

ДОТРИМАННЯ МЕЖ ДОПУСТИМОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Піляй Іван Володимирович - аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

УДК 342.9

У статті автором досліджено правове регулювання меж інформаційної відкритості в органах прокуратури. Автор запропонував зміст правового феномену «обмеження інформаційної відкритості» та розкрив основні його складові: мета, пропорційність, обґрунтування, визначеність критеріїв виключно законом. З-поміж іншого, автором піддано правовому аналізу регламентацію обмежень інформаційної відкритості, які діють по відношенню до органів прокуратури у зв'язку із реалізацією останніми своїх повноважень та функцій, і виокремлено наступні сфери поширення інформаційних обмежень: кримінальний процес та сфера поза межами кримінального процесу.

Ключові слова: органи прокуратури, обмеження інформаційної відкритості, принцип транспарентності, кримінальний процес, інформація з обмеженим доступом, гарантії законності.

В статье автором исследовано правовое регулирование границ информационной открытости в органах прокуратуры. Автор предложил содержание правового феномена «ограничение информационной открытости» и раскрыл основные его составляющие: цель, пропорциональность, обоснование, определенность критериев исключительно законом. Среди прочего, автором подвергнуто правовому анализу регламентацию ограничений информационной открытости, которое действуют по отношению к органам прокуратуры в связи с реализацией последними своих полномочий и функций, и выделены следующие сферы распространения информационных ограничений: уголовный процесс и сфера за пределами уголовного процесса.

Ключевые слова: органы прокуратуры, ограничения информационной открытости, принцип транспарентности, уголовный процесс, информация с ограниченным доступом, гарантии законности.

In the article the author investigates the legal regulation of the boundaries of information openness in the public prosecutor bodies. The author proposes the content of the legal phenomenon of "limitation of information openness" and discloses its main components: purpose, proportionality, justification, certainty of the criteria exclusively by law. Among other things, the author identifies the regulation of restrictions on information openness that influenced to the prosecutor's activity in connection with their functions. Also, the author isolates the following areas of information restrictions in prosecutor's activity sphere: criminal process and sphere outside the field of criminal justice.

Key words: prosecutor's office, restriction of information openness, principle of transparency, criminal process, information with restricted access, legal guarantees.

Обґрунтування проблеми. Необхідно відмити своєрідну специфіку властивих функцій публічному обвинуваченню, що пов'язані із інформаційно поширюючою діяльністю та гарантуванням прав людини одночасно. Зберігання та обробка персональних даних, відомостей щодо процесуальної діяльності, яка тимчасово обмежує права людини, відомостей із особистого життя, оперування відомостями, розголошення яких може становити загрозу інтересам держави та національній безпеці, – це фактори, що вимагають обмеження прозорості роботи органів прокуратури та їх посадових осіб. Саме вони чинять вплив на необхідність встановлення певних меж у публічно-владній діяльності прокуратури, модель та правовий режим яких – складне завдання у правотворчій та правореалізаційній діяльності.

Аналіз дослідження проблеми. Авторами, які присвячують час вивченню правового забезпечення обмеження інформаційної відкритості в органах публічної влади є: В. М. Пивлаєва, Г. В. Гаврюшенко, Я. М. Квітка, К. А. Гусева, Ю. С. Шемшученко, О. В. Костенко тощо.

Без сумніву, вчені зробили свій вклад у розробку зазначеного питання у науковій площині, але сфера обмежень в публічно-владній, інформаційній діяльності органів прокуратури залишилась без належної уваги, що проявляється в проблемах нормотворчої та правореалізаційної діяльності органів прокуратури.

Мета дослідження полягає в правовому аналізі обмеженості інформаційної відкритості в органах прокуратури як складового елементу механізму реалізації принципу транспарентності.

Виклад основного матеріалу.

Досить влучно зазначено, що з одного боку, інформаційне законодавство має бути орієнтоване на інтереси людей, а з іншого, – захищати інформаційний простір держави [1, с. 155]. Таким чином усвідомлюється необхідність пошуку балансування інформаційних обмежень та інформаційної свободи. Знову ж таки, методика визначення допустимої інформаційної відкритості відзначається єдністю із презумпцією інформаційної свободи.

Обмеження, що пов'язані із розголошенням та поширенням публічної інформації, як

особливого виду відомостей, також не існують самі по собі, оскільки пов'язані із реалізацією інших функцій суб'єктів-розпорядників публічної інформації.

Інформація з обмеженим доступом – не єдиний об'єкт, який не піддається розголошенню в органах прокуратури. Професійна таємниця, методи ефективності виконання функцій щодо нагляду за законністю, деякі правила та стандарти, пов'язані із корпоративною етикою також можуть підпадати під інформаційну обмеженість. Проте, з метою комплексності аналізу обмежень інформаційної відкритості та з урахуванням специфіки роботи органів прокуратури акцент повинен бути зроблений на їх інституційному та функціональному компоненті інформаційної діяльності. Без цього, обмеження інформаційної відкритості, як елемент принципу транспарентності, не можна вважати обґрунтованими та адаптованими до роботи саме органів прокуратури. При цьому відпрацьована модель обмеження має базуватися на критеріях та обсягах, які повинні бути встановлені в законі.

Вивчення засад обмеження в інформаційній відкритості необхідно розпочати із Конституції України, де в ст. 34 закріплено, що право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір може бути обмежене законом в інтересах 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, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [5]. У більшості випадків, зазначені підстави обмеження, або критерії інтегровані в Основний Закон із міжнародних актів. Але, разом з цим, слід відмітити й інші підходи у формулюванні механізмів обмежень. Зокрема, у Рекомендаціях Ради Європи № R (2002)2 від 21 лютого 2002 року міститься наступний перелік мети захисту, на підставі якої може бути обмежено поширення офіційних документів, а саме: в цілях національної безпеки, оборони та міжнародних зв'язків; охорони громадського

порядку; запобігання, розшуку та розслідування кримінальної діяльності; приватного життя та інших законних приватних інтересів; комерційних та інших економічних інтересів, як приватних, так і державних; рівності сторін у судовому провадженні; природи; інспекцій, контролю та нагляду з боку органів державної влади; державної економічної, монетарної та обмінної політики; конфіденційності обговорень всередині органу державної влади або ж між декількома органами державної влади під час внутрішнього процесу вироблення документу [10].

Оскільки органи прокуратури є суб'єктами кримінального процесу необхідно зазначити, що в міжнародному праві також встановлені деякі засади обмеженості відомостей у сфері кримінального переслідування, які корелюються із національним законодавством, в даному випадку зі ст. 27 Кримінального процесуального кодексу «Гласність і відкритість судового провадження та повне фіксування технічними засобами судового засідання і процесуальних дій». У Рекомендаціях Rec (2003)13 зазначається про: обмеження у передаванні або розповсюдженні відомостей через ЗМІ у випадку, коли це не зашкоджує презумпції невинності підозрюваного або обвинуваченого; обмеженість оприлюднення інформації доки це не перешкоджає таємниці слідства та міліцейського розслідування або затримує чи заважає завершенню судового процесу та обов'язку регулярності поширення інформації, у випадках, коли кримінальний чи судовий процес затягується; заборона використання інформації про кримінальні судові процеси, що відбуваються у комерційних цілях або з іншою метою, крім тих, що стосуються кримінального процесу; обмеження розкриття інформації у зв'язку із особливими обставинами приватного життя підозрюваних, обвинувачених, засуджених, зважаючи при цьому на шкідливий ефект, який внаслідок розкриття інформації, що уможливить їхню ідентифікацію; обмеження у розкритті даних свідка, без його попередньої змови або особистості свідка, якщо це не становить громадський інтерес або його свідчення не було раніше надане публічно, тощо [11].

Особлива роль органів прокуратури при реалізації зазначених обмежень у сфері кримінального процесу проявляється не тільки через безпосереднє дотримання процесуальних обмежень у сфері поширення інформації, а й контроль за їх виконанням органами досудового розслідування. Так, Кримінальний процесуальний кодекс України у ст. 6, визначаючи зміст засади законності, встановлює за прокурором обов'язок всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження, виявлення тих обставин, що викривають, так і тих, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень [6]. Ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України прокурора уповноважено на: отримання повного доступу до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування (п. 2 ст. 36), в тому числі не виключенням являються матеріали із обмеженим доступом; скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих (п. 7 ст. 36), які також можуть стосуватися проведення негласних слідчих дій щодо обмеження основоположних прав особи на свободу інформації; погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених цим Кодексом, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання (п. 10 ст. 36) [6]. У ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» міститься імперативний обов'язок виконання письмових вказівок прокурора у питанні здійснення досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності, що необхідне для досягнення мети нагляду за законністю. Наприклад, окремим процесуальним питанням реалізації повноважень прокурора щодо нагляду за законністю дій суб'єктів досудового розслідування є погодження процедур легалізації матеріалів оперативно-розшукової діяльності, що виступає заходом інтеграції доказів, здобутих від проведення негласних заходів в катего-

рію легітимних, допустимих в кримінальному процесі, якщо іншим способом неможливо встановити інформацію чи інші відомості, що можуть бути використані як докази. Передбачається, що розсекречення таких відомостей є можливим у випадку, якщо витік не завдасть шкоди національній безпеці України [2]. Таким чином, розсекречення таємних матеріалів у кримінальному процесі не може проходити без безпосередньої участі прокурора. Саме він має реальну можливість контролювати процес переходу інформації із закритого в публічний тип.

Отже, обґрунтовуючи «подвійну» роль органів прокуратури, яка полягає в забезпеченні процедур щодо обмеження інформаційного права громадян та одночасно здійсненні нагляду за законністю встановлення меж обмежень поширення відомостей у сфері кримінального процесу органами досудового розслідування, - необхідно акцентувати особливу увагу на потребі розробки механізму недопущення незаконних обмежень в доступі до інформації про систему та функціонування органів прокуратури у зв'язку із здійсненням повноважень органами прокуратури у сфері забезпечення прав людини та громадянина. Це підтверджує тезис про практичний сенс в утвердженні «зразковості» практики органів прокуратури у сфері реалізації політики інформаційної відкритості та прозорості для інших державних, у тому числі правоохоронних органів.

Правовий супровід обмежень в інформаційній політиці органів прокуратури, у першу чергу, знаходить своє відображення і в Законі України «Про прокуратуру». Досить дискусійним виглядає положення п. 9 ч. 1 ст. 3 Закону, згідно з яким засада відкритості та прозорості органів прокуратури забезпечується, по-перше, вільним доступом до інформації довідкового характеру, по-друге, наданням на запити інформації, якщо не встановлено обмежень щодо її надання [9]. Говорячи про інформацію довідкового характеру, маються на увазі відомості, яким властиві атрибути загальності, універсальності, систематизованості, простоти та чіткості. Разом із цим, вказане не завжди свідчить, що інформація довідкового характеру конкретна, пояснювальна, обґрунтована.

Не ставляться до довідкової інформації вимоги форми, зрозумілості, сприйнятності. Таким чином, можна констатувати, що законодавець обмежив вільне для використання інформаційне середовище відомостями типом «довідковість». Верифікація зазначеного обмеження першочергово повинна пройти на предмет обґрунтованості, доцільності.

Інформаційне законодавство, Закон України «Про прокуратуру» не єдині правові джерела в механізмі правового регулювання інформаційної діяльності органів прокуратури. Основний обсяг нормативно-регламентуючих положень у питаннях інформаційної відкритості та їх обмежень в роботі органів прокуратури також міститься у внутрішніх нормативних актах, зокрема у Наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» від 18 вересня 2015 року. П. 1.6. зазначеного Наказу передбачається обмеження у поширенні інформації, яка містить державну чи будь-яку іншу таємницю або конфіденційні відомості, стосовно яких законодавством встановлено особливий порядок захисту [8]. Не оминулося і без регулювання сфери кримінального процесу, де у п. 1.7. та п. 1.8. Наказу наголошується, що інформацію про результати досудового розслідування у кримінальних провадженнях дозволено оприлюднювати лише з дозволу слідчого або прокурора, який здійснює процесуальне керівництво за умови, що це не зашкодить швидкому, повному і неупередженому розслідуванню та не призведе до порушення прав учасників кримінального провадження [8]. П. 1.8. Наказу встановлює обов'язок із недопущення поширення даних про особу підозрюваного, обвинуваченого або підсудного до набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього, а стосовно потерпілого – без його згоди [8], що також супроводжується нормами кримінального процесуального законодавства. Специфіка опублікування відомостей у ЗМІ не є самостійною ініціативою співробітників, про що прямо зазначено у п. 3 Наказу, згідно з яким оприлюднення відомостей в Генеральній прокуратурі України здійснюється за погодженням із Генеральним прокурором

України або відповідним його заступником, у регіональних і місцевих прокуратурах – з їх керівниками. Таке обмеження певним чином забезпечує єдність офіційної інформаційної політики системи органів прокуратури.

Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України зі змінами і доповненнями від 06.08.2014 №81 є своєрідним «містком» між Законом України «Про доступ до публічної інформації» та Законом України «Про прокуратуру» в частині права кожного на доступ до інформації, яка створюється при виконанні службових обов'язків працівниками Генеральної прокуратури або перебуває у її володінні [3]. Незважаючи на те, що в більшості випадків мета зазначеної Інструкції – деталізувати процедури забезпечення доступу до публічної інформації із визначенням уповноважених на те осіб, в ній також можна відшукати норми, які встановлюють обмеження у інформаційній відкритості. До прикладу, в Інструкції встановлений обов'язок нерозголошення службової і таємної інформації, гарантією чого згідно з п. 4.9. виступає обов'язок керівників самостійних структурних підрозділів перевірити, чи є на час отримання запиту законні підстави для обмеження доступу до відомостей, що запитуються або на їх оприлюднення [3].

Окрім цього, згідно положень зазначеної Інструкції в органах прокуратури існують такі види (категорії) інформації з обмеженим доступом, які не підлягають оприлюдненню та щодо яких не можуть бути надані відповіді на звернення: службова, таємна, державна, професійна, банківська, таємниця слідства, інша передбачена законом таємниця [3].

Проте, порядок та підстави віднесення відомостей до категорії «з обмеженим доступом» не в усіх випадках регламентуються нормами та актами законодавства про прокуратуру.

Окремим положенням, яке вносить чіткість в процедури обмеження інформаційної поінформованості при доступі до публічної інформації є процедури відстрочки. Згідно з п. 4.1 вищезгаданої Інструкції відстрочка в задоволенні запитів на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені

Законом строки через обставини непереборної сили. До них відносяться оголошення воєнного та надзвичайного стану, стихійні лиха, катастрофи, епідемії та інші перешкоди, які об'єктивно унеможливають надання інформації [3].

В Інструкції серед іншого акцентується увага на неповному наданні доступу до відомостей про: (1) загальні правила роботи Генеральної прокуратури; (2) правила внутрішнього трудового розпорядку, розклад роботи; (3) прізвища, імена та по батькові керівників Генеральної прокуратури, її самостійних структурних підрозділів, прокурорів обласного рівня; (4) про адреси офіційних веб-сайтів, адреси електронної пошти, службові номери засобів зв'язку органів прокуратури та їх керівників (п 2.11-2.12 Інструкції) [3]. До речі, зазначена норма Інструкції кореспондується із окремими внутрішніми актами органів прокуратури, про що прямо зазначається у п. 4.4. зазначеної Інструкції. Більше того, у п. 4.4. наголошується на тому, що доступ до нормативних актів, у яких визначається перелік відомостей, що становлять службову інформацію, що містяться у документах органів прокуратури України та перелік документів, які містять службову інформацію, не може бути обмежений [3]. Зазначене положення є досить важливим атрибутом законності в реалізації принципу транспарентності та одночасно стандартом політики інформаційної відкритості за міжнародними нормами.

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію та може міститися в документах органів прокуратури України, затверджений Наказом Генеральної прокуратури України від 15 листопада 2017 року № 325. Він є нормативним актом, який встановлює вичерпний перелік інформації, що обмежена в інформаційному публічному обігу, оскільки утворювана у зв'язку з виконанням повноважень, передбачених чинним законодавством [7]. Проте, наявність зазначеного переліку, що затверджений у встановленому законом порядку та загальнодоступний, є достатньою формальною підставою для віднесення таких відомостей до категорії обмежених. У даному випадку відсутній елемент *обґрунтованості*,

який пояснює необхідність в обмеженні публічної інформації щодо конкретних відомостей, які впливають із діяльності органів прокуратури.

Основним правовим регулятором особистісних обмежень інформаційної відкритості прокурора є Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [4], який загалом встановлює засади поведінки працівників прокуратури як публічних осіб, що перебувають під постійною увагою суспільства. Принцип прозорості службової діяльності прокурорів, який відмічений в ст. 4 зазначеного Кодексу, додатково акцентує увагу на важливості інформаційної відкритості не тільки органів прокуратури як відомства, а й самих працівників як суб'єктів інформаційних відносин. Досить чітко, на наш погляд, сформульовано положення про інформаційну прозорість службової діяльності. У ст. 11 вказаного Кодексу встановлений обов'язок працівнику прокуратури забезпечувати конфіденційність інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, крім тих випадків, коли законом передбачено право чи обов'язок розкривати таку інформацію. Увагу до нерозголошення також приділено і у аспекті роботи із персональними даними [4]. Про необхідність дотримання балансу та принципу презумпції інформаційної відкритості свідчить абз. 2 ст. 11 Кодексу, у якому вказано, що для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації, у тому числі щодо його діяльності чи прийнятих ним рішень, якщо це передбачено законом [4]. У питаннях взаємодії із ЗМІ, прокурори повинні утримуватися від офіційних висловлювань, міркувань та оцінок з питань, розгляд яких не належить до їх компетенції.

Висновки. Отже, обмеження допустимої інформаційної відкритості в органах прокуратури – це законне нерозголошення, заборона поширення або обмеження в публічному обігу відомостей про систему та функціонування органів прокуратури, а також інформації, що впливає із повноважень органів прокуратури. Видами легітимної мети обмеження, які

можуть встановлюватись в законодавстві з питань регулювання діяльності прокуратури є: забезпечення загального публічного інтересу держави: (національна безпека, оборона, захист територіальної цілісності, конституційного устрою та громадського порядку); забезпечення приватних інтересів осіб (охорона життя та здоров'я, захист репутації та персональних даних); забезпечення інтересів кримінального процесу (виконання завдань кримінального процесу, якщо в інший спосіб їх виконати неможливо, забезпечення неупередженості правосуддя, запобігання, розшук та розслідування кримінальної діяльності, рівність сторін та захист учасників процесу); забезпечення захисту охоронюваної законом таємниці (службова, таємна, державна, професійна, банківська, таємниця слідства, інша передбачена законом таємниця); відомчі інтереси органів прокуратури: (нерозкриття методів, тактики діяльності прокуратури, забезпечення мобільності, єдності, дієвості, безпеки органів прокуратури).

Встановлено, що чинне законодавства про прокуратуру не містить обов'язку перевірки інформації на предмет віднесення її до категорії обмеженої в публічному доступі шляхом застосування правила *пропорційності*, як такого, що дає можливість порівняти ступінь користі та наочного результату від обмеження загальнодоступності публічних відомостей та забезпеченням принципу свободи інформації.

Література

1. Єсімов С. С. Адміністративно-правові аспекти обмеження доступу до інформації. – Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. – № 2. – 2015. – С. 155-164.
2. Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : затв. спільним наказом від 16.11.2012 № 114/1042/516/1199/936/1687/5. – [URL] : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>.
3. Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Генеральній прокуратурі України : затверджена Наказом

Генерального прокурора України від 10 травня 2011 року № 53 (зі змінами, внесеними наказом Генерального прокурора від 06.08.2014 №81). – [URL]: <https://www.gp.gov.ua>.

4. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : затв. Наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123. – [URL] : <https://www.gp.gov.ua>.

5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. – [URL] : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88 [URL] : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page>.

7. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України : затв. Наказом Генеральної прокуратури України від 15 листопада 2017 року № 325. – [URL] : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP17065.html.

8. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України : затв. Наказом Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 року № 218 (зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України від 23.04.2018 № 79). – [URL] : <https://www.gp.gov.ua>.

9. Про прокуратуру : Закон України; Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>.

10. Рекомендації Ради Європи N R(2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року : Рекомендації, Міжнародний документ від 21.02.2002 № R(2002)2 – [URL]. - http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33.

11. Рекомендація Рес (2003)13 «Щодо надання інформації через засоби масової інформації стосовно кримінального судочинства» : Рекомендація REC(2003)13, прийнята Комітетом Міністрів 10 липня 2003 року на 848-му засіданні заступників Міністрів. – [URL] : <http://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-rec-2003-13-shhodo-nadannya-informatsiyi-cherez-zasoby-masovoyi-informatsiyi-stosovno-kryminalnogo-sudochynstva>.