

УДК 342.98 + 35.083

О. В. Костенко, викладач кафедри
загально-правових дисциплін ВНПЗ
“Дніпропетровський гуманітарний університет”

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ЯК УЧАСНИК АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

Досліджено наукові теорії щодо видів адміністративно-правових відносин та їх актуальність для сфери правозахисної діяльності органів прокуратури. Сформульовано авторське поняття адміністративних відносин органів прокуратури у сфері обігу інформації з обмеженим доступом.

Ключові слова: принцип гласності; прокуратура; інформація з обмеженим доступом; таємниця; адміністративні відносини.

The article deals with the scientific theory about the types of administrative and legal relations and their relevance for the sphere of human rights activities of the prosecution. Formulated the concept of copyright administrative organs of relations in the sphere of classified information.

Key words: principle of transparency; prosecutor's office; information with limited access; secrecy; administrative relations.

Постановка проблеми. У державному механізмі України прокуратура виступає самостійним інститутом державного ладу, що реалізує покладені на неї Конституцією та законами України функції щодо забезпечення найвищої соціальної цінності людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки. Функції прокуратури, передбачені ст. 121 Конституції України [1], обумовлюють широке коло адміністративних відносин, учасником яких є органи прокуратури. Як зазначають В. В. Копейчиков та А. М. Колодій, термін “прокуратура” означає державний орган, що забезпечує захист людини, суспільства, держави від протиправних посягань і здійснює нагляд за точним виконанням законів, законності й для притягнення до суду правопорушника [2, 701]. Важливою складовою частиною виконання покладених на органи прокуратури функцій, проведення вдалих та ефективних сучасних реформ органів прокуратури є інформативний складник.

Запровадження масштабних докорінних реформ у системі органів вітчизняної прокуратури ґрунтується на базових історично сформованих принципах роботи цього державного правоохоронного органу. Одним із таких принципів діяльності прокуратури є принцип гласності, що базується на нормах Конституції України, які водночас і встановлюють його межі: 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, отриманої конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя. Таким чином, необхідність досягнення зазначених цілей є причинами участі прокуратури

© О. В. Костенко, 2015

в адміністративних відносинах, що пов'язані з обігом інформації з обмеженим доступом. Інститут інформації з обмеженим доступом, покликаний захищати інтереси громадян, суспільства й держави та встановлювати обмеження принципу гласності в роботі всіх державних органів, у тому числі й органів прокуратури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ґрунтовному дослідженню змісту, особливостей і видів адміністративних відносин приділяли увагу такі науковці, як: В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, Є. В. Курінний, О. І. Харитонова та інші відомі адміністративісти. Водночас участь органів прокуратури в адміністративних відносинах у сфері обігу інформації з обмеженим доступом окремо науковцями не було досліджено.

Мета статті – з'ясувати поняття, зміст, основні види адміністративних відносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, учасники яких – прокуратура та основні правові підстави її участі. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми та наукові теорії, що визначають зміст видів адміністративних правовідносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, учасником яких є прокуратура, а також сучасні тенденції у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Модельний закон “Про прокуратуру” (ст. 3) одним із головних принципів діяльності прокуратури визначає гласність діяльності органів прокуратури, проте тою мірою, якою це не суперечить вимогам законів про охорону прав і свобод людини і громадянина, а також законодавства про захист державної та іншої спеціально охоронюваної законом таємниці [3]. Тобто цей нормативний акт установлює презумпцію гласності діяльності органів прокуратури, яку відображено у новому Законі України “Про прокуратуру”, що формулює ці положення у п. 9 ст. 3 “Засади діяльності прокуратури” так: прозорість діяльності прокуратури забезпечується вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання [4]. Спираючись на положення Модельного закону “Про прокуратуру”, доходимо висновку, що такими обмеженнями є охоронювані законом таємниці. За вітчизняним законодавством дістають своє правове регулювання різні види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна, службова, таємна тощо.

Коло суб'єктів, задіяних в інформаційних відносинах органів прокуратури, предметом яких є інформація з обмеженим доступом, можна визначити, перерахувавши кількість професійних таємниць, що виокремлюють сучасні науковці. Так, до професійних таємниць зараховують: медичну таємницю, таємницю судового захисту, таємницю усиновлення, таємницю сповіді, таємницю досудового слідства, таємницю нотаріальних дій, нотаріальну таємницю, таємницю записів актів громадянського стану, лікарську таємницю, адвокатську таємницю, таємницю зв'язку, аудиторську таємницю, банківську таємницю, редакційну та журналістську таємницю, професійну таємницю суддів, податкову таємницю, відомості про заходи безпеки щодо суддів, посадових осіб, правоохоронних та контрольних органів, службову інформацію щодо ринку цінних паперів, геологічну інформацію про надра, комерційну таємницю, слідчу таємницю, таємницю наради суддів, службову таємницю [5, 154; 6, 84; 7, 63; 8, 13]. Таким чином, найпоширенішою сферою використання професійних таємниць є правоохоронна та правозахисна діяльність, яку безпосередньо здійснюють органи прокуратури.

Основною правовою підставою участі органів прокуратури в адміністративних відносинах у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, на наш погляд, є законне право прокуратури витребувати інформацію. Так, відповідно до ст. 23 Закону України

“Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII прокурор має право витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб’єктів, у порядку, визначеному законом [4]. В результаті реалізації цього права прокурори отримують відомості, що становлять означені вище види професійних таємниць.

Ураховуючи доведеність участі прокуратури в адміністративних відносинах у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, необхідно з’ясувати, учасником яких видів адміністративних відносин найчастіше є органи прокуратури. Класиками у сфері визначення видів адміністративних відносин необхідно визнати В. Б. Авер’янова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, Є. В. Курінного, О. І. Харитонову та інших відомих адміністративістів. Так, Д. Н. Бахрах визначає три види адміністративних відносин [9, 20–21], а В. К. Колпаков називає вже шість [10, 86–89], про п’ять видів адміністративно-правових відносин згадується в підручнику “Адміністративне право України” за редакцією Ю. П. Битяка [11, 44–46], Є. В. Курінний пропонує свій розподіл на види адміністративно-правових відносин [12]. Детальний аналіз видів адміністративно-правових відносин здійснила також О. І. Харитонова. Вона зазначає, що на рівні “адміністративістському” розрізняють правовідносини адміністративного матеріального права і правовідносини адміністративного процесуального права [13]. Своєю чергою, правовідносини адміністративного матеріального права поділяють на такі, що визначають (установлюють) права та обов’язки (встановлювальні), й такі, що визначають процедуру їх реалізації (процедурні).

Адміністративні правовідносини поділяються на регулятивні та охоронні різними науковцями за різними критеріями: за цільовим призначення [9, 20], за елементом юридичної норми (диспозиції або санкції) [14, 44], за функціональним призначенням [12]. Регулятивні правовідносини – це правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві, пов’язаних з реалізацією позитивних завдань виконавчої влади. Прикладом таких правовідносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом є регулювання порядку виконання законних вимог прокуратури щодо надання таких відомостей. Охоронні правовідносини регулюють правоохоронну діяльність шляхом установлення правових заборон і застосування до порушників адміністративного примусу. Приклад таких правовідносин – застосування заходів адміністративного припинення незаконного використання, наприклад персональних даних, через подання відповідної заяви до представника Уповноваженого з питань захисту персональних даних, а також адміністративна відповідальність за порушення правил використання персональних даних, передбачені ст. 188-39 “Порушення законодавства у сфері захисту персональних даних” та ст. 188-40 “Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. Прикладом цього різновиду відносин є невиконання законних вимог прокурора щодо надання інформації, у тому числі з обмеженим доступом, відповідальність за що передбачена ст. 185-8 КУпАП “Ухилення від виконання законних вимог прокурора” [15].

За змістом адміністративно-правові відносини поділяються на матеріальні та процесуальні. В основі матеріальних і процесуальних адміністративно-правових відносин лежать відповідні матеріальні та процесуальні норми. За допомогою перших закріплюється адміністративно-правовий статус різноманітних учасників суспільних відносин,

система, структура державних та інших владних структур, правові режими владно-управлінської діяльності, підстави та межі відповідальності за адміністративні правопорушення. Для цих норм досить поширено визначення “статичні норми” [12]. Прикладами матеріальних адміністративно-правових відносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, у яких бере участь прокуратура, є правовідносини, що виникають з приводу встановлення компетенції суб’єктів владних повноважень щодо створення, накопичення, збирання, зберігання та передання інформації з обмеженим доступом.

Протилежність матеріальним адміністративно-правовим нормам становлять процесуальні адміністративно-правові норми. Як зазначає О. І. Харитонова, іменувати їх “процесуальними”, мабуть, було б не зовсім коректно, оскільки термін “процес” може вживатися у широкому й у вузькому значенні. І якщо “процесуальні” правовідносини в широкому значенні цього поняття охоплюють процедурні відносини, то “процесуальні” адміністративні відносини у їх вузькому значенні слід трактувати як категорію однопорядкову з поняттям “процедурні відносини”. Процедурні відносини та процесуальні адміністративні відносини у вузькому значенні – це різновиди родового поняття процесуальні відносини у широкому значенні слова [13, 16]. Адміністративно-процесуальні відносини закріплюють процедурні форми (порядок) здійснення матеріальних норм та їх захисту. Ними визначаються різноманітні управлінські провадження позаделіктного та деліктного характеру. Вони забезпечують динаміку владно-управлінської діяльності [12]. Так, у сфері використання інформації з обмеженим доступом суб’єктами владних повноважень, у тому числі органами прокуратури, процедурними є відносини, пов’язані з присвоєнням грифів обмеження доступу тим чи іншим відомостям, процедури зняття таких грифів, надання доступу запитувачам інформації до них тощо.

Традиційно адміністративно-правові відносини за ознакою зв’язків між їх учасниками поділяються на вертикальні та горизонтальні. Крім того, в окремих працях з теорії адміністративного права згадуються так звані діагональні адміністративні правовідносини [12]. Вертикальні адміністративно-правові відносини – це відносини субординаційного характеру. Вони мають місце там, де одна сторона підпорядкована другій. Це взаємовідносини, що існують між органами виконавчої влади, які стоять вище відносно органів, що стоять нижче. Вертикальні адміністративно-правові відносини існують і тоді, коли одна зі сторін, наділена певним обсягом владних повноважень, має право видавати акти, здійснювати приписи, обов’язкові для непідпорядкованої сторони. Прикладом таких відносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом є обмін інформацією з обмеженим доступом між Генеральною прокуратурою та іншими органами прокуратури різних рівнів, коли передання таких даних обов’язково в інтересах правопорядку й безпеки в державі. Характерна особливість вертикальних відносин полягає в тому, що в них найвиразніше виявляється основний метод адміністративно-правового регулювання – метод владної підпорядкованості щодо учасників адміністративних правовідносин. Горизонтальні адміністративно-правові відносини – це відносини, що виникають між непідпорядкованими органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами. Іншими словами, це відносини, учасники яких не перебувають у підпорядкуванні один одного. Прикладом горизонтальних відносин є обмін інформацією з обмеженим доступом між територіальними органами прокуратури однієї ієрархічної ланки.

В окремих випадках, зазначає Є. В. Курінний, відносини адміністративного права не можна однозначно зарахувати ні до вертикальних, ні до горизонтальних. Маючи окремі, близькі до згаданих типів ознаки, ці відносини утворюють третю за характером

зв'язків групу діагональних адміністративно-правових відносин. До них належать відносини, які виникають: 1) між різнорівневими й не підпорядкованими один одному органами владно-управлінської компетенції (наприклад, відносини між органом виконавчої влади і структурами місцевого самоврядування); 2) між державними контрольно-наглядовими інституціями і громадянином або підприємством, установою, які організаційно їм не підпорядковані, а лише підконтрольні з окремих питань; 3) між владним органом і особою, яка скоїла адміністративне правопорушення [12]. Прикладами діагональних відносин є отримання інформації органами прокуратури від інших суб'єктів владних повноважень у процесі здійснення ними наглядової та правозахисної діяльності.

Тривалий час у нашій правовій доктрині проводився досить жорсткий і дещо упереджений поділ засобів і методів впливу на суспільні відносини, які виникають у сфері управлінської діяльності. Вважалося, що сфері приватного права притаманні відносини рівності і партнерства, а публічним галузям і, зокрема, адміністративному праву – відносини влади-підпорядкування. Такий погляд не відповідає сучасним умовам державно-управлінської діяльності. Практика останніх десятиліть наочно показала, що панування однобічної волі не дозволяє здійснювати управлінську діяльність з належною ефективністю [16, 3]. Як зазначає С. С. Скворцов, важливу роль у формуванні партнерських відносин органів влади із суспільством відіграє адміністративний договір. На наш погляд, адміністративний договір також застосовується для організації обміну інформацією з обмеженим доступом між правоохоронними органами та інститутами громадянського суспільства. Вважаємо, що під час напрацювання напрямів удосконалення правового регулювання адміністративних відносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом за участю органів прокуратури необхідно більше уваги приділяти саме таким договорам.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. З урахуванням зазначеного пропонуємо визначити адміністративні відносини у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, учасником яких є органи прокуратури, як інформаційні відносини державного управління та державного регулювання діяльності органів прокуратури та інших суб'єктів владних повноважень як володільців, розпорядників і користувачів інформації з обмеженим доступом, що регулюються нормами права, з метою забезпечення інтересів національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку, запобігання заворушенням чи злочинам, охорони життя, здоров'я, власності населення, захисту прав фізичних та юридичних осіб у процесі здійснення правоохоронної та правозахисної діяльності органами прокуратури. Наведені приклади свідчать, що органи прокуратури є учасниками всіх названих вище видів адміністративно-правових відносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, оскільки наділені універсальною компетенцією для здійснення правоохоронної діяльності виступати від усіх юридичних осіб публічного та приватного права інформацію, навіть з обмеженим доступом. У подальшому детальному дослідженні підлягатимуть окремі види адміністративно-правових відносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом, учасниками яких є органи прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон, прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 р. – № 30. – Ст. 141.
2. Копейчиков В. В. Правознавство : підручник / В. В. Копейчиков, А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 748 с.

3. Модельный закон о прокуратуре [Электронный ресурс] : Закон, принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ (постановление от 16 ноября 2006 г. № 27-6) // Верховна Рада України. – Режим доступа : http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/s_how/997_g19/print1437395231960711

4. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Голос України від 25.10.2014 р. – № 206.

5. Петрухин И. Л. Личная жизнь: пределы вмешательства / Петрухин И. Л. – М. : Юрид. лит., 1989.

6. Смолькова И. В. Проблемы охраняемой законом тайны в уголовном процессе : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : 12.00.09 / И. В. Смолькова ; Акад. управления МВД России. – М., 1998. – 35 с.

7. Виноградова Г. В. Професійна таємниця в міжнародно-правових джерелах: окремі питання регулювання та використання досвіду в законодавстві України / Г. В. Виноградова // Юрид. журн. – 2006. – № 4. – С. 60–66.

8. Меркулова С. Н. Уголовно-правовая охрана профессиональной тайны : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : 12.00.08 / С. Н. Меркулова ; Нижегород. филиал гос. ун-та. – Нижний Новгород, 2007. – 19 с.

9. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д. Н. – М. – 1996. – 355 с.

10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

11. Битяк Ю. П. Адміністративне право України [Електронний ресурс] : підручник / Битяк Ю. П. – К. : Юрінком Інтер. – 2005. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/102.htm

12. Курінний С. В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування : навчальний посібник / Курінний С. В. – Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.

13. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа [Електронний ресурс] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. І. Харитонов ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2004. – 36 с.

14. Авер'янов В. Б. Актуальні завдання реформування адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8.

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 р. – № 51. – Ст. 1122.

16. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С. С. Скворцов. – Х., 2005. – 27 с.

17. Макарова З. В. Гласность уголовного процесса : монография / З. В. Макарова. – Челябинск : ЧГТУ, 1993. – С. 133.

18. Рожнов А. А. Уголовно-правовая охрана профессиональной тайны : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : 12.00.08 / А. А. Рожнов. – Казань, 2002. – С. 15–17.