

УДК 347.964.1:[347.122:342.7]

Катерина Музичук,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права і процесу
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

Павло Полетило,

студент юридичного факультету
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ДОТРИМАННЯ ПРОКУРАТУРОЮ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

У статті доводиться необхідність дотримання прокуратурою демократичних принципів захисту інформаційних прав і свобод людини. Розкрито правову сутність кількох принципів Європейського суду з прав людини, показано їх часову динамічність і потребу в побудові демократичної держави.

Ключові слова: прокуратура, демократичні принципи, інформаційні права і свободи людини, демократія.

Постановка проблеми. Із підписанням у червні 1994 року Угоди про партнерство і співробітництво [1] Україна взяла на себе зобов'язання привести національну правову систему у відповідність до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС). Однією з головних передумов інтеграції України до Співтовариства визнано демократизацію всіх сфер діяльності нашої держави, в тому числі й діяльності прокуратури (державна не може бути демократичною лише в певних галузях, тобто частково). Проголошений курс закріплений законодавцем із прийняттям у 1996 році Основного Закону України: «Україна є суверенна і незалежна демократична (виділено нами – авт.), соціальна держава» [2, ст. 1]. Демократія постала основою й дороговказом усіх можливих галузей життєдіяльності держави.

Сказане повною мірою стосується й прокуратури, основна функція якої зводиться до захисту прав і основоположних свобод людини [3, ст. 1].

Проте часті звернення громадян України за захистом прав і основоположних свобод до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ або Суд) указують на те, що в нашій державі, на жаль, існують суттєві труднощі, адже в багатьох випадках ЄСПЛ, робота якого ґрунтується на демократичних принципах, визнає порушення прав і основоположних свобод людини. Суттєва роль у захисті згаданих прав і свобод покладається на органи прокуратури. Дослідження виявили, що органи прокуратури України в захисті прав і свобод чітко дотримуються національного законодавства, а здійснення ними оцінки порушення згаданих прав із позиції демократії здійснюється недостатньо.

Мета статті – виділити базові демократичні цінності, на основі яких органи прокуратури в змозі захищати дотримання прав і свобод людини (на прикладі інформаційних прав і свобод).

Завдання статті – з'ясувати правову сутність виділених демократичних цінностей, які лежать в основі прокурорського захисту інформаційних прав і свобод людини.

Проблема захисту інформаційних прав і свобод людини з позицій демократії стосувалась, як правило, роботи судів. Це дослідження В.І. Манукяна, П.М. Рабіновича, С.В. Шевчука та ін. Разом із тим спеціальних досліджень, присвячених урахуванню демократичних основ прокурорського нагляду за додержанням інформаційних прав і свобод людини, обмаль.

Виклад основного матеріалу. Демократія – це народовладдя. Народ делегує своїх представників у державні органи влади і ставить перед ними завдання, щоб усі зусилля влади в демократичному суспільстві спрямовувались на благо кожної людини і громадськості. Оцінка дій влади проводиться з позиції її корисності для громадянського суспільства, тобто з позиції демократії.

У громадянському суспільстві кожному громадянину гарантовані однакові права й основоположні свободи. До інформаційних прав і свобод людини та громадянина зараховуємо ті, які гарантуються розділом II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України [2] в галузі інформації [4].

ЄС є Спільнота, яка налічує 28 країн (на цей момент), жителі яких прагнуть жити в умовах демократії. Основним законодавчим актом, що гарантує права й основоположні свободи кожному в ЄС, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [5] (далі – Конвенція). У кожній державі ЄС аналогічні права та свободи гарантує національне законодавство. Спостерігається тенденція до уніфікації прав і основоположних свобод кожного в ЄС. Разом із тим права й основоположні свободи не зведені до абсолюту: за певних умов вони можуть бути обмежені державою (чи на них накладені санкції). Кожна країна-член ЄС, як і країни,

що прагнуть вступити до цієї спільноти і є підписантами Конвенції, на основі національного законодавства вводять свої обмеження прав і основоположних свобод. Так як у кожній державі є свої традиції, то обмеження прав і основоположних свобод у більшості країн, які прагнуть до демократії, відрізняється.

Голова ЄСПЛ Ж.-П. Коста стверджує: «Це залежить від правових і культурних традицій різних країн» [6, с. 14]. Саме тому неможливо уніфікувати законодавства всіх країн Європи. Проте їх можна наблизити одне до одного з урахуванням принципів демократії, тобто уніфікувати демократично.

Попри те що обмеження прав і основоположних свобод у країнах-підписантах Конвенції різняться, роль держав і, власне, сутність їхнього зобов'язання насамперед полягає у невтручанні або якомога меншому втручанні у права і свободи, закріплені в Конвенції; іншими словами, вважає Ж.-П. Коста, вони повинні виконувати свої зобов'язання, позитивні та негативні, які взяли на себе в результаті приєднання до Конвенції. Негативні зобов'язання означають, що держави мають утримуватися від незаконного втручання у права і свободи, гарантовані Конвенцією. При цьому позитивні зобов'язання держав змушують їх уживати необхідних заходів, зокрема законодавчих, для захисту людей від посягань на їхні права, передбачені в Конвенції [6, с. 12].

На нашу думку, влада обрана народом демократичної держави саме для охорони прав і свобод кожної людини, а на здійснення обмежень ця влада не уповноважувалась громадянами. Тому державні обмеження прав і свобод повинні бути мінімальні. Згадані обмеження допускаються, але в ім'я громадянського суспільства, тобто в ім'я демократії.

Водночас ступінь державного втручання визначено Судом у його доктрині, пов'язаній із межами свободи розсуду держави, яка може бути більшою або меншою, залежно від певної галузі [6, с. 14].

Підписання Конвенції державами означає визнання юрисдикції ЄСПЛ. На підтвердження сказаному спираємось на прецедент: «... однією з найважливіших рис конвенційної системи є те, що до неї вклучено механізм контролю за дотриманням положень Конвенції. Таким чином, Конвенцією не лише зобов'язано Договірні держави дотримувати права та обов'язки, які нею закріплено, а й створено судовий механізм, Суд, уповноважений констатувати порушення конвенції у своїх рішеннях, які Договірні держави взяли на себе зобов'язання виконувати» [5, ст. 19, 46].

Україна з моменту ратифікації Конвенції 11 вересня 1997 року поповнила національне законодавство унікальним законодавчим актом – Конвенцією. У статті 9 Конституції України зазначено: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [2]. Із цього самого моменту часу в Україні визнається юрисдикція Суду. Підтвердженням сказаному слугує ст. 32 Конвенції: «Юрисдикція Суду поширю-

ється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї» [5]. Попри те що в Основному Законі України не прописано визнання практики ЄСПЛ, воно є обов'язкове: Конвенція є динамічним (а не усталеним) документом; її еволюція простежується через прецеденти Суду. Якщо не враховувати судову практику наднаціонального суду, яким є ЄСПЛ, то Конвенція буде закостенілим документом, який не відповідає сьогоденню. Прецеденти Суду можуть із плином часу змінюватись, залежно від змін у суспільних відносинах, відповідно до вимог сьогодення [7, п. 35].

У контексті захисту прав людини й основоположних свобод Конвенції надається пріоритет. Обґрунтовуючи цей факт, виходимо з таких міркувань: Конвенція є основним документом у роботі наднаціонального контролюючого органу, яким є ЄСПЛ; неможливо здійснювати згаданий контроль за допомогою закону, який не є пріоритетним.

Обов'язковість визнання й урахування судової практики Суду передбачено Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [8]. Отже, діяльність ЄСПЛ сприяє правильному застосуванню положень Конвенції в національній правозастосовній практиці й забезпечує безпомилковість у діяльності як судів, так і органів прокуратури.

Отже, ЄСПЛ сприяє забезпеченню та розвитку прав людини й основоположних свобод завдяки дієвій політичній демократії та суспільному розумінню, додержанню прав людини, від яких вони залежать [5, Преамбула]. Рішення ЄСПЛ – це не лише демонстрація відповідності висновків національного правосуддя Конвенції, а й поради всім державним органам, включаючи прокуратуру, щодо дотримання демократії.

Очевидним є те, що діяльність органів прокуратури не буде ефективною без дотримання принципів ЄСПЛ (принципів демократії). Правовим підґрунтям цьому є Закон України «Про прокуратуру» [3], який до функцій прокуратури зараховує нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (де можливе державне втручання в права і свободи, особливо інформаційні; нагляд за дотриманням законів під час винесення судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян (ст. 2). Під час реалізації кожної з перерахованих функцій прокуратури дотримання демократичних принципів є обов'язкове, адже без них можливий відхід від демократії.

Сказане підтверджує той факт, що Закон України «Про прокуратуру» включає окремі принципи ЄСПЛ до основних засад діяльності прокуратури (верховенство права, законності, справедливості, презумпції невинуватості тощо) (ст. 3).

Особливий наголос прокурорського захисту робиться на інформаційні права та свободи людини. Причин цьому є декілька. По-перше, ці права належать до конвенційних і країни

демократії надають їм надзвичайно важливого значення, виходячи з того, що Резолюцією 59 (1) Генеральної Асамблеї ООН проголошено: «Свобода інформації є основним правом і критерієм усіх інших свобод» [9]. По-друге, найбільш розвинуті країни Заходу визнають інформаційні права і свободи чинниками, що забезпечують участь кожного в управлінні державою (важлива умова демократії). Отже, захищаючи інформаційні права і свободи людини на основі принципів демократії, органи прокуратури сприяють становленню України як демократичної держави.

Так як однією із цілей ЄСПЛ є з'ясування фактів порушення прав людини та її основоположних свобод, відображених у Конвенції, то повинен бути єдиний підхід до оцінювання можливих порушень. Цим підходом стало дотримання демократії. Суд, здійснюючи оцінку можливих порушень конвенційних прав і свобод людини, виробив сукупність базових принципів Конвенції. Ці принципи лягли в основу захисту прав і основоположних свобод із позиції демократії як судами, так і прокуратурою. Сформувався прецедентна практика забезпечення прав і основоположних свобод людини на основі демократичних цінностей. Хоча Суд не дає вичерпних визначень демократичних принципів Конвенції, як і самого демократичного суспільства, їх тлумачення закладалось у конкретних справах Суду.

Нами здійснено спробу з'ясувати сутність окремих із цих принципів на основі вивчення прецедентної практики ЄСПЛ під час захисту ним інформаційних прав і свобод людини. Зауважимо, що базові принципи Конвенції, які визначають дотримання демократії, не можуть бути скасовані ЄСПЛ. Саме враховуючи їх, органи прокуратури сприятимуть надійному захисту інформаційних прав і свобод людини. Серед базових принципів відмітимо деякі:

1. Принцип субсидіарності. Його сутність яскраво тлумачить прецедент: «Компетенція Суду з оцінки дотримання внутрішнього законодавства обмежена. Насамперед саме національна влада має тлумачити і застосовувати це законодавство» [10, п. 22]. Теоретичну сторону принципу субсидіарності суддя ЄСПЛ А. Ковлер убачає в тому, чи є втручання в здійснення прав і свобод, які захищаються Конвенцією, «необхідним у демократичному суспільстві», і дає державі якесь «поле оцінки» (margin of appreciation). Але при цьому будь-які форми вираження повинні бути, по-перше, передбачені законом, а не бути результатом розсуду осіб; по-друге, переслідувати легітимну мету (наприклад, дотримання балансу приватного й загального інтересу). Зрозуміло, що межі такої оцінки не є нескінченними та не можуть виходити за межі демократичного процесу [11, с. 70].

2. Принцип верховенства права. Його сутність добре видно з прецеденту: «Суд чітко визначив лише одне завдання утвердження принципу верховенства права: право людини має більш широкій сенс, аніж право, надане їй державою. Більше того, цей принцип має захистити людину від всесильності держави» [12, п. 24].

На нашу думку, чим вищий рівень демократії в державі, тим права і свободи (гарантовані Конвенцією) є менш обмеженими. У цьому випадку фундаментальне право ставиться над державою, тобто фундаментальне право людини верховенствує над тим правом, для якого держава встановила певні рамки.

З позиції захисту інформаційних прав і свобод людини принцип верховенства права розвивається прецедентом: «... стаття 8 п. 2 Конвенції ... не обмежується тим, що відсилає до внутрішнього права, але говорить також про якість закону, який має відповідати принципу «верховенства права». Дане положення «припускає ..., що у внутрішньому праві мають існувати обмежувальні міри від свавільного втручання влад у здійснення цих прав, гарантованих пунктом 1...» [13, п. 26]. Зрозуміло, що під час захисту конвенційних прав і свобод людини повинен панувати дух верховенства права щодо недопустимості будь-якого надлишкового обмеження, попри межі, визначені побудовою демократичного суспільства (очевидно, що контроль за будь-яким надлишковим обмеженням є важливою функцією прокуратури).

Як приклад, пов'язаний саме з особливостями захисту інформаційних прав і свобод, варто навести такий: «Оскільки здійснювані на практиці заходи таємного спостереження за обміном інформації є закритими для їх реального аналізу з боку осіб, яких це стосується, або з боку громадськості загалом, надання правової дискреції органам виконавчої влади у вигляді необмежених повноважень було б несумісним з принципом верховенства права. Отже, закон має з достатньою чіткістю визначити межі такої дискреції, наданої компетентним органам, і порядок її здійснення, з урахуванням законної мети такого заходу, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання» [14, п. 49]. «Такі гарантії можуть бути встановлені законом та мають застосовуватись до нагляду за діяльністю відповідних органів або служб. При наглядових провадженнях мають дотримуватися цінності демократичного суспільства настільки добросовісно, наскільки це можливо, зокрема верховенство права, про що прямо говориться у Преамбулі Конвенції. Верховенство права (inter alia) передбачає, що втручання органів виконавчої влади у права осіб має підлягати ефективному контролю...» [15, п. 55].

3. Принцип ефективності прав. Його основа закладена в Преамбулі Конвенції, в якій йдеться: «Уряди держав-членів Ради Європи, які підписали Конвенцію, беручи до уваги Загальну декларацію прав людини, ... мають на меті забезпечити загальне та ефективне визнання і додержання проголошених у ній прав, беручи до уваги те, що метою Ради Європи є досягнення тіснішого єднання між її членами і що одним із засобів досягнення цієї мети є забезпечення і розвиток людини та основоположних свобод...» [3, Преамбула].

Забезпечення ефективного визнання й додержання проголошених прав та основоположних свобод, згідно з Конвенцією, має відбуватися двома шляхами: 1) дієва політична

демократія; 2) спільне розуміння й додержання прав людини. Перший шлях потребує мінімального обмеження конвенційних прав і свобод (умова демократичного суспільства), а другий – відповідного виховання громадян у суспільстві щодо розуміння цих прав і дотримання. Отже, тільки прагнення країн до демократичного суспільства забезпечить мінімальні обмеження конвенційних прав людини, що означає їх максимальний ефект у становленні демократії.

На принцип ефективності прав ЄСПЛ посилається в кожній справі. Розвиток його видно з низки прецедентів Суду, а саме:

1. «Конвенція гарантує не теоретичні та ілюзорні права, а права, які мають практичний вплив і є ефективними» [16, п. 24].

2. «Суд підкреслює важливість свободи вираження поглядів як однієї з передумов функціонування демократії. Реальне «дієве» використання цієї свободи не просто залежить від обов'язку держави не втручатися, але й може потребувати вжиття позитивних заходів» [17, п. 38].

Із наведеного видно динамізм принципу ефективності прав: для того, щоб свобода вираження поглядів забезпечувала становлення демократії в певній державі, принцип ефективності прав зобов'язує цю державу вжити таких позитивних заходів, які б забезпечували дійсну (а не ілюзорну) свободу; лише тоді свобода сприятиме розвитку демократії.

Висновки

Обмежуємось лише наведеними трьома принципами Конвенції (це викликано межами статті), якими повинна керуватись прокуратура в захисті інформаційних прав і свобод людини. На перспективу лишаємо застосування прокуратурою інших принципів Суду, дотримання яких наблизить Україну до демократії.

Список використаних джерел:

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/998_012.

2. Україна. Конституція (1996). Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 21 січня 2013 р.: (ОФЦ,ТЕКСТ). – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2013. – 64 с.

В статті доказывается необходимость соблюдения прокуратурой демократических принципов защиты информационных прав и свобод человека. Раскрыта правовая сущность нескольких принципов Европейского суда по правам человека, показаны их временная динамичность и необходимость в построении демократического государства.

Ключевые слова: прокуратура, демократические принципы, информационные права и свободы человека, демократия.

The article proves the need in the adherence of democratic principles to protect information rights and human freedoms. Some legal essence of several principles of the European Court of Human Rights is revealed herein as well as both their temporal dynamics and need in the democratic nation building are shown.

Key words: public prosecutor's office, democratic principles, human information rights and liberties, democracy.

3. Про прокуратуру : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.

4. Полетило К.С. Судовий захист інформаційних прав і свобод людини і громадянина : [монографія] / К.С. Полетило. – Луцьк : Вежа-Друк, 2012. – 306 с.

5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів № 11 та 14 з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12 та 13. – Страсбург : Секретаріат Європейського суду з прав людини, 2010. – 24 с.

6. Коста Ж.-П. Роль національних судів та інших органів державної влади у захисті прав людини в Європі (виступ на Міжнародній конференції) / Ж.-П. Коста // Право України. – 2011. – № 7. – С. 11–15.

7. Рішення ЄСПЛ від 27 вересня 1990 р. у справі «Коссі проти Сполученого Королівства» [Cossey v. the United Kingdom] (серія А, № 184).

8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/3477-15.

9. Сопозыв международной конференции по вопросу о свободе информации : Резолюция 59 (1) Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.advocet.ru/news/38/843/.

10. Рішення ЄСПЛ від 30 березня 1989 р. у справі «Чапелл проти Сполученого Королівства» [Chappel v. the United Kingdom] (серія А, № 152).

11. Ковлер А. Виконання рішень Європейського суду з прав людини: субсидіарність та/або «суверенна воля»? (виступ на Міжнародній конференції) / А. Ковлер // Право України. – 2011. – № 7. – С. 69–73.

12. Рішення ЄСПЛ від 21 лютого 1975 р. у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» [Golder v. the United Kingdom] (серія А, № 18).

13. Рішення ЄСПЛ від 24 квітня 1990 р. у справі «Круслен проти Франції» [Kruslen v. France] (серія А, № 176-В).

14. Справа «Волохи проти України», заява № 23543/02 від 2 листопада 2006 року.

15. Рішення ЄСПЛ від 2 серпня 1984 р. у справі «Мелон проти Сполученого Королівства» [Malone v. the United Kingdom] (серія А, № 82).

16. Рішення ЄСПЛ від 9 жовтня 1979 р. у справі «Айрі проти Ірландії» [Airey v. Ireland] (серія А, № 32).

17. Рішення ЄСПЛ від 29 лютого 2000 р. у справі «Фуентез Бобо проти Іспанії» [Fuentes Bobo v. Spain] (заява № 39293/98).