

**КОСТЕНКО О. В.,**  
викладач кафедри загально-правових  
дисциплін  
(Дніпропетровський гуманітарний  
університет)

УДК 342.98+35.083

### МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ У РОБОТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті розглядаються наукові теорії, що характеризують зміст та структуру механізмів забезпечення різних правових інститутів, робляться авторські висновки щодо поняття та елементів механізму забезпечення режиму інформації з обмеженим доступом у роботі органів прокуратури.

**Ключові слова:** прокуратура, інформація з обмеженим доступом, механізм забезпечення, елементи механізму.

В статье рассматриваются научные теории, характеризующие содержание и структуру механизмов обеспечения различных правовых институтов, делаются авторские выводы относительно понятия и элементов механизма обеспечения режима информации с ограниченным доступом в работе органов прокуратуры.

**Ключевые слова:** прокуратура, информация с ограниченным доступом, механизм обеспечения, элементы механизма.

The article characterized by scientific theories, describing content and structure of mechanisms of various legal institutions, authors made conclusions about concepts and elements of a mechanism to ensure regime of restricted access information in work of prosecution.

**Key words:** prosecutor's office, restricted access information, mechanism to ensure elements of mechanism.

**Вступ.** Масштабні реформи охопили всю систему державної влади в Україні. Активну фазу структурних змін переживає і прокуратура України. Проголошені напрями розвитку із орієнтацією на європейські цінності потребують ґрунтовного вивчення та запровадження правового досвіду Європейського Союзу у сфері правового регулювання діяльності органів прокуратури. Всі інтеграційні процеси забезпечуються за рахунок інформаційного обміну між органами ЄС та державними органами України, який повинен відповідати сучасним вимогам інформаційної безпеки. Нормативні акти ЄС приділяють значну увагу питанням інформування громадськості про діяльність органів державної влади та праву громадян на ознайомлення з інформацією про них, що знаходиться в розпорядженні державних органів. Головним посилом ЄС до України, як до країни, що прагне здобути цей статус – це інформаційна відкритість органів державної влади, що обмежена неминучими виключеннями вільного доступу громадськості до інформації з обмеженим доступом (ІзОД), що обумовлено питаннями безпеки.

**Постановка завдання.** Мета статті – з'ясувати поняття, зміст, основні елементи механізму забезпечення ІзОД у роботі органів прокуратури. Предметом розгляду цього наукового дослідження є наукові теорії та концепції таких науковців, як П.П. Білик, К.Г. Волинка, Н.М. Грабар, Я.В. Греца, І.О. Ієрусалимов, В.В. Конопльов, С.Ф. Константінов, Б.А. Кормич,



В.В. Лушер, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, Д.В. Слинько, Г.О. Шлома, О.К. Юдін, що визначають механізми забезпечення окремих правових інститутів та їх складові елементи.

**Результати дослідження.** Сучасний етап розвитку органів прокуратури характеризується масштабними реформами, що відображені у новому Законі України «Про прокуратуру» [15]. Одним із пріоритетів роботи новостворених органів прокуратури є відкрита та активна співпраця з громадськістю, та оперативне інформування щодо результатів своєї діяльності. Принцип гласності діяльності органів прокуратури ґрунтується на нормах Конституції України, які водночас і встановлюють його межі, якими є інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку; запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я населення; захист репутації або прав інших людей; запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Таким чином, зазначені цілі є причинами формування інституту ІзОД, покликаного захищати інтереси громадян, суспільства та держави та встановлювати обмеження принципу гласності в роботі органів прокуратури.

Вся ІзОД циркулює в системі інформаційного забезпечення органів прокуратури. Як зазначає В.М. Плішкін, під інформаційним забезпеченням, зазвичай, розуміють комплекс організаційних, правових, технічних і технологічних заходів, засобів та методів, котрі забезпечують у процесі управління і функціонування системи інформаційні зв'язки її елементів (суб'єктів та об'єктів) шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань [14, с. 531].

Несвоєчасна та недосконала організація руху інформаційних потоків в органах прокуратури призводить до помилок та порушення режиму законності, зумовлює низький рівень діяльності органів прокуратури, спрямовану на зміцнення правопорядку та захисту від неправомірних посягань. Як зазначає В.В. Лушер, умовами належно організованого інформаційного забезпечення органів прокуратури є повна, оперативна та достовірна інформація про стан законності та правопорядку в державі, що надходить до керівництва Генеральної прокуратури України, керівників органів прокуратури нижчих рівнів, прокурорсько-слідчих працівників [11, с. 52]. На наш погляд, на рівні із зазначеним важливою умовою ефективного та якісного інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури є дотримання режиму ІзОД, що була створена в процесі професійної чи службової діяльності працівників органів прокуратури, чи була ними отримана від інших суб'єктів приватного чи публічного права. Система інформаційного забезпечення прокуратури України розроблена ще не повністю, і особливо великі прогалини існують у сфері організаційно-правового забезпечення безпеки використання відомостей з обмеженим доступом.

Для з'ясування змісту механізму забезпечення режиму ІзОД у роботі органів прокуратури звернемося до довідкової літератури. Так, термін «механізм» у тлумачному словнику визначається як: 1) внутрішня будова, система чого-небудь; 2) сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [2, с. 523]. Термін «забезпечення» означає постачати щось у достатній кількості, задовольняти певні потреби, створювати умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось, захищати, охороняти кого-небудь, що-небудь від небезпеки [17, с. 19]. Дослідження змісту терміну «забезпечення» проводив І.О. Ієрусалимов. Він зауважує, що науковці в галузі державного управління «забезпечення» розуміють як дію, а також зберігання, виконання чого-небудь, що служить гарантією того чи іншого процесу [6, с. 12]. Інший науковець, Н.М. Грабар, стверджує, що адміністративно-правове регулювання статусу біженця є складовою його забезпечення [4, с. 7]. О.К. Юдін та В.М. Богуш визначають забезпечення інформаційної безпеки, як сукупність заходів, призначених для досягнення стану захищеності потреб особистостей, суспільства і держави в інформації [19, с. 52].

У науці адміністративного права правовий механізм визначають по-різному, однак завжди його поняття подається у зв'язку з тим інститутом, який даним механізмом забезпечується та вивчається конкретним науковцем. Я.В. Греца правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових відносин визначає, як сукупність правових засобів, за допомогою яких кожним суб'єктом здійснюється його правові можливості,



усуваються ті негативні умови, що можуть завдати шкоди практичному втіленню можливостей, відновлюється правове становище у випадку порушення суб'єктивного права [5, с. 9]. Д.В. Слинько надає визначення процесуально-правового механізму формування і прийняття рішень в ОВС як сукупності матеріально-юридичних та процедурно-юридичних встановлень, за допомогою яких забезпечується розробка змісту, зовнішнього вигляду, послідовності прийняття рішень в ОВС для вирішення юридичних справ у межах їх компетенції [16, с. 10]. Б.А. Кормич визначає державно-правовий механізм митної політики, як сукупність державних інституцій, задіяних у процесі формування і впровадження митної політики, їх ролей та відносин, що підпорядковані чіткій ієрархії правових норм та принципів [10, с. 17].

У теорії права, зазначає О.В. Негодченко, розрізняють: 1) механізм правового регулювання; 2) механізм реалізації прав і свобод та 3) механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини. Крім механізму реалізації конституційних суб'єктивних прав і свобод, має значення механізм забезпечення реалізації цих прав. Такий механізм є складовою механізму реалізації суб'єктивних прав та свобод людини [12, с. 16]. Під механізмом забезпечення прав і свобод О.В. Негодченко розуміє систему способів і факторів, що забезпечують необхідні умови реалізації та захисту всіх основних прав і свобод людини. Він зазначає, що під механізмом організаційно-правового забезпечення прав і свобод людини розуміється система взаємопов'язаних елементів: правових засобів, організаційних форм та методів діяльності відповідних державних органів, спрямована на створення необхідних умов для реалізації прав і свобод людини, їх безпосередню охорону та захист [12, с. 16]. В.І. Олефір здійснює порівняльно-правовий аналіз визначень поняття «правовий механізм», і на цій підставі доходить висновку, що механізм протидії нелегальній міграції належить до групи механізмів забезпечення адміністративно-правових режимів [13, с. 21]. Порівнюючи механізм управління та саме управління, В.В. Конопльов констатує, що різниця між ними полягає в тому, що, «якщо перший характеризує основоположні засади системи управління, зокрема його мету, принципи, завдання, функції та методи, тобто управління в статичі, то процес управління характеризує його динаміку, а саме – його стадійність» [7, с. 13].

Розглядаючи наукові підходи до такого складного поняття, як «механізм», необхідно навести визначення державно-правового механізму інформаційної безпеки, що було сформульовано Б.А. Кормичем: макрокомплекс органічних мікросистем, що адаптуються до зовнішнього середовища і унормовуються ієрархією правових норм та принципів [10, с. 10]. К.Г. Волинка визначає механізм забезпечення прав і свобод особи як єдине, цілісне і якісно самостійне явище правової системи, що є комплексом взаємозв'язаних і взаємодіючих юридичних передумов, нормативних засобів та загальносоціальних умов, які створюють належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод [3, с. 3–4].

Різноманіттю визначень механізму відповідає і велика кількість підходів до його структурних елементів. Так, наприклад, С.Ф. Константінов стверджує, що механізм забезпечення адміністративно-правового статусу іноземців в Україні складається з таких основних компонентів: 1) організаційно-структурні утворення; 2) адміністративно-правові заходи; 3) нормативне забезпечення [8, с. 14]. П.П. Білик до механізму правового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів відносить: 1) мету, яку бажано досягти в процесі розвитку; 2) правові норми, що регламентують всі положення щодо розвитку регіону від нормативного забезпечення мети до тих стосунків, які виникають між органами управління регіональним розвитком; 3) системи тих органів, які за своїм призначенням є органами управління регіональним розвитком; 4) системи відносин між органами управління регіональним розвитком [1, с. 11].

До елементів правового механізму реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин Я.В. Греца відносить: 1) правові норми, що закріплюють права; 2) самі права, як міра можливої поведінки, їх зміст, структура та гарантії здійснення; 3) юридичні обов'язки, як міра необхідної поведінки; 4) юридична діяльність суб'єктів правовідносин; 5) правосвідомість суб'єктів [5, с. 9–10]. О.В. Негодченко до юридичних елементів механізму забезпечення прав і свобод людини відносить: а) правові норми та нор-



мативно-правові акти як форми їх вираження; б) індивідуально-правові документи; в) юридичні факти; г) правові відносини; д) суб'єктивні права та юридичні обов'язки; е) форми й методи організації здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [12, с. 17]. Водночас він звертає увагу на те, що механізм організаційно-правового забезпечення визначається як динамічна система правових форм, засобів і заходів, дія і взаємодія яких спрямовані на запобігання порушенням прав людини чи на їх відновлення у разі порушення, що містить у собі три елементи: 1) охорону прав; 2) захист прав; 3) юридичну допомогу людині [12, с. 17]. В.І. Олефір зазначає, що установлення і підтримка міграційного режиму забезпечується за допомогою різноманітних механізмів, серед яких виділяється механізм протидії нелегальній міграції. Цей механізм, на його погляд, передбачає: 1) систему правових актів, що є основою функціонування механізму; 2) організаційно-структурні формування механізму; 3) організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції [13, с. 21].

При визначенні складових організаційно-правового механізму підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС В.В. Конопльов зазначає, що до них належать: мета, принципи, завдання, функції та методи, які є своєрідною основою, вихідними догмами функціонування управлінських рішень в ОВС, завдяки яким базується сам процес їх підготовки та прийняття, тобто їх динаміка [7, с. 13]. Структурними елементами механізму забезпечення прав і свобод особи К.Г. Волинка визначає: юридичні передумови забезпечення прав і свобод (правовий статус особи); нормативно-правові засоби забезпечення прав і свобод (юридичні гарантії); загальносоціальні умови реалізації, охорони і захисту прав і свобод особи (фактичне соціальне макросередовище, в якому здійснюється забезпечення прав і свобод). Внутрішні взаємозв'язки цих складових елементів обумовлюють узгоджену роботу механізму забезпечення прав і свобод у цілому [3, с. 10].

Виходячи з того, що механізм забезпечення ІзОД в органах прокуратури України реалізує її режим та є елементом її інформаційної безпеки, дотримуючись позиції О.В. Негодченко, ми вважаємо за доцільне визначити це поняття таким чином: це динамічна система правових форм, засобів і заходів впливу на поведінку суб'єктів через встановлення їхніх прав та обов'язків щодо створення, передачі, використання, зберігання, зміни, знищення ІзОД, що знаходиться у володіння, користуванні чи розпорядженні прокуратури, дія і взаємодія яких спрямовані на запобігання порушенню режиму ІзОД чи на його відновлення у разі порушення.

Розкриваючи зміст механізму адміністративно-правового забезпечення ІзОД у роботі органів прокуратури, на наш погляд, необхідно спиратися на висновки Г.О. Шломи щодо механізму адміністративно-правового забезпечення службової таємниці в ОВС України, врахувати положення щодо використання, охорони і захисту ІзОД [18, с. 145].

**Висновок.** Таким чином, докладно дослідивши наукові підходи до розуміння поняття «механізм забезпечення», вважаємо за можливе визначити механізм забезпечення ІзОД в органах прокуратури України, як динамічну систему правових форм, засобів і заходів впливу на поведінку суб'єктів через встановлення їхніх прав та обов'язків щодо створення, передачі, використання, зберігання, зміни, знищення ІзОД, що знаходиться у володіння, користуванні чи розпорядженні прокуратури, дія і взаємодія яких спрямовані на запобігання порушенню режиму ІзОД чи на його відновлення у разі порушення.

Враховуючи наведені вище позиції науковців щодо елементів механізму забезпечення, вважаємо за можливе визначити такі елементи механізму забезпечення ІзОД у роботі органів прокуратури, як: 1) правові норми та нормативно-правові акти; 2) індивідуально-правові документи; 3) юридичні факти; 4) інформаційне середовище, в якому виникають правовідносини щодо захисту ІзОД; 5) цілі та завдання, які реалізують інтереси працівників органів прокуратури щодо забезпечення режиму ІзОД; 6) принципи цього механізму; 7) суб'єкти, які вступають у такі інформаційні відносини; 8) їхні суб'єктивні права і юридичні обов'язки; 9) об'єкти, на які поширюється режим ІзОД; 10) засоби, способи та методи забезпечення ІзОД в органах прокуратури, що визначаються з урахуванням загроз; 11) відповідальність за дотримання правил режиму ІзОД в діяльності органів прокуратури. Детальній характеристиці цих елементів будуть присвячені наступні наукові роботи.



**Список використаних джерел:**

1. Білик П.П. Організаційно-правове забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / П.П. Білик; Одеськ. нац. юрид. акад. – Одеса, 2003. – 21 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
3. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / К.Г. Волинка; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2000. – 18 с.
4. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.М. Грабар; Львівськ. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2007. – 20 с.
5. Греца Я.В. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Я.В. Греца; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 20 с.
6. Іерусалимов І.О. Поняття «забезпечення» в юридичній науці // Наук. вісн. Київськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2007. – № 1. – С. 11–17.
7. Конопльов В.В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В.В. Конопльов; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 32 с.
8. Константінов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.Ф. Константінов; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2002. – 18 с.
9. Кормич Б.А. Державно-правовий механізм митної політики України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Б.А. Кормич; Одеськ. нац. юрид. акад. – Одеса, 2000. – 23 с.
10. Кормич Б.А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Б.А. Кормич; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 42 с.
11. Лушер В.В. Пріоритетні напрями розвитку інформаційного забезпечення органів прокуратури України. – [Електронний ресурс] / В.В. Лушер // Право.ua. – 2014. – № 1. – С. 51–54. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo\\_2014\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2014_1_10) – 52 с.
12. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Негодченко; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 39 с.
13. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В.І. Олефір; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 36 с.
14. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підруч. за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
15. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Голос України від 25.10.2014. – № 206.
16. Слинько Д.В. Процесуально-правовий механізм формування і прийняття рішень в органах внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д.В. Слинько; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 18 с.
17. Словник української мови: в 10-и т. – К.: Наук. думка, 1972. – Т. 3. – 630 с.
18. Шлома Г.О. Задачі та зміст механізму адміністративно-правового забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України // Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ. – 2006. – № 4. – С. 137–147.
19. Юдін О.К., Богущ В.М. Інформаційна безпека держави: Навч. посіб. – Х.: Консум, 2005. – 576 с.

