



Євген БЕЗКРОВНИЙ

викладач відділу підготовки прокурорів
з організації роботи в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук
beztiliys@ukr.net



Світлана НЕВОРОТІНА

старший викладач
відділу підготовки прокурорів
з організації роботи в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України
nevorotina@ukr.net

УДК 342.5

ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Право на інформацію сприяє розвитку особистості, утвердженню громадянського суспільства і функціонуванню правової держави.

Питання доступу до публічної інформації нерозривно пов'язане з європейським вибором України. Відкритість та прозорість влади, які забезпечуються, зокрема, шляхом оприлюднення і надання за запитами інформації, є одними з найважливіших гарантій становлення демократичного суспільства. В умовах реформування системи правоохоронних органів актуальною постає необхідність виокремлення спеціальних принципів забезпечення конституційного права громадян на доступ до інформації в органах прокуратури України.

Питання визначення та систематизації принципів права, у тому числі в організації та діяльності органів прокуратури, вивчали О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка, В.В. Долежан, В.Є. Загородний, М.В. Косюта, В.І. Малюга, О.І. Медведько, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, В.Т. Нор, О.І. Осауленко, В.В. Сухонос,

О.В. Старчук, П.В. Шумський, О.Б. Червякова, М.М. Черепанов та інші. Водночас відсутність комплексного наукового дослідження у сфері міжгалузевих принципів забезпечення права громадян на доступ до інформації в органах прокуратури спонукає до розгляду вказаного питання.

Метою цієї статті є визначення та систематизація міжгалузевих принципів прокурорської діяльності у сфері забезпечення права громадян на доступ до інформації в органах прокуратури.

Досліджуючи принципи організації та діяльності органів прокуратури України у сфері доступу до публічної інформації, насамперед необхідно розглянути загальне філософське тлумачення поняття «принцип». Термін «принцип» походить від латинського слова *principium*, яке означає найзагальніші вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [1, с. 941]. Принципи права – це керівні нача-

ла, які лежать в основі механізму правового регулювання тих або інших суспільних відносин. Водночас принцип – це те, на чому ґрунтується певна теорія науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [2].

О.В. Старчук виділяє дві концепції визначення поняття принципів права, які сформувались у правовій доктрині. Згідно з першою концепцією, що побудована на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно спричинені матеріальними умовами існування суспільства. Відповідно до другої концепції, яка бере початок від ідеї природного права, принципи права автор розуміє як керівні ідеї, об'єктивно притаманні праву відправні начала, незаперечні вимоги до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Вони визначають зміст та спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [3].

Вважаємо, що можна погодитися з О.І. Осауленко, який стверджує, що принципи права за своєю сутністю є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, людства тощо. Принципам права притаманна властивість певного віддзеркалення соціальної дійсності, що встановлює їх особливе місце у правовій системі і робить основою виникнення, становлення й функціонування багатьох правових явищ [4, с. 99].

О.В. Бабкіна та К.Г. Волинка зазначають, що загально-правові принципи права притаманні всім галузям права й відображають природу права загалом. До них належать принципи законності, справедливості, юридичної рівності, соціальної свободи, соціального і громадського обов'язку, демократизму у формуванні й реалізації права, національної рівноправності, гуманізму, рівності громадян перед законом, взаємної відповідальності держави та особистості, верховенства права, політичного, ідеологічного й економічного плюралізму, непорушності прав людини. Міжгалузеві принципи характерні водночас кільком галузям права: здійснення правосуддя тільки судом, гласність судового розгляду, національ-

на мова судочинства, незалежність судів і підпорядкованість їх лише закону, принцип змагальності в цивільно-процесуальному та кримінально-процесуальному праві. Галузеві принципи права визначають специфіку конкретної галузі права: забезпечення свободи праці й зайнятості – у трудовому праві; індивідуалізації покарання – у кримінальному праві; рівноправності всіх форм власності – в цивільному праві. Принципи організації та функціонування механізму держави – це законодавчі вимоги, які покладено в основу формування, організації і функціонування механізму держави. До них належать принципи демократизму, гуманізму, розподілу влади, законності, рівного доступу громадян до державної служби, підзвітності нижчих органів вищим, професіоналізму і компетентності державних службовців, гласності, відповідальності державних службовців за прийняті рішення, неупередженості, дотримання етичних вимог тощо [5, с. 72–78].

Із прийняттям 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру» діяльність останньої ґрунтується на засадах верховенства права та визнання людини найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; територіальності; презумпції невинуватості; незалежності прокурорів; політичної нейтральності прокуратури; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; поваги до незалежності суддів; прозорості діяльності прокуратури; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

М.І. Мичко до спеціальних принципів організації і діяльності прокуратури відносить єдність, централізацію та незалежність, а до загальних – законність і гласність. При цьому він зазначає, що у вирішенні питання, які з них повинні бути включені до спеціальної норми закону про прокуратуру, належить виходити з того, наскільки специфічно вони проявляють себе в діяльності прокуратури [6, с. 236].

Наведені вище принципи слугують гарантією забезпечення реалізації законних прав особи на доступ до публічної інформації, що, у свою чергу, є завданням України для становлення її як правової держави.

Одним із провідників права на інформацію з початку 1970-х років і до цього часу була Рада Європи, якою розроблено низку стандартів для цієї сфери. У 2002 році Комітетом міністрів Ради Європи ухвалено Рекомендації «Про доступ до офіційних документів», які стали переломним документом у питанні доступу до інформації, оскільки саме вони лягли в основу Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів.

Вказаними Рекомендаціями визначено певний перелік принципів доступу до офіційних документів. Зокрема, закріплено право особи не пояснювати причини свого запиту на доступ до офіційного документа; право особи, за наявності в документі інформації з обмеженим доступом, отримати решту інформації, яка не має такого обмеження; а також те, що формальності для отримання доступу має бути зведено до мінімуму та в короткі строки.

Статтею 2 Закону України від 2 жовтня 1992 року «Про інформацію» закріплено основні принципи інформаційних відносин:

- 1) гарантованість права на інформацію;
- 2) відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією;
- 3) достовірність і повнота інформації;
- 4) свобода вираження поглядів і переконань;
- 5) правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
- 6) захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

У статті 4 Закону України від 13 січня 2011 року «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що доступ до публічної інформації здійснюється на принципах:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом;
- 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» є законом, який встановлює принципи, він не є законом-інструкцією, до яких так звикло наше суспільство. Він змушує кожного посадовця, який вирішує питання доступності інформації, постійно аналізувати обставини, яких стосується запит на інформацію, і приймати рішення залежно від багатьох факторів, постійно встановлювати баланс між інтересом отримати інформацію та інтересом її приховати.

Стаття 5 наведеного вище Закону встановлює два види забезпечення доступу до інформації, а саме: шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації та шляхом надання інформації за запитами.

Відповідно до п. 3 наказу Генерального прокурора України від 30 грудня 2015 року № 430 «Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації» основними критеріями оцінки ефективності роботи на цьому напрямі вважаються оприлюднення у встановлені законом строки публічної інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури, надання за запитами достовірної, точної та повної інформації.

Закonom України «Про прокуратуру» покладено обов'язок інформування про діяльність прокуратури. Так, у ст. 6 Закону визначено, що органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації.

Керівники регіональних та місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури.

Згідно з наказом Генерального прокурора України від 18 вересня 2015 року № 218 «Про організацію інформування суспільства щодо

діяльності органів прокуратури України» на керівників органів прокуратур всіх рівнів покладено забезпечення належної реалізації принципу гласності як одного з важливих засобів зміцнення законності та формування у суспільстві об'єктивної думки щодо діяльності органів прокуратури, підвищення рівня довіри до них.

Принцип гласності передбачає відкритий розгляд запити і забезпечує доступність інформації для громадян та засобів масової інформації.

Аналогічним принципу гласності є принцип транспарентності у діяльності органів прокуратури під час забезпечення доступу до інформації. Транспарентність визначається як принцип організації та діяльності органів прокуратури, сутність якого полягає у інформаційній відкритості прокурорської діяльності для громадськості [7, с. 5].

Пунктом 1.3 наказу Генерального прокурора України № 218 визначено, що пріоритетне значення надається оприлюдненню інформації суспільно важливого характеру з питань діяльності прокуратури, передусім про результати роботи, які реально сприяли відновленню або зміцненню законності та правопорядку. На наш погляд, тут доречно виділити принцип позитивного зобов'язання держави у сфері забезпечення права громадян на доступ до інформації.

Як зазначає Г.О. Христова, у практиці Європейського суду не сформульована загальна дефініція позитивних зобов'язань держави, але у той же час вона може бути реконструйована на основі конкретних рішень Суду, які відтворюють цілісне бачення концепції таких зобов'язань. Основною характеристикою позитивних зобов'язань держави є те, що вони вимагають від національних органів влади застосувати необхідні засоби для гарантування прав людини, а точніше – вжити прийнятних (розумних) та належних засобів для захисту цих прав [8].

Відповідно до Закону України «Про інформацію» в Україні весь масив інформації за режимом доступу класифікується на два види: відкрита інформація та інформація з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законодавством до інформації з обмеженим доступом.

Оскільки органами прокуратури України при здійсненні конституційних повноважень створюється та опрацьовується значний обсяг інформації, яка в більшості випадків є конфіденційною чи таємною, доцільно розглянути особливості розмежування видів інформації.

Статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до інформації з обмеженим доступом віднесено конфіденційну інформацію; таємну інформацію та службову інформацію.

Правовий режим інформації з обмеженим доступом покликаний охороняти відомості, вільний обіг яких може порушити права та інтереси держави, суспільства і окремої особи, забезпечити інформаційну незалежність суб'єктів приватного права у відносинах із державою і між собою, узгодити публічну потребу у свободі інформації та право кожного на збереження таємниці [9, с. 3–4].

Так, згідно зі ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» конфіденційною є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Необхідно враховувати, що вказане положення ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не передбачає можливості для суб'єктів владних повноважень відносити інформацію до конфіденційної. Такі суб'єкти можуть обмежувати доступ до інформації лише шляхом віднесення її до службової або таємної відповідно до закону.

Розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Статтею 34 Конституції України закріплено право кожного громадянина на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Зокрема, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Проте відповідно до ч. 2 ст. 34 Конституції України здійснення цих прав 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.

Конституційний Суд України в рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 у справі № 1-9/2012 за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч.ч. 1, 2 ст. 32, ч.ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України (в аспекті конституційного подання) зазначив, що конфіденційна інформація про особу – це інформація про особисте та сімейне життя особи – будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

У зв'язку із зазначеним вбачається доцільним виділення та нормативне закріплення принципу правомірного розрізнення видів ін-

формації у роботі органів прокуратури України з розгляду запитів на інформацію.

Підсумовуючи вказане, можна зробити висновок, що, незважаючи на те, що право громадян на доступ до інформації є правовим інститутом, дотепер не виокремлено спеціальних принципів забезпечення конституційного права громадян на доступ до інформації в органах прокуратури України. На нашу думку, має право на існування принцип достовірної, точної та повної інформації. Окрім того, важливими є принципи гласності та транспарентності. Принцип гласності передбачає відкритий розгляд запиту і забезпечує доступність інформації для громадян та засобів масової інформації. Транспарентність визначається як принцип організації та діяльності органів прокуратури, сутність якого полягає в інформаційній відкритості прокурорської діяльності для громадськості. І оскільки органами прокуратури України при здійсненні конституційних повноважень створюється та опрацьовується значний обсяг інформації, яка в більшості випадків становить конфіденційну чи таємну інформацію, то існує необхідність виділення принципу правомірного розрізнення видів інформації у роботі органів прокуратури України з розгляду запитів на інформацію.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – Київ: Гол. ред. УРЕ, 1977. – 776 с.
3. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права / О.В. Старчук // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 40–42.
4. Осауленко О.І. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / О.І. Осауленко. – Київ: Істина, 2007. – 336 с.
5. Бабкіна О.В. Теорія держави і права у схемах і визначеннях / О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка. – Київ: МАУП, 2004. – 144 с.
6. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М.І. Мичко. – Донецьк: Донеччина, 2011. – 272 с.
7. Гаврюшенко Г.В. Організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Г.В. Гаврюшенко; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2015. – 20 с. – укр.
8. Христова Г.О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини як новий напрям дослідження у вітчизняній теоретичній юриспруденції / Г.О. Христова // Вісник Академії правових наук України: зб. наук. праць; Акад. прав. наук України. – Харків: Право, 2012. – № 2(69). – С. 30–41.
9. Кулініч О.О. Інформація з обмеженим доступом як об'єкт цивільних прав: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ольга Олексіївна Кулініч. – Одеса, 2006. – 200 с.



Євген БЕЗКРОВНИЙ,
Світлана НЕВОРОТІНА

ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Розкрито положення законодавства України стосовно основних принципів інформаційних відносин і засад організації та діяльності органів прокуратури з наведенням із цього питання позицій учених.

Проведено дослідження принципів забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації.

Для реалізації громадянами права на доступ до інформації в органах прокуратури запропоновано нормативно закріпити принцип правомірного розрізнення видів інформації у роботі органів прокуратури України з розгляду запитів про забезпечення доступу до інформації.

Ключові слова: принципи; гласність; достовірність; транспарентність; правомірність; публічна інформація; закон; право; громадяни; органи прокуратури.

Евгений БЕЗКРОВНЫЙ,
Светлана НЕВОРОТИНА

ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Раскрыто положение законодательства Украины относительно основных принципов информационных отношений и принципов организации и деятельности органов прокуратуры с приведением по этому вопросу позиций ученых.

Проведено исследование принципов обеспечения права граждан на доступ к публичной информации.

Для реализации гражданами права на доступ к информации в органах прокуратуры предлагается нормативно закрепить принцип правомерного различения видов информации в органах прокуратуры Украины по рассмотрению запросов об обеспечении доступа к информации.

Ключевые слова: принципы; гласность; достоверность; транспарентность; правомерность; публичная информация; закон; право; граждане; органы прокуратуры.

Yevhen BEZKROVNYI,
Svitlana NEVOROTINA

PRINCIPLES OF PROVIDING THE CITIZENS WITH THE RIGHT TO ACCESS INFORMATION IN THE PROSECUTION AUTHORITIES

The definition and systematization of the principles of law and, in particular, the principles in the organization and activities of the prosecution authorities was the subject of careful research by the scientists.

The absence of a comprehensive scientific research in the field of interbranch principles of providing with the right of citizens to access information in the prosecutor's office prompts consideration of this issue.

Despite the fact that the right of citizens to access to information is a legal institution, special principles for securing the constitutional right of citizens to access information in the prosecutorial authorities of Ukraine have not been singled out so far. The principle of reliable, accurate and complete information has the right to exist. In addition, principles, transparency and transparency are important. Since the prosecutorial authorities of Ukraine in the executing of constitutional powers create and process a significant amount of information, which in most cases is confidential or classified information, there is a need to highlight the principle of legitimate distinction of types of information in the work of the prosecutor's office in Ukraine to consider requests for access to information.

Keywords: principles; transparency; authenticity; transparency; lawfulness; public information; law; citizens; prosecutor's office.

