

УДК 342.9

Г. П. СЕРЕДА

Григорій Порфирович Серета, доктор юридичних наук, професор, заступник Генерального прокурора України

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Соціальна значимість прокурорської діяльності в Україні, спрямованої на забезпечення законності, зміцнення правопорядку, захист прав громадян, інтересів суспільства та держави, обумовлює необхідність підвищення її якості та результативності. Певною мірою цьому сприяє процес інформатизації системи органів прокуратури в Україні.

Його основна мета – формування високоефективного автоматизованого інформаційно-обчислювального середовища, здатного найбільш повно й оперативно задовольнити інформаційні потреби прокуратур усіх рівнів (залежно від компетенції) для розв'язання своїх завдань¹. У самому загальному вигляді такий процес можна визначити як комплекс взаємопов'язаних наукових, технічних, організаційних, правових, соціально-економічних та інших заходів, спрямованих на модернізацію інформаційного забезпечення діяльності прокуратури через створення, застосування та розвиток комп'ютерних інформаційних систем, мереж, ресурсів і технологій².

Останні не лише створюють сприятливі умови для підвищення прозорості в роботі, а й дають змогу в максимально стислі терміни (завдяки швидкій передачі даних), на підставі ретельно проведеного аналізу накопиченого матеріалу, приймати оптимальні рішення.

Зазначимо, що раніше впровадження комп'ютерних технологій в роботу органів прокуратури зводилося лише до їх комп'ютеризації – насичення комп'ютерною технікою, типовими комп'ютерними програмними продуктами, а також створення локальних комп'ютерних мереж. Стан комп'ютерної інформаційної культури в діяльності працівників органів прокуратури фактично обмежувався рівнем індивідуальної комп'ютерної грамотності: застосування персональних комп'ютерів як універсальних друкарських машинок; для проведення окремих операцій статистичної та інформаційно-аналітичної роботи тощо.

Останнім часом починають вже активніше використовуватися різноманітні загальнодоступні комп'ютерні інформаційно-пошукові системи правової інформації та засоби комп'ютерної телекомунікації масового застосування: електронна пошта, інформаційні ресурси в мережі Інтернет. Крім того, на сьогодні в діяльності прокурорів використовуються можливості таких основних програмних комплексів, як: «Єдина система статистики та аналізу органів прокуратури України» (далі – ЄССА)³; система управління документами секретаріату Генеральної прокуратури України на базі ПЗ «Мегаполіс» (далі – Мегаполіс); «Єдиний реєстр досудових розслідувань» (далі – ЄРДР)⁴. Перші дві системи функціонують лише в межах прокурорського системи, а доступ до ЄРДР мають і інші правоохоронні органи.

На сьогодні саме ЄРДР, що був створений⁵ на виконання п. 22 Перехідних положень Кримінального процесуального кодексу України⁶, є найбільш досконалою системою, зважаючи насамперед на інтеграційно-комунікативні можливості. Для забезпечення належної міжвідомчої взаємодії та ефективного функціонування ЄРДР видано низку спільних наказів Генерального прокурора України, а також Голови Державної судової адміністрації від 27 вересня 2012 р. № 91/114 «Про затвердження Порядку надсилання інформації про осіб у кримінальних провадженнях та електронних копій судових рішень щодо осіб, які вчинили кримінальні правопорушення» (зі змінами від 12 лютого 2014 р.); Міністра внутрішніх справ України від 17 листопада 2012 р. № 115/1046 «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».

При цьому основним напрямом подальшої модернізації ЄРДР залишається аналітична функціональність.

Щодо програмного комплексу ЄССА то його впровадження у практичну діяльність було поетапним⁷. З 1 січня 2012 р. розпочали роботу з ЄССА прокурори районного та обласного рівнів (наказ Генерального прокурора України від 28 грудня 2011 р. № 123). У подальшому (з 1 січня 2013 р.) у зв'язку із затвердженням нової редакції Інструкції зі складання звітності про роботу прокурора розпочав вносити відомості про результати своєї роботи до ЄССА і центральний апарат Генеральної прокуратури України⁸.

Практика роботи з ЄССА свідчить, що на сьогодні в середньому в даній системі одночасно працюють майже 1,3 тис. користувачів, а у «пікові» дні до 3 тисяч. Щодня створюється від 30 тис. до 50 тис. документів. У «звітні періоди» щодобово готується 80 тис. звітів.

Враховуючи, що можливості ЄССА ще не вичерпані, необхідним є окреслення перспектив подальшого розвитку даного комплексу з урахування потреб прокуратур всіх рівнів. У цьому контексті вкрай важливим для обласних та центрального апаратів є автоматизація певної частини аналітичної роботи, зокрема формування за різноманітними критеріями таблиць, графіків, діаграм, порівнянь тощо (далі – аналітичний матеріал), у тому числі на основі даних офіційного звіту форми П «Про роботу прокурора», що на сьогодні вже формується у ЄССА.

Так, необхідно передбачити можливість розробки працівниками в системі власного аналітичного матеріалу, виходячи з наявних потреб (для проведення певного заходу (нарада, колегія, семінар тощо), вивчення або дослідження певної проблеми, теми та ін.). При цьому остаточний варіант створеного матеріалу повинен зберігатись програмою та систематизуватись у певних папках з чіткою ієрархією за датою та видами заходу. Зазначене суттєво полегшить роботу як на рівні зонального прокурора, так і керівника самостійного структурного підрозділу, який матиме змогу через значний проміжок часу віднайти ті чи інші матеріали та вивчити досвід організації заходів, не повторюючи помилок та забезпечуючи більш ґрунтовне опрацювання матеріалу для підвищення якості підготовки до проведення заходу.

Даний функціонал стане в пригоді працівникам і на районному рівні, адже вони матимуть змогу переглянути матеріали заходу, у якому брали участь, та повторити пройдене.

На жаль, нині одні цей потенціал ЄССА не використовується, а зональні прокурори продовжують витрачати значний час на підготовку аналітичного матеріалу за допомогою ресурсу Microsoft (документи Word та листи Excel), тобто реалізуючи технічну функцію, замість зосередження більшої уваги на розв'язанні завдань з контрольними строками.

У цілому ЄССА повинна стати «електронною оболонкою» роботи прокурора, зосередивши у собі увесь розрізнений масив матеріалів та інформації з усіх видів діяльності. На нашу думку, технічні можливості для удосконалення в ЄССА закладено.

Запровадження зазначених новацій в роботу ЄССА не вимагає залучення широкого кола державних органів, їх інформаційних ресурсів чи отримання до них доступу. Достатньо належно організованої роботи структурних підрозділів центрального апарату та прокуратур обласного рівня, а також відповідного фінансування фахівців з комп'ютерного забезпечення.

Важливе значення інформаційні технології мають і для взаємодії органів прокуратури з іншими державними, контролюючими та правоохоронними органами.

На сьогоднішній день взаємодія між органами прокуратури здійснюється головним чином через реалізацію прокурорами повноважень, передбачених ст.ст. 8, 20 Закону України «Про прокуратуру»⁹. Це аж ніяк не сприяє оперативності у реагуванні на виявлені порушення, оскільки призводить до значних витрат часу, у тому числі пов'язаних з пересиланням запитів та підготовкою на них відповіді.

У даному випадку можливим виходом є створення єдиного інформаційного простору, до якого були б долучені усі без винятку органи державної влади та контролю.

Необхідно зауважити, що Верховною Радою України ще на початку 1998 р. прийнято Закони України «Про Національну програму інформатизації»¹⁰ та «Про Концепцію Національної програми інформатизації»¹¹.

Головною метою Програми є забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною й повною інформацією на основі широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави.

Однак слід визнати, що на сьогодні не створено єдиного інформаційного простору та навіть документообігу. Проте робота у цьому напрямі розпочалася шляхом формування відповідної правової бази.

Генеральна прокуратура України теж долучилась до виконання Програми інформатизації. У грудні 2013 р. було створено робочу групу з питань впровадження «Єдиної системи електронного документообігу органів прокуратури України» (далі – ЄСЕД ОПУ)¹².

У ЄСЕД ОПУ буде здійснено спробу створення підсистеми, призначеної для взаємодії з інформаційними системами державних органів, що повинно вирішити наявні питання доступу прокурорів до інформаційних ресурсів інших органів влади та контролю.

З огляду на викладене необхідно окреслити основні аспекти роботи «електронної взаємодії». У загальних рисах ця взаємодія, як варіант, може реалізовуватись наступним чином: «Прокурор» – «ЄССА» – «Інтернет-ресурс державного органу».

Так, працівник прокуратури, отримуючи персональний доступ до ЄССА, автоматично отримує доступ, у межах своєї компетенції, до даних органів державної влади та контролю, оскільки до ЄССА прив'язані програмні ресурси цих органів. Для прикладу, з метою перегляду інформації про роботу певного органу дер-

жавної влади чи контролю у ЄССА необхідно вибрати відповідну вкладку «Органи державного контролю» і «Органи державної влади». Дані вкладки включають в себе своєрідний каталог органів. При виборі одного з них відображається система відомостей про нього за певними параметрами, чи то «установчі документи» чи «статистична інформація», «державні закупівлі», «штат», «перевірки», «план роботи» тощо.

Після вибору прокурором необхідної інформації програмний комплекс ЄССА звертається до адміністратора сайту органу і вже тоді, після отримання доступу, видає запитовані дані прокурору.

Аналогічним чином доцільно підключити до ЄССА офіційні сайти із даними державного статистичного спостереження, документообігу державних органів влади та контролю (необхідно у разі прийняття рішення про перенаправлення звернення для первинного вирішення) та інше.

Поряд із тим необхідно визначити перелік інформації, яку обов'язково повинні розміщати органи державної влади та контролю на своїх інтернет-порталах, з дотриманням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»¹³, а також посилити відповідальність за її відсутність.

Також необхідно звернути увагу на більш глибоку інтеграцію ЄССА з Єдиним державним реєстром судових рішень, оскільки його ресурси кожного дня використовуються прокурорами при здійсненні представництва інтересів громадян та держави в суді¹⁴.

Підсумовуючи слід зазначити, що інформатизація органів прокуратури сприяє підвищенню якості, результативності та ефективності їх діяльності. А тому вдосконалення існуючих інформаційних систем має стати нагальним питанням в умовах сьогодення.

¹ Цимбалюк В. До міжнародних стандартів інформаційного забезпечення діяльності прокуратури України в мовах формування інформаційного суспільства / В. Цимбалюк // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). – К.: Академія прокуратури України, 2006. – С. 166.

² Середа Г. Концептуальні засади наукового забезпечення інформатизації прокуратури / Г. Середа, І. Рогатюк, В. Цимбалюк // Вісник прокуратури. – 2006. – № 5. – С. 14–19.

³ ЄССА органів прокуратури України – Режим доступу: <https://es.gp.gov.ua/gpu/Portal.CSP.portal.cls?CSPCHD=0740050200003745h6Z5oJ0000TOSzWnr9XOUreMg8GQUlcQ-->

⁴ Єдиний реєстр досудових розслідувань. – Режим доступу: <https://erdr.gp.gov.ua/erdr/erdr.web.system.LoginPage.cls>

⁵ Про Єдиний реєстр досудових розслідувань: наказ Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69 // Генеральна прокуратура України / Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>

⁶ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Верховна Рада України. – Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

⁷ Наказ Генерального прокурора України «Про впровадження комп'ютерного програмного комплексу «Єдина система статистики та аналізу роботи органів прокуратури України» від 28.12.2011 № 123 // Генеральна прокуратура України / Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>

⁸ Про затвердження Інструкції зі складання звітності про роботу прокурора: наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 № 121 // Генеральна прокуратура України / Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>

⁹ Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Верховна Рада України. – Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/print1382533593436355>

¹⁰ Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 № 74/98-ВР // Верховна Рада України. – Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80/print1382533593436355>

¹¹ Закон України «Про концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 № 75/98-ВР // Верховна Рада України. – Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80/print1394038453679009>

¹² Розпорядження Генерального прокурора України «Про створення робочої групи з питань впровадження ЄСЕСД органів прокуратури України» від 23.12.2013 № 185 // Генеральна прокуратура України / Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>

¹³ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Верховна Рада України. – Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

¹⁴ Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>

Резюме

Середа Г. П. Окремі питання інформатизації прокурорської діяльності.

Стаття присвячена питанням інформатизації прокурорської діяльності в Україні, зокрема особливостям використання в роботі основних програмних комплексів: ЄРДР, ЄССА, Мегаполіс. Приділяється увага їх подальшому розвитку з урахуванням потреб прокуратур всіх рівнів.

Ключові слова: інформатизація, органи прокуратури, комп'ютерні технології, програмні комплекси, підвищення ефективності.

Резюме

Середа Г. П. Отдельные вопросы информатизации прокурорской деятельности.

Статья посвящена вопросам информатизации прокурорской деятельности в Украине, в частности особенностям использования в работе основных программных комплексов ЕРДР, ЕССА, Мегаполис. Уделяется внимание их дальнейшему развитию с учетом потребностей прокуратур всех уровней.

Ключевые слова: информатизация, органы прокуратуры, компьютерные технологии, программные комплексы, повышение эффективности.

Summary

Sereda G. Individual questions of informatization of Prosecutor's activity

An article concerning informatization the prosecution office in Ukraine, in particular about using the main software systems: ERDR, YESSA, Megapolis. Attention is paid to the further development of the needs of prosecutors at all levels.

Key words: informatization, the prosecutor's office, computer technology, software systems, efficiency.

Отримано 20.06.2014

УДК 342.9

Д. Д. КОССЕ

Дмитро Дмитрович Коссе, кандидат юридичних наук

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ: ІНТЕГРАЦІЙНИЙ ТА ПОЗАГАЛУЗЕВИЙ ПІДХІД

Категорія правових режимів де-факто, особливо останнім часом, достатньо широко існує і застосовується в правовій науці, юридичній практиці, використовується в юридичній літературі, все більше затверджується в якості важливої категорії правознавства. Законодавець все частіше використовує такі словосполучення, як «митний режим», «режим господарської діяльності», «пільговий режим», «режим найбільшого сприяння», «національний режим», «режим власності» тощо.

При цьому конкретні визначення понять та ознак цих режимів практично відсутні в чинному українському законодавстві. Зазначенні поняття визначаються у лексиконі політиків, законодавців, державних діячів, засобах масової інформації, іноді зараз починають зустрічатися у джерелах українських правників. При цьому таке застосування стосується здебільшого окремих галузей права, в особливості це поняття вивчається в теорії права, міжнародному публічному та приватному праві, адміністративному й фінансовому праві.

Хоча в більшості при застосуванні таких режимів до одного об'єкта правового регулювання використовуються методи правового впливу різних галузей права. Через категорію правових режимів фактично здійснюється регулювання суспільних відносин, які не можуть бути врегульовані в межах існуючого предмета, методу та механізму правового регулювання відповідних галузей права і потребує застосування особливої юридичної форми, яка поки що є мало відомим елементом такого правового регулювання для сучасного українського законодавства.

Така структура будується відповідно до комплексного підходу щодо об'єкта правового регулювання, який саме визначає ті відносини, які повинні бути врегульовані та врегулювання яких потребує суб'єкт (учасник) або держава. Існування й розвиток категорії правового режиму пов'язані із необхідністю вирішення, врегулювання та забезпечення практичної реалізації ряду важливих комплексних проблем, що належать здебільшого до сфери міжнародної та внутрідержавної безпеки, в тому числі й економічної¹.

Саме це і викликає все більший інтерес у науковців та практиків. Зумовлено це декількома причинами.

По-перше, «режимне регулювання» перейшло на якісно інший рівень, відійшовши від відомчого нормотворення, змінившись на законодавче регулювання.

По-друге, публічне управління потребує особливих регулятивних якостей від правових режимів, які дають можливість ефективно організувати діяльність органів виконавчої влади на визначеній території та в різних нестандартних управлінських ситуаціях і в різних сферах, галузях правового регулювання.

По-третє, з'явилося все більше об'єктів, предметів, територій, які не можуть обійтися без режимних правил діяльності, що можуть створювати умови для їх постійного функціонування та розвитку.

По-четверте, особливі правові режими є адекватною адміністративною формою діяльності в нестандартних умовах, що дає можливість, з одного боку, застосовувати відповідні надзвичайні заходи, а з іншого, – гарантувати їх відповідність конституційному статусу.

По-п'яте, режими допомагають об'єднувати та диференціювати правові заходи в залежно від характеру суспільних відносин, тобто об'єкта правового регулювання, мети і завдань, що стоять перед суб'єктом застосування права, органічно об'єднує їх з іншими політичними, економічними, інформаційними заходами. Для режимів характерна саме системність правових заходів, що використовуються².

Тобто, проблема встановлення, застосування та функціонування правових режимів для урегулювання суспільних відносин є дуже актуальною в сучасній науці. Правовий режим розглядається науковцями (як зараз, так і у недалекому минулому) та законодавцем як комплексна правова категорія, визначення поняття та ознак якої потребує порівняльного аналізу, розгляду інших категорій правової дійсності. Всебічне вивчен-