

# ЗМІСТ

---

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ .....</b>	<b>4</b>
<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ІЗОД В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ .....</b>	<b>6</b>
1.1. Принцип гласності в діяльності органів прокуратури України та його обмеження.....	6
1.2. ІЗОД, що використовується в діяльності органів прокуратури.....	31
1.3. Професійна таємниця органів прокуратури та режим таємності.....	71
1.4. Іноземний досвід правового регулювання обігу ІЗОД в роботі органів прокуратури.....	86
<b>РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ІЗОД В СИСТЕМІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ.....</b>	<b>108</b>
2.1. Поняття та зміст механізму забезпечення режиму ІЗОД у роботі органів прокуратури.....	108
2.2. Характеристика елементів механізму забезпечення режиму ІЗОД у роботі органів прокуратури.....	128
2.3. Адміністративно-правові засоби забезпечення режиму ІЗОД в системі органів прокуратури та у процесі їх взаємодії з іншими суб'єктами.....	148
2.4. Шляхи удосконалення правового регулювання обігу ІЗОД у роботі органів прокуратури.....	174
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>191</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>195</b>
<b>ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>255</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

---

АРК – Автономна Республіка Крим  
АТО – антитерористична операція  
ВРУ – Верховна рада України  
ЄС – Європейський Союз  
ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень  
ЄРДР – Єдиний реєстр досудових розслідувань  
ЗМІ – засоби масової інформації  
ІзОД – Інформація з обмеженим доступом  
ККУ – Кримінальний кодекс України  
КМУ – Кабінет Міністрів України  
КУпАП – Кодекс України про адміністративні  
правопорушення  
Мін'юст – Міністерство юстиції України  
НАТО – Організація Північноатлантичного договору, також  
Північноатлантичний альянс  
НБУ – Національний банк України  
ОБСЕ – Організація з Безпеки та Співробітництва в Європі  
ООН – Організація Об'єднаних Націй  
ПД – персональні дані  
РНБО – Рада національної безпеки і оборони України  
РФ – Російська Федерація  
СБУ – Служба безпеки України  
СНД – Співдружність Незалежних Держав  
США – Сполучені Штати Америки

## ПЕРЕДМОВА

---

Процес системного правового реформування в Україні зумовив необхідність перегляду правових засад, з урахуванням європейських цінностей та стандартів захисту прав людини, зокрема, і в інформаційній сфері, не тільки Національної поліції, Адвокатури, Судовій системі, але й органах прокуратури України. Сучасні тенденції транспарентності органів прокуратури в Україні мають відповідати європейським вимогам інформаційної безпеки, частиною якої є неминуче обмеження їх інформаційної відкритості шляхом скорочення вільного доступу громадськості до інформації з обмеженим доступом (далі – ІЗОД).

Через недосконалість українського законодавства, що регламентує обіг ІЗОД у роботі органів прокуратури, а також декларативність професійних традицій таємності та конфіденційності в роботі прокуратури України трапляються випадки порушення режиму такої інформації, що носять латентний характер і не відображаються у статистичних даних. На поширеність таких фактів вказують результати анкетування громадян та працівників органів прокуратури.

Питання правового регулювання обігу ІЗОД в інформаційних відносинах, учасниками яких у тому числі є органи прокуратури, у своїх роботах висвітлювали В.Ю. Артемов, Г.О. Блінова, В.М. Богуш, Г.В. Виноградова, Д.О. Гетманцев, В.А. Глуховець, С.Л. Ємельянов, Б.А. Кормич, В.С. Кузьмічов, В.Г. Лісогор, С.М. Логінова, А.І. Марущак, Г.І. Резнікова, О.С. Самойлова, Я.Д. Скиба, Л.Д. Топалова, А.В. Тунік, В.М. Чередник, А.О. Шаповалова та інші.

Але в цих наукових дослідженнях питання правового регулювання обігу ІЗОД у системі інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури не було предметом окремого розгляду на монографічному рівні. Наведене зумовило актуальність написання даної монографії.

Автори розглядаємої монографії сподіваються, що вона не тільки допоможе науковцям, але й викличе зацікавленість юристів практиків, викличе бажання не зупинятися на вже досягнутому професійному рівні.

# Розділ 1.

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ІЗОД В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

---

### **1.1. Принцип гласності в діяльності органів прокуратури України та його обмеження**

Сучасний етап розвитку органів прокуратури характеризується масштабними реформами, що відображені у новому законі України «Про прокуратуру», який вступив у силу 15 липня 2015 року. Для координації проведення цих реформ у березні 2015 року керівництво Генеральної прокуратури України презентувало громадськості стратегію реформування органів прокуратури. Важливу роль у проведенні модернізації вітчизняних органів прокуратури, на яких покладено відповідальність за реформування та очищення системи, відіграють новостворені два ключових самостійних структурних підрозділи: Генеральна інспекція (управління з розслідування у кримінальних провадженнях стосовно працівників прокуратури та інформаційної безпеки) та Департамент реформ [54]. Вказані органи організують роботу щодо впровадження Європейських стандартів у щоденну роботу прокурорів згідно відповідних положень та забезпечують правове супроводження процесу докорінного реформування. Одним з пріоритетів роботи новостворених підрозділів є відкрита та активна співпраця з громадськістю та оперативне інформування щодо результатів своєї діяльності. Таким чином, важливою складовою проведення вдалих та ефективних реформ органів прокуратури є інформативна складова. Запровадження масштабних докорінних реформ в системі органів прокуратури, на наш погляд, повинно базуватись на базових історично-сформованих принципах роботи цього державного правоохоронного органу.

Одним з таких принципів діяльності прокуратури є принцип гласності, що 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 усіх державних органів, у тому числі й органів прокуратури.

Враховуючи чіткий вектор євро інтеграційних процесів при реформуванні органів прокуратури, важливим критерієм при дослідженні принципу гласності та його обмежень у роботі органів прокуратури виступатимуть європейські засади інформаційної взаємодії держави та суспільства. Як зазначає Пухтецька А.А., на сьогодні в доктрині адміністративного права України визнається необхідність врахування принципів європейського адміністративного права для оновлення розуміння принципів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що сприятиме не тільки удосконаленню доктринального розуміння вимог, основоположних засад діяльності органів публічної адміністрації у взаємовідносинах із громадянами, а значною мірою визначатиме подальшу правотворчу та правозастосовчу практику, напрями трансформації вітчизняної правової системи в цілому [336, с. 79].

Термін «принцип» походить від латинського слова «*princĭpium*», яке тлумачиться як начало, основа. Водночас, принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [364, с. 547]. За В. І. Далем, слово «принцип» означає наукове чи моральне начало, основу, правило, від якого не відступають [379, с. 431]. У правовій доктрині, зазначає Старчук О.В., під час визначення поняття принципів права науковці вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні

засади, закономірність, сутність, система координат тощо. Багато категорій є однорідними. Тому, на думку Старчук О.В., принципи – це загальні, керівні (основні, головні, відправні, вихідні теоретичні, загальні нормативно-керівні, спрямовуючі) положення [368, с. 40]. В українській правовій традиції останнього століття склалася думка відповідно до якої поняття «принцип» означає вихідне положення, напрям, ідею [132, с. 195], порядок здійснення регулюючого впливу [194, с. 12]. При дослідженні сучасних принципів вітчизняного адміністративного права, на наш погляд необхідно враховувати поняття принципів європейського адміністративного права. Їх Пухтецька А.А. визначає як перелік ключових вимог до діяльності європейської адміністрації на європейському та національному рівнях. Принципи європейського адміністративного права, на її думку, визначають сукупність основних принципів, які відбивають найважливіші цінності, гарантії, права людини і громадянина у взаємовідносинах з європейською адміністрацією [336, с. 79].

Узагальнивши наукові підходи можна констатувати, що ознаками принципів є : 1) фіксація їх на законодавчому рівні в правових нормах; 2) принципи віддзеркалюють об'єктивні закономірності функціонування суспільних відносин та відображають волю держави щодо моделювання розвитку будь-якого суспільного явища; представляють взаємообумовлений об'єктивний вираз волі держави; 3) їх форма має суб'єктивний характер, оскільки вони є результатом усвідомлення волі та діяльності законодавця членами суспільства з урахуванням історичних передумов її формування; 4) недотримання принципів призводить до специфічних наслідків, що мають юридичний, процедурний чи матеріальний прояс [107, с. 67]. Ці ознаки характерні і для принципів діяльності органів прокуратури.

Підтримуючи позицію М.П. Гурковського, автори вважають, що принципами є такі нормативно-керівні положення, які діють безвідносно до змін, доповнень або скасування окремих актів і правових норм і визначають порядок функціонування цієї діяльності; це ідейні основи, які уособлюють закономірності розвитку певної діяльності, показують її сутність і специфіку як самостійного правового явища, та

виступають основою практичної діяльності публічних органів [33, с. 60]. На думку М.Й. Курочки, принципи організації діяльності прокуратури – це керівні положення, які визначають найбільш істотні риси й ознаки діяльності органів прокуратури й основні вимоги, що ставляться до неї [129].

Критеріями визначення принципів організації та діяльності органів прокуратури, на думку К.І. Кузьмін, є по-перше, те, що ці принципи мають відображати особливості внутрішнього механізму діяльності прокуратури, і по-друге, відповідати сутності поняття «принцип» як керівної ідеї, яка спрямовує діяльність прокуратури, визначаючи її особливості та зміст [124, с. 33].

Науковці визначають велику кількість видів принципів діяльності органів прокуратури, серед яких переважна більшість відзначають принцип гласності. Так, в одному з дисертаційних досліджень принципів організації та діяльності прокуратури України, проведеного В.І. Малюгою, теж було виокремлено принцип гласності діяльності прокуратури [150, с. 169].

Поряд з принципом гласності науковці все активніше досліджують пов'язане із його реалізацією явище транспарентності прокуратури. Як зазначає Гаврюшенко Г.В. зараз поряд із терміном «транспарентність» у науковому обігу використовуються й інші подібні за значенням терміни: «відкритість», «прозорість», «гласність» тощо. Гаврюшенко Г.В. у своєму дисертаційному дослідженні доходить висновку, що ці поняття не є тотожними, але є взаємопов'язаними в контексті транспарентності, і відсутність хоча б однієї з названих характеристик не дозволяє існувати транспарентності як інструменту демократії. Цим науковцем транспарентність розглядається як складне правове явище, що утворюється із сукупності правовідносин з приводу доступу різних суб'єктів до потрібної їм інформації з відповідною повнотою, достатністю та достовірністю [26, с. 7]. Принцип транспарентності універсальний принцип діяльності усіх суб'єктів владних повноважень. Так, наприклад, Овсяннікова О.О. транспарентність судової влади визначає як принцип організації та діяльності судової влади, сутність якої визначається як стан організації судової системи і юридичної

діяльності суду в демократичному суспільстві, який задовольняє потреби громадськості в отриманні інформації про механізм функціонування судових інстанцій, про ухвалені судами рішення, структуру, порядок формування та діяльності органів суддівського самоврядування, про підбір та процедуру призначення суддів, їх відповідальність та відповідає закріпленим у міжнародно-правових актах вимогам [89, с. 15]. Наближаючись до предмета нашого дослідження, важливим є реалізація цього принципу в діяльності органів прокуратури. І передовою науковою позицією з цього питання на наш погляд є концепція Гаврюшенко Г.В. Так, цей науковець визначає прозорість прокурорської діяльності – як рівень інформаційної відкритості органів прокуратури, який досягається шляхом розкриття інформації про їх структуру, працівників прокуратури, діяльність прокуратури та її результати [26, с. 11]. Водночас, на наш погляд, Гаврюшенко Г.В. ще чітко не відокремила принцип прозорості від принципу гласності органів прокуратури, який регламентується Законом України «Про прокуратуру». Дослідження принципу прозорості тривають і при достатньому рівні сприйняття їх результатів ВРУ, можна сподіватись на внесення відповідних змін до законодавства України, що регулює діяльність органів прокуратури.

Тенденції відкритості органів прокуратури для суспільства обумовлені необхідністю подолання проблеми корупції та громадського нагляду за належним здійсненням правового забезпечення захисту від протиправних посягань на права і свободи людини, суспільний та державний лад.

Принцип гласності своє правове закріплення знайшов у декількох нормативно-правових актах. Джерелом засад гласності діяльності прокуратури як державного органу є, як уже зазначалось, Конституція України. У нормі, що міститься у ст. 34 Конституції України, вказують Демкова М.С. та Фігель М.В., розкриваються два принципи забезпечення доступу до інформації: презумпція доступності та відкритості інформації і дотримання обмежень, установлених законом [38].

Модельний Закон «Про прокуратуру» у ст.3 одним з головних принципів діяльності прокуратури визначає гласність діяльності органів прокуратури проте у тій мірі, в якій 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. Тобто цей нормативний акт встановлює презумпцію гласності діяльності органів прокуратури, яка має своє відображення у новому законі України «Про прокуратуру», що формулює ці положення у п. 9 ст. 3 «Засади діяльності прокуратури» наступним чином: прозорість діяльності прокуратури забезпечується вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання [161]. Спираючись на положення Модельного Закону «Про прокуратуру» приходимо до висновку, що такими обмеженнями є охоронювані законом таємниці.

Як зазначають І.Є. Марочкін, В.В. Афанасьєв та В.С. Бабкова, принцип гласності, що лежить в основі демократії, стосовно діяльності роботи органів прокуратури припускає відкритість, повноту і достовірність інформації про функціонування прокуратури, а також поінформованість державних органів влади і населення через засоби масової інформації про дійсні цілі, характер роботи органів прокуратури, про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Водночас ці науковці наголошують, що при цьому органи прокуратури діють гласно в тій мірі, що не суперечить вимогам закону про охорону прав і свобод громадян, а так само й про державну та іншу таємницю [197]. Водночас, Гаврюшенко Г.В., зазначається, що принцип транспарентності в організації діяльності органів прокуратури має суспільно-політичний характер та є невід'ємним від конституційного захисту особистого та сімейного життя, таємниці, що охороняється законом, та права громадян на інформацію [26, с. 7]. Враховуючи наукову позицію щодо меж дії принципу гласності можна засвідчити єдність науки та практики обмеження гласності в діяльності органів прокуратури режимом ІзОД.

Попередній вітчизняний Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. у ст. 6 «Принципи організації і діяльності прокуратури» зазначалось, що органи прокуратури України діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення, оприлюднюють та надають інформацію за запитами відповідно

до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [317]. Таким чином, основні засади обігу публічної ІзОД, передбачені цим законом, поширюються і на роботу органів прокуратури та повинні бути включені до змісту принципу гласності роботи цього державного правоохоронного органу.

Основний принцип забезпечення доступу до публічної інформації відповідно до ст. 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» є презумпція відкритості, яка полягає у прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень, вільному отриманні, поширенні та будь-якому іншому використанні інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом [247]. Такі обмеження передбачені ст. 6-11, водночас аналіз зазначених статей дозволяє з'ясувати основні засади обігу ІзОД в Україні. На наш погляд, основними принципами, що визначають порядок обігу публічної ІзОД, а саме конфіденційної, таємної та службової інформації, є наступні: 1) порядок обмеження доступу визначається законодавством України; 2) вичерпний перелік підстав обмеження доступу до інформації: в інтересах забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 3) негативні наслідки розголошення такої інформації у вигляді істотної шкоди зазначеним у п. 2 інтересам, яка переважає суспільний інтерес в її отриманні; 4) попереднє оприлюднення відомостей, що складають ІзОД виключає можливість подальшого обмеження доступу до такої інформації; 5) зникнення підстав для обмеження доступу до інформації виключає подальше обмеження доступу до неї; 6) обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ; 7) поширення конфіденційної інформації розпорядниками тільки за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини; 8) таємною є інформація, що містить будь-яку передбачену законом таємницю; 9) обов'язковість грифів обмеження доступу до документів, що