Х.: Основа, 1996. — 397 с.
8. Фролова О. Г. Сучасне інформаційно-методичне забезпечення управління в органах внутрішніх справ: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. Г. Фролова. — Харків, 2002. — 351 с.
9. Зелинский А. Ф. Криминология: Курс лекций / А. Ф. Зелинский. — Харьков: Прапор, 1996. — С. 97.
10. Стан розгляду запитів на інформацію у Генеральній прокуратурі України за серпень 2014 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gr.gov.ua>
11. Стан розгляду запитів на інформацію у Генеральній прокуратурі України у 1 кварталі 2014 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gr.gov.ua>

12. Фролова О. Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ: монографія / О. Г. Фролова. — Донецьк: ДІВС МВС України, 2001. — 312 с.

13. Олійник О. В. Організаційно-правові засади захисту інформаційних ресурсів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. В. Олійник; Ін-т законод. Верховної Ради України. — Київ, 2006.

*Детально розглядається поняття адміністративно-правових засобів, що забезпечують та регулюють обіг інформації в органах Прокуратури України. На основі класифікації цих засобів та аналізу особливостей їх видів запропоновано рекомендації щодо підвищення ефективності роботи з інформацією в органах прокуратури.*

*Подробно рассмотрено понятие административно-правовых средств, обеспечивающих и регулирующих обращение информации в органах Прокуратуры Украины. На основе классификации данных средств и анализа особенностей их видов предложены рекомендации по повышению эффективности работы с информацией в органах прокуратуры.*

*Details the notion of administrative and legal means to ensure and regulate the flow of information in the prosecution of Ukraine. The recommendations on improving the efficiency of the information in the prosecution, was based on data classification tools and analysis features of species provides.*

Надійшла 10 липня 2014 р.