

Назар Черномиз,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
еконзмічного університету

ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Розглянуто проблемні аспекти реалізації та забезпечення принципу гласності в діяльності державних органів України. Досліджено правову діяльність органів Служби безпеки України в аспекті забезпечення відкритості та прозорості у діяльності СБУ. Проаналізовано наукові публікації щодо цієї тематики. Запропоновано певні підходи для покращення законодавства.

Ключові слова: принцип гласності, прозорість, органи Служби безпеки України, конфіденційність, публічна інформація.

Черномиз Н.

Правовые основы принцип гласности в деятельности Службы Безопасности Украины

Статья посвящается проблемным аспектам реализации и обеспечения принципа гласности в деятельности государственных органов Украины. В частности, в статье осуществляется исследования правовой деятельности органов Службы безопасности Украины в аспекте обеспечения открытости и прозрачности в деятельности СБУ. Проанализированы научные публикации по данной тематике. Предложено определенные подходы улучшению законодательства.

Ключевые слова: принцип гласности, прозрачности, органы Службы безопасности Украины, конфиденциальность, публичная информация.

Chernomyz N.

Legal basis of the principle of publicity in the activities of the Security Service of Ukraine

The article is devoted to problematic aspects of implementation and ensuring the principle of publicity in the activities of state bodies of Ukraine. In particular, the article examines the legal activities of the Security Service of Ukraine in terms of ensuring openness and transparency in the SBU. Scientific publications on this topic are analyzed. Some approaches to improve legislation have been proposed.

The important principles of the practical activity of the Security Service of Ukraine are the principles of publicity and confidentiality, which in turn are inextricably linked, and at the same time are opposite factors in ensuring the rights of subjects. Publicity is openness, transparency, objectivity, completeness of information on legal practice. The public, every member of society has the right to know what threatens their security, rights and freedoms, what measures are aimed and taken to ensure them.

Analyzing the essence of the legal basis of the principle of publicity in the Security Service of Ukraine, it is advisable to consider in more detail the socio-legal and special-legal aspects of the principle of law, because it is socio-legal principles, which in turn includes the principle of publicity that they are inherent in society and must have a legal basis for expression and security (the dominance of universal values over the interests of classes, nations, etc., the unity of public and personal interests).

Keywords: principle of publicity, transparency, bodies of the Security Service of Ukraine, confidentiality, public information.

Постановка проблеми. Сучасний етап становлення України як правової держави характеризується підвищенням рівня прозорості в діяльності державних органів та їхній демократичності, формуванням партнерських відносин між інституціями держави і суб'єктами громадянського суспільства. Надважливим у реаліях сьогодення є те, щоб у національному законодавстві були нормативно закріплені основоположні юридичні принципи, які відповідають гуманності, загальнолюдським цінностям і демократичним ідеалам, адже вони виступають системоутворювальним чинником усієї правової системи.

Так, опираючись на основну роль конституційного права у національній правовій системі, особливій увазі потребують принципи цієї галузі, які є політико-правовими засадами реформ в Україні, що запро-

ваджуються, а також визначають основні вектори розвитку суспільних процесів, відносин між органами публічної влади і громадськістю тощо.

Серед таких принципів важливо відзначити саме принцип гласності, оскільки народовладдя передбачає цілеспрямовану участь громадян в управлінні державними справами, можливість реально впливати на державно-владні рішення. Це допустимо тільки за умов поінформованості суспільства про державні справи, діяльності органів публічної влади, правоохоронних органів шляхом постійного діалогу з населенням та великого ступеня довіри до цих структур зі сторони громадськості.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їхньої реалізації визначити сутність та особливості надважливого принципу діяльності органів Служби безпеки України – принципу гласності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання щодо реалізації принципу гласності досліджували О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, С. Ф. Денисюк, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. Я. Настюк, О. І. Остапенко, Г. О. Пономаренко, О. Ю. Синявська та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. С. Ф. Денисюк дає визначення принципу гласності, як такому, що означає «забезпечення доступності обговорювання тих або інших державних рішень на підставі широкої інформованості й урахування громадської думки. Гласність включає правдиву, своєчасну й широку інформацію про дійсний стан справ у державі і виражає довіру й повагу до людей, їх здатності розібратися в поточних подіях, виробити правильне рішення, свідомо брати участь в їх здійсненні» [4, с. 39].

Важливими принципами практичної діяльності Служби безпеки України є саме принципи гласності й конфіденційності, які нерозривно пов'язані між собою та водночас є протилежними факторами забезпечення прав суб'єктів. Гласність – це відкритість, «прозорість», об'єктивність, повнота інформації щодо юридичної практичної діяльності. Громадськість, кожен член суспільства мають право знати, що загрожує їхній безпеці, правам та свободам, які заходи спрямовані і вживаються для їхнього забезпечення.

Поступово гласність стає інструментом популяризації діяльності правоохоронних органів і в Україні. Згідно із Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [2] передбачається забезпечення широкої інформованості суспільства через висвітлення діяльності органів державної влади такими заходами, щоб вони були доступними, зрозумілими й об'єктивними для всього населення.

Відомо, що ст. 32 Конституції України закріплено поняття конфіденційності інформації про особу та є одним із прав людини, що є непорушним та забезпечення якого є обов'язком держави [1].

Так, відповідно до ст. 30 Закону України «Про інформацію», за своїм правовим режимом конфіденційна інформація належить до інформації з обмеженим доступом. За своїм змістом «Конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних або юридичних осіб і поширюються за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов» [3]. Причому за винятком окремих випадків, які визначені законом «громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їхнього професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту».

Звертаючи увагу й аналізуючи нову внутрішню та зовнішньополітичну ситуацію, що склалася в Україні у зв'язку з проголошенням її незалежності, бажанням зрівнятися з цивілізованими демократичними країнами й посісти гідне місце на міжнародній арені, Служба безпеки України категорично відмовилася від глобального та всеохопного підходу в своїй діяльності, що охоплює використання образу основного супротивника чи ворога демократії, нецивілізованих і негуманних методів роботи. Важливо, що ще з перших днів діяльності Служби безпеки України цей орган в основних принципах своєї діяльності задекларував прозорість, гласність та безперешкодний доступ до відкритої інформації.

На думку авторів проєкту «Служби безпеки в країнах конституційної демократії» (Анджея Жеплинського, Томаша Сенєва та Роберта Дзеньвувського) зрозумілим є той факт, що в з огляду на секретність і переконання, що інформація впливає на безпеку держави, ця безпека гірше захищається. Відтак, якщо суспільство погано поінформоване, воно не спроможне змусити уряд виправляти помилки. У такому разі держава може бути сильною тільки завдяки своїм силовим структурам, але не активності своїх громадян [7].

На сьогоднішні Служб безпеки України спроможна вирішувати усі завдання, які визначено їй Законом України «Про Службу безпеки України» [4] та поставлено вищим керівництвом держави. Однак увага зосереджується тільки на найбільш пріоритетних, найбільш важливих завданнях, притаманних саме спецслужбі.

Щодо правової основи діяльності Служби безпеки України, то важливо зазначити, що її становлять Конституція України [1], Закон України «Про Службу безпеки України» [4] та інші акти законодавства України, відповідні міжнародні правові акти, визнані Україною. Загалом Служба безпеки України діє на основі дотримання прав і свобод людини. Органи та співробітники Служби безпеки України, перш за все, повинні поважати гідність людини та виявляти до неї гуманне ставлення, не допускати розголошення відомостей про її особисте життя. Лише у виняткових випадках (з метою припинення та розкриття державних злочинів) окремі права та свободи особи можуть бути тимчасово обмежені в порядку й межах, визначених Конституцією та законами України.

Аналізуючи сутність правових основ принципу гласності в роботі Служби безпеки України, доцільно більш детально розглянути соціально-правовий та спеціально-правовий аспекти принципу права, бо саме соціально-правові принципи (до яких належить принцип гласності) зображають систему тих цінностей, що притаманні соціуму і повинні мати правове підґрунтя виразу й забезпечення (домінування загальнолюдських цінностей над інтересами класів, націй і т. ін., єдність суспільних та особистих інтересів).

Відтак, спеціально-правові принципи є своєрідним узагальнювальним чинником формування та функціонування права як особливого соціального явища. Вони поділяються на загальноправові, міжгалузеві, галузеві принципи, принципи інститутів, а також принципи правової діяльності, окремих її видів. Тому безпосередньо загальноправові принципи гарантують результативний, інформаційний й психологічний вплив на процес взаємовідносин органів Служби безпеки України з іншими суб'єктами, ведення юридичних справ, оперативно-службових заходів, прийняття рішень, особливо у випадках, які не врегульовані правовими, корпоративними, деонтологічними та іншими професійними нормами [6, ст. 326].

Одним із факторів, що окреслюють ступінь прозорості та гласності діянь органу Служби Безпеки України, є суттєве збільшення кількості звернень громадян. Це явище має аргументоване пояснення, оскільки фактично саме звернення громадян й персоналізують у собі безпосередній зв'язок, який з часом перетворюється на офіційну думку громадян України про Службу безпеки України [7].

Згідно зі ст. 55 Основного Закону країни, кожен має право захищати свої права та свободи способами, не забороненими законами. Зокрема, громадянам України гарантує право на звернення до будь-яких органів влади та посадових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін [1].

Важливо, що право на звернення є цілковитим, необмеженим, невідчужуваним та безпосереднім правом громадянина України. Кожна дієздатна особа може подавати його з будь-якого вагомого для неї приводу, у будь-який час. Задля здійснення цього права не потрібна попередня згода державних органів, оскільки безпосереднім прямим обов'язком суб'єктів державної влади є прийом, реєстрація та розгляд звернень громадян, а також надання аргументованої відповіді.

Вивчення, аналіз та узагальнення тих відомостей, що наявні в зверненнях громадян, застосовують задля підвищення оперативної та службової діяльності органів Служби безпеки України. Варто зауважити, що саме цей зв'язок у вигляді взаємного діалогу органів СБУ і населення великою мірою сприяє удосконаленню саме прозорості й гласності в діяльності Служби Безпеки України, а відповідно збільшення кількості звернень громадян є знаковим у зростанні довіри людей до органів СБУ.

В одній із основних резолюцій Генеральної Асамблеї ООН свобода інформації проголошена основним правом людини і критерієм усіх інших свобод. Уся інформація, яка знаходиться у системах державних органів, підлягає офіційному розголошенню, хоча інколи можуть бути винятки, які мають бути чіткими, охарактеризовані зрозуміло та підлягати суворому контролю щодо наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси» [6, с. 325].

Відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України, перелік законодавчих цілей, відповідно до яких доступ може бути обмежений, є вичерпним. Проте вказується, що здійснення права на інформацію може бути обмежене законом. А от вимога визначення – чи буде завдавати розголошення інформації суттєвої шкоди відповідній меті обмеження доступу – законодавством не передбачена [1].

Як правило, на практиці такий контроль відсутній. Так, інформація підлягає ознакам засекреченості, якщо вона є однією з підстав для засекречування за рішенням експерта з питань державних таємниць [3].

Схожа ситуація простежується з правовим регулюванням щодо державних таємниць. Важливо, що задля реалізації європейського стандарту необхідно внести поправки до Закону «Про державну таємницю». Перша частина ст. 15 цього Закону «Засекречування та розсекречування матеріальних носіїв інформації» проголошує: «засекречування матеріальних носіїв інформації здійснюється шляхом надання відповідному документу, виробу або іншому матеріальному носію інформації грифа секретності». Необхідно передбачити засекречування лише текстів, що містять державну таємницю, а не документів загалом.

Відповідно до українського законодавства, таємною вважається інформація, поширення якої може завдати шкоди національним інтересам країни. Спеціальні служби не повинні вдаватися до засекречення інформації, щоб приховати власні помилки, недоліки і зловживання.

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про Службу безпеки України» заборонено встановлювати обмеження на інформацію щодо загального бюджету СБУ, її компетенції та основних напрямів діяльності, а також випадків протиправних дій органів і співробітників СБУ [4].

Нині, оцінюючи діяльність правоохоронних органів, бачимо, що органи насамперед виконують свою діяльність з критерію активності, своєчасності та достатності заходів реагування та дій профілактичного характеру. Іншими словами, оцінка повинна відображати відповідність соціальної діяльності органів Служби безпеки України тій моделі, яку задають суспільство та закон. Однак часто втілення принципу гласності на практиці функціонує всупереч потребі про дотримання режиму таємності щодо інформації та відомостей, які пов'язані з участю службових осіб та громадян у кримінальному процесі.

Гласною є діяльність органів Служби безпеки України, поліції, органів прокуратури та інших правоохоронних органів України, які повинні інформувати органи влади й управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та законності, заходи щодо їхнього зміцнення. Для цього, за погодженням з ними, засоби масової інформації акредитують своїх журналістів при їхніх органах, а в правоохоронних органах створюються прес-служби [9].

Дотримання факту професійної таємниці є характерною ознакою практичної діяльності Служби безпеки України, зокрема якщо інтереси суб'єктів представляють чи захищають органи СБУ, або отримання чи розповсюдження такої інформації.

Можна стверджувати той факт, що серед цілей Проєкту «Служби безпеки в країнах конституційної демократії» створення відповідного демократичного національного законодавства можливе лише з огляду на принцип відкритості.

Як стверджує О. В. Костенко, відкритість – це відносна відсутність перешкод в отриманні інформації та можливості інформувати інших. Це можливість шукати, запитувати, одержувати, а також передавати і поширювати інформацію. Це – можливість людини отримувати інформацію не тільки щодо себе самого (якщо така інформація є у будь-яких організацій та установ), а й також щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Відкритість означає відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності й мотивів. Це означає відсутність заборони на оприлюднення інформації, хоча відсутність обов'язкового доступу не означає неможливості розкриття інформації (або доступу до неї). Це – правило, яке усуває бар'єр між потребою в інформації і реальним доступом до неї. Крім того, відкритість – засіб зменшення або збільшення занепокоєння, викликаного недоступністю інформації. Отже, вона має величезне психологічне й соціальне значення [8, с. 70].

Отже, можна констатувати, що ще з перших днів створення державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями Служби безпеки України, в основних принципах діяльності було задекларовано прозорість, гласність та безперешкодний доступ до відкритої інформації. На сьогоднішні законодавче регулювання цих питань недостатнє, оскільки є великою, нечіткою і погано прогнозованою «сірою зоною» відомостей, і які є конфіденційною інформацією, що є власністю держави. Важливо, що в умовах суспільних змін потрібно визначити чіткі межі режиму таємності, конфіденційності, тобто усе, що за законом не може бути таємним, має бути відкритим, бути об'єктом уваги суспільства та засобів масової інформації.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.05.2020).

3. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 року № 2657–XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 14.05.2020).
4. Про створення Служби національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 20 верес. 1991 р. № 1581-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1581-12> (дата звернення: 09.05.2020).
5. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія. Харків : ТД «Золота миля», 2010. 368 с.
6. Кузьмін К. І. Адміністративно-правові проблеми реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури за умов розвитку нових інформаційних технологій. *Форум права*. 2013. № 3. С. 324–327.
7. Бусол О. Ю. Прозорість інформації як чинник запобігання корупції в державному секторі України. *Боротьба з організованою злочинністю (теорія і практика)*. 2007. № 17 URL : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&Image_file_name=PDF%2Fboz_2007_17_13.pdf&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1 (дата звернення: 14.05.2020).
8. Костенко О. В. Принцип гласності в діяльності державних органів України та його обмеження. *Право і суспільство*. 2015. № 5–2. С. 64–72.
9. Степаненко О. Моніторинг «не-доступу до інформації». *Екологічно-гуманітарне об'єднання «Зелений світ»*. 2013. URL : <http://greenworld.in.ua/about/publication/1199957641> (дата звернення: 16.05.2020).

References

1. Konstytutsiia Ukrainy: zakon Ukrainy [The Constitution of Ukraine: the law of Ukraine] vid 28 chervnya 1996 r. No 254k/96 (1996). *Vidomosti Verhovnoi Radu Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141 [in Ukrainian].
2. *Pro porjadok vysvitlennia diyalnosti organiv derzhavnoyi vlady ta organiv misceвого samovryaduvannya zasobamy masovoyi informaciyi [About the order of coverage of activity of public authorities and local governments by mass media]: Zakon Ukrayiny vid 23 veresnya 1997 roku No 539/97-VR*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
3. Pro informatsiiu [About information]: Zakon Ukrainy vid 02 zhovtnya 1992 roku No 2657–XII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (data zvernennya: 14.05.2020) [in Ukrainian].
4. *Pro stvorennia Sluzhby nacional'noyi bezpeky Ukrayiny [On the establishment of the National Security Service of Ukraine]: Postanova Verxovnoyi Rady Ukrayiny vid 20 veres. 1991 r. # 1581-XII*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1581-12> (data zvernennya: 09.05.2020) [in Ukrainian].
5. Denysyuk, S.F. (2010). *Gromadskyi kontrol yak garantiya zakonnosti u administratyvni diyalnosti pravooxoronnnykh organiv v Ukrayini [Public control as a guarantee of legality in the administrative activity of law enforcement agencies in Ukraine]: monografiya*. Kharkiv: TD «Golden Mile» [in Ukrainian].
6. Kuzmin, K.I. (2013). Administratyvno-pravovi problemy realizaciyi pryncypu glasnosti u diyalnosti organiv prokuratury za umov rozvytku novykh informaciyinyh tehnologii [Administrative and legal problems of realization of the principle of publicity in the activity of prosecutors offices under conditions of development of new information technologies]. *Forum prava – Forum of Law*, 3. 324-327 [in Ukrainian].
7. Busol, O.Yu. (2007). Prozorist informaciyi yak chynnyk zapobigannya korupciyi v derzhavnomu sektori Ukrayiny [Transparency of information as a factor in preventing corruption in the public sector of Ukraine]. *Borotba z organizovanoyu zlochy nnistyuu (teoriya i praktyka) – Fight against organized crime (theory and practice)*. 2007. №17. Retrieved from http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&Image_file_name=PDF%2Fboz_2007_17_13.pdf&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1 [in Ukrainian].
8. Kostenko, O.V. (2015). Pryncyp glasnosti v diyalnosti derzhavnykh organiv Ukrayiny ta yiogo obmezhennya [The principle of publicity in the activities of state bodies of Ukraine and its limitations]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society*, 5-2, 64-72 [in Ukrainian].
9. Stepanenko, O. (2013). Monitoryng «ne-dostupu do informaciyi» [Monitoring of «non-access to information»]. *Ekologichno-gumanitarne obyednannya «Zelenyi svit» – Environmental and Humanitarian Association «Green World»*. Retrieved from <http://greenworld.in.ua/about/publication/1199957641> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 28.05.2020.