

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Банах Сергій - кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

УДК 342.951

Sunt studiate dispozițiile generale privind sprijinul informațional al parchetelor din Ucraina ca element de transparență în statul modern de drept. Sunt analizate particularitățile informațiilor în activitatea procurorului și influența acestora asupra formării deschiderii agențiilor de aplicare a legii în general și a parchetului în special. Se iau în considerare bazele legale pentru asigurarea transparenței parchetului și oportunitatea delimitării limitelor sale legale. Poziția conform căreia activitatea juridică a procurorului atunci când lucrează cu informații este un indicator al standardului de legalitate al parchetului este justificată.

Cuvinte cheie: Parchetul Ucrainei, sprijin pentru informații, transparență, funcții, competențe, deschidere, publicitate.

Исследованы общие положения информационного обеспечения органов прокуратуры Украины как элемента транспарентности в современном правовом государстве. Проанализированы особенности информации в прокурорской деятельности и ее влияние на формирование открытости деятельности правоохранительных органов в целом и прокуратуры в частности. Рассмотрены правовые основы обеспечения транспарентности прокуратуры и целесообразность определения ее правовых границ. Обоснованно позицию о том, что правовая деятельность прокурора при работе с информацией является показателем стандарта законности органов прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура Украины, информационное обеспечение, транспарентность, функции, полномочия, открытость, гласность.

The general provisions of information support of the prosecutor's offices of Ukraine as an element of transparency in the modern rule of law are studied. The peculiarities of information in prosecutorial activity and its influence on the formation of openness of law enforcement agencies in general and the prosecutor's office in particular are analyzed. The legal bases for ensuring the transparency of the prosecutor's office and the expediency of delineating its legal boundaries are considered. The position that the legal activity of the prosecutor when working with information is an indicator of the standard of legality of the prosecutor's office is substantiated.

Key words: Prosecutor's Office of Ukraine, information support, transparency, functions, powers, openness, publicity.

Актуальність теми. На сьогодні система правоохоронних органів перебуває в стані постійних та суттєвих інституційних змін. Беззаперечно, це пов'язано із зміною правової

регламентації функціонування багатьох із них та трансформацією компетенції і повноважень правоохоронних органів загалом. Крім того, утвердження України як правової держави, у

якій гарантується стан захищеності кожному громадянину та забезпечується дотримання прав людини на найвищому рівні, вимагає також створення принципово нових та якісних правових основ організації діяльності правоохоронних органів. Не є виключенням і система органів прокуратури, яка на сьогодні набуває значення ключового органу кримінальної юстиції, головним призначенням якого є здійснення процесуального керівництва, а також підтримання державного обвинувачення.

Зміни в організаційній структурі прокуратури України, направлені на її оптимізацію та зменшення кількості працівників, мали наслідком розбалансування взаємозв'язків, а тому вимагають реалізації нової концепції діяльності прокуратури. Крім того, зважаючи на активний розвиток інформаційної держави та суспільства, сучасна правоохоронна система активно використовує інформацію, що породжує все нові виклики перед органами прокуратури. Однак нові методи роботи не завжди можуть бути підкріплені належним правовим та організаційним забезпеченням, і часто відображають відірваність між задекларованими принципами функціонування правоохоронної системи та реальним станом її діяльності. Нова концепція прокурорської діяльності фактично не забезпечена на належному рівні новими технологічними та тактичними рішеннями і, зокрема, в частині інформаційного забезпечення. Тому питання правового забезпечення інформаційних процесів в системі прокуратури не втрачають своєї актуальності та до сьогодні залишаються відкритими для наукових пошуків і формування належного правового підґрунтя.

Загалом, питання правового забезпечення транспарентності прокуратури можна знайти у працях науковців як у сфері інформаційного права (К. Беляков, В. Брижко, Р. Калюжний, І. Катеринчук, М. Федотов), такі і у працях науковців, котрі досліджують різні аспекти діяльності органів прокуратури (Р. Басараб, Є. Блажівський, С. Гречанюк, М. Козюбра, М. Косюта, В. Сухонос та інші). Тим не менше, є багато питань, які залишаються на сьогодні відкритими для вирішення, а тому потребують свого теоретичного обґрунтування і дослідження.

Метою даного дослідження є розгляд загальнотеоретичних питань правового забезпечення транспарентності прокуратури, що дасть змогу окреслити її межі, досягнення яких в правовій державі є мірилом поваги до інформаційної справедливості загалом.

Виклад основних положень. Звісно, в умовах глобалізації важко заперечувати факт впливу інформаційних процесів на організацію публічної влади та правоохоронних органів загалом. Участь державно-правових інституцій у інформаційних правовідносинах відображає укріплення демократії, прозорості та свободи у їх діяльності та, беззаперечно, є запорукою формування та утвердження принципів правової держави.

Органи прокуратури, як самостійна інституція публічної влади, реалізують свій управлінський вплив шляхом прийняття рішень в результаті здійснення функцій нагляду за додержанням законності та представництва інтересів в суді, тоді як організація внутрішньої системи прокуратури полягає у забезпеченні прийняття управлінських рішень. У зв'язку із цим, інститут діяльності прокуратури пронизаний чисельними рішеннями та пов'язаними із ними процесами, що інтегрують в правову систему держави під окремим напрямом публічного адміністрування.

Сутність та цінність публічного адміністрування у сфері правоохоронної діяльності полягає не тільки у втіленні регулятивної волі держави в соціальних відносинах, але і у створенні умов для справедливого та гармонійного функціонування усіх сфер життя суспільства. Тому важливим є досягнення відкритості, прозорості та гласності публічного механізму контролю влади з боку суспільства, яка обирається ним задля свого загального добробуту.

Прозорість в публічному адмініструванні правоохоронної діяльності являє собою сучасний правовий феномен, що створює нові горизонти функціональної спроможності правової охорони. У цьому розумінні, прозорість в публічному адмініструванні правоохоронної сфери досягається шляхом залучення громадськості до прийняття рішень, посилення контролю за реалізацією повноважень, що обмежують права людини, підвищення рівня

міжвідомчого співробітництва та координації задля посилення ефекту правоохоронної діяльності, забезпечення довіри до влади в особі правоохоронних органів та впровадження нових стандартів додержання законів в інформаційних процесах тощо.

З іншого боку, в органах прокуратури щодня збільшується обсяг відомостей та даних, які слугують як підставами прийняття процесуальних рішень, так і є результатом вжиття певних заходів. Прокурорські управлінські рішення стають предметом публічних обговорень, дискусій, судових розглядів. Тому, синергія демократизму та інформаційної глобалізації є передумовою переосмислення публічного адміністрування прокурорською діяльністю в сучасному світі інформаційної культури з одночасною побудовою безпечного інформаційного середовища для роботи прокурорів та із гарантіями їх інформаційної незалежності.

Видається, поглиблене з'ясування транспарентності як елементу сучасної адміністративно-правової концепції прокуратури, є неможливе без аналізу категоріального апарату та передумов дискусу навколо феномену відкритості прокуратури в суспільстві.

Як відомо, з етимологічної точки зору, слово «транспарентність» походить із латинської *transparere* «просвічувати» [1]. Крім того, Український академічний словник поняття «гласність» пояснює від слова *гласний*, тобто присутній для широкої громадськості, відкритий публічний [2]. Сучасний словник української мови термін «прозорість» співставляє із доступним для сприйняття, зрозумілим, ясным, дохідливим, таким, що легко розгадати, збагнути, явним, неприхованим [3].

На думку М. Ю. Корченкова, атмосфера відкритості і гласності дисциплінує суб'єктів влади, в значній мірі сприяючи запобіганню корупції та інших зловживань, підвищуючи ефективність управлінської діяльності. А офіційна навпаки секретність розбещує бюрократію і призводить до стагнації державного і політичного механізму [4, с. 125]. Схожим чином міркує і С. В. Ківалов, обґрунтовуючи, що правове забезпечення адміністративних процедур відбувається виключно на підставі прозорості, тобто здійснення управлінських дій за без-

умовним правилом їх відкритості для засобів масової інформації та громадськості, а також доступності такої інформації для громадян [5, с. 288].

Більше того, окремі науковці (Д. Галліган, В. Полянский, Ю. Старилов) гласність та відкритість ставлять в основу будь-якого «доброго» адміністративізму, оскільки вони дозволяють будь-якій особі, на яку вплинуло вчинене адміністративне діяння, дізнатися підстави, що слугували для його вчинення (а це важливий елемент відносин між громадянином і державою в ліберальному, демократичному суспільстві), та сприяють наглядом інститутам, таким як суди, органи розслідування, парламентські комітети щодо здійснення зовнішнього контролю над адмініструванням [6, с. 121].

Крім того, М. Пашковська переконана у тому, що транспарентність в публічному праві – це сукупність компонентів, які формують належний рівень розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечують права та можливості доступу до інформації, участі у роботі органів влади, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб [7, с. 140]. Видається, що саме дане формулювання транспарентності є таким, що найбільш широко розкриває сутність публічних процесів та виокремлює важливе значення обізнаності в інформаційну епоху.

Слід відмітити, що поняття «транспарентність» вперше було вжите відомим філософом і правознавцем Дж. Бентамом у 1790-х рр. у контексті прозорого управління або гласності (*transparent-management or publicity*) та американським вченим К. Худом у відношенні до державного управління [8, с. 136]. Транспарентність та прозорість є по суті термінами ідентичними, які можуть набувати забарвлення в контексті тих чи інших речей.

Загалом, інформаційна відкритість, прозорість та гласність належать до характерних ознак стану інформації, зміст якої може мати місце при адекватному розумінні її сутності. Втім, обсяг досліджень навколо дефініції «інформація» є більш ніж достатнім на теренах адміністративної та інформаційно-правової

науки, тому слід використовувати саме легальне визначення даного терміну, розміщене у Законі України «Про інформацію», де остання розуміється як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [9].

Натомість, поява чисельних термінів, які пояснюють стан інформаційної відкритості є також не випадковою, оскільки вчені до цього дня дискутують щодо коректності та доцільності вживання тих чи інших правових феноменів.

Серед чисельного правового плюралізму навіть сформувалася теорія, яка пояснює чисельну кількість інформаційно-правових термінів, які пов'язані із обігом даних та станами, які по-різному описують правову сутність категорії «інформація». Теорія системи об'єктів інформації складається з упорядкованих, взаємопов'язаних інформаційно-правових категорій, які об'єднують будь-який тип відомостей (текст, файл, дані, ресурс, документ, сторінка і т.д.) в незалежності від стану [10, с. 141]. Тобто, означення стану певного типу (виду) інформації може залежати від її вигляду, який при цьому, може легко трансформуватись (наприклад, електронний вид можуть мати лише відомості із веб-сайту).

Цікаво, що історично, первинні демократичні правові системи прямо пов'язували із відкритістю та гласністю у народовладних процесах. В Стародавньому Римі кримінальне судочинство здійснювалося спочатку народними зборами, а потім постійними комісіями, які очолювали претори, що забезпечувало гласність на всіх стадіях процесу [11]. У Древніх Афінах Клісфен ввів народне голосування, за яким громадяни на глиняних черепках писали ім'я неблагонадійного громадянина, якого згодом виганяли з міста на десять років. На всенародних відкритих голосуваннях вирішувалися питання безпеки, демократії тощо [12]. Деякі науковці вважають, що інститут транспарентності публічної влади набув свого особливого значення на сутності тоді, коли були прийняті нові закони та сформовані основні догми адміністративних правил.

Важливо, що розвиток партисипативної демократії на теренах ЄС увінчався широким доступом до різного виду інформації: державної, комерційної, адміністративної, політичної. Наприклад, Закон про свободу інформації (FOIA) (1966 р.), Закон про просвітлення в уряді (1976 р.), Президентська нота (1978 р.) разом надають пресі та широкому загалу можливість отримання багатьох державних документів за запитом суб'єкта звернення, а також до більшості протоколів зустрічей та багатьох президентських актів [13].

Тому, створення інформаційної комунікації із суспільством при реалізації завдань та функцій прокуратури, буде здійснено шляхом його участі в публічних інформаційних правовідносинах. В науковій літературі існує позиція, що в будь-якому разі участь прокурора у інформаційних відносинах в усіх випадках є публічно-правовою навіть коли прокурор представляє інтереси держави за цивільними позовами. О. Харитонova підкреслює, що публічні правовідносини є формою реалізації публічного права, виникають, змінюються та припиняються у сфері його дії з метою захисту публічного інтересу, а їх обов'язковим учасником є суб'єкт публічної влади [14, с. 45-46].

Фактично, ключовою особливістю публічних інформаційних правовідносин є наявність владного суб'єкта, наділеного певною інформаційною компетенцією, яка проявляється як в кримінально-процесуальній, так і адміністративній роботі.

Крім того, правова природа діяльності прокурора, яка пов'язана із інформаційною роботою, характеризується наявністю стійких міжсуб'єктних зв'язків: «прокуратура-ЗМІ», «прокуратура-громадяни», «прокуратура-інші органи влади та органи місцевого самоврядування» тощо. В даному випадку цікавою є позиція В. С. Цимбалюка, який приходить до думки про те, що міжгалузевий зв'язок інформаційного права на рівні інституту суб'єктів права з іншими галузями права на законодавчому рівні описується за наступною формулою: автори та споживачі інформації є традиційними суб'єктами відносин у сфері цивільного, адміністративного та кримінального права [15, с. 31]. Із цього можна ствер-

джувати, що прокурор може одночасно набувати статусу інформаційного споживача або виробника у різних видах правового процесу. Наприклад, розглядаючи звернення громадян, прокурор виступає споживачем інформації в адміністративному процесі, тоді як підготовка та надсилання клопотань на проведення певних заходів до суду являтиме собою фактично виробництво інформації із застосування аналітичної діяльності в кримінальному процесі.

Також, діяльність прокуратури із забезпечення втілення прозорості може виходити із процесуальної необхідності, коли оголошення певних відомостей є прямим посадовим обов'язком прокурора, а також поширення публічної інформації є обов'язком, що впливає із забезпечення гарантій права на доступ до інформації.

Загалом, реалізація принципу транспарентності в роботі прокуратури має значно ширший обсяг як нормативного, так і методологічного підтексту. Слід відмітити деякі особливості реалізації принципу транспарентності в діяльності органів прокуратури.

Так В.В. Король, вважає, що принцип гласності кримінального судочинства, участь у якому споконвіку приймала прокуратура, був характерною особливістю українського процесуального права завжди. У часи середньовіччя тут інститут публічному судового процесу судочинства не обмежувався так, як у західноєвропейських державах [16, с. 10]. Отже, вітчизняний генезис прозорості є автентичним для національної правової системи, а не буквальним запозиченням європейської правової традиції.

Органи прокуратури є повноцінним суб'єктом інформаційної діяльності, з чого впливає що реалізація принципу прозорості є явищем, властивим для прокуратури. Так, В.В. Лушер наводить аргументи на користь того, що інформаційне забезпечення в органах прокуратури включає в себе роботу з інформаційними ресурсами, інформаційним програмним забезпеченням, а також з аналізом інформації (інформаційно-аналітичну роботу) [17, с. 340].

Інформаційні принципи, до яких належить і засада прозорості особливо проявляється в умовах демократичних перетворень та роз-

будови правового суспільства. Тому прозора прокуратура як орган наділений владними повноваженнями не може існувати в інформаційно закритому суспільстві.

Крім того, обов'язковою особливістю засади транспарентності є якість інформаційного продукту. Відсутність критеріїв оцінки інформаційного продукту, з позиції його зрозумілості, об'єктивності в аспекті сучасного інформаційного плюралізму – породжує відсутність вимог до якості публічної інформації та прокурорської в тому числі. Помилки, невідповідність дійсності, описки – мають не тільки технічні, а й правові наслідки, що можуть призвести до серйозних порушень прав людини.

Висновки. Таким чином, органи прокуратури є вищим органом правоохоронної системи, які забезпечують втілення законності в державі, координують роботу правоохоронних органів. Висвітлення стану дотримання законів та застосування відповідальності до винних належить до зовнішніх напрямків інформаційної політики прокуратури. Донесення до населення, громадськості якісних, перевірених, узагальнених даних є законним обов'язком органів прокуратури. Так, згідно ч. 3 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», керівники обласних та окружних 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 [18].

Загалом, принцип транспарентності в роботі органів прокуратури розглянутий досить вузько, що може мати наслідком невірне тлумачення інформаційної діяльності, інформаційно-правового статусу, участі у інформаційних правовідносинах прокурорів органів прокуратур. Тому, принцип прокурорської транспарентності – це поєднання інформаційної та правової дійсності в управлінській та функціональній роботі прокурорів прокуратур різних рівнів. Дотримання балансу прозорості та конфіденційності є вимогою не тільки закону, але

й запорукою суспільної довіри, а відкритість прокурорської інформації - є завданням транспарентності.

Таким чином, інформаційна транспарентність повинна мати свої межі, досягнення яких в правовій державі є «мистецтвом» та мірилом поваги до інформаційної справедливості. Правова діяльність прокурора, в тому числі при роботі із інформацією, є своєрідним показником стандарту законності та наслідування для інших правоохоронних органів.

Література

1. Викисловарь слово «транспарентность». URL : <https://ru.wiktionary.org/wiki>
2. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 2. С. 80. URL: http://ukrlit.org/slovnky/slovyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh
3. Тлумачний словник української мови. URL: <http://eslovyk.com>
4. Корченкова, Н. Ю. Принцип информационной открытости как требование современной демократии. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право 1. 2000. С. 124-128.
5. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. Вид. друге, перероб. і доп. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.
6. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. 410 с.
7. Пашковська, М. В. «Поняття транспарентності в сучасній науці Державне управління». Ефективність державного управління 34 (2013): 135-143.
8. Пашковська, М. В. «Поняття транспарентності в сучасній науці Державне управління». Ефективність державного управління 34 (2013): 135-143.
9. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>
10. Бачило, И. Л., Лопатин, В. Н., & Федотов, М. А. Информационное право. СПб.: Юрид. центр Пресс. 2001. URL: http://www.telecomlaw.ru/studyguides/infolaw/infolaw_2002_blf.pdf
11. Нечаева, Л. А. (2014). Эволюция принципа гласности судопроизводства в России и зарубежных государствах. Вестник Международного института экономики и права. 2014. №3 (16). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-printsipa-glasnosti-sudoproizvodstva-v-rossii-i-zarubezhnyh-gosudarstvah.pdf>
12. Нечаева, Л. А. (2014). Эволюция принципа гласности судопроизводства в России и зарубежных государствах. Вестник Международного института экономики и права. 2014. №3 (16). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-printsipa-glasnosti-sudoproizvodstva-v-rossii-i-zarubezhnyh-gosudarstvah.pdf>
13. Carolyn B. What Is Transparency? Article in Public Integrity, September 2009. URL : https://www.researchgate.net/publication/250174526_What_Is_Transparency
14. Харитонов О. Поняття і ознаки публічних правовідносин / О. Харитонов // Вісник Національної академії правових наук України. №1 (28). С.36-46. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/4650/2/Xaritonova_36.pdf
15. Цимбалюк В.С. Суб'єкти інформаційного права та інформаційної діяльності / В.С. Цимбалюк // Правова інформатика. № 3(27). 2010. С.29-32. URL: <http://ippi.org.ua/vs-tsimbalyuk-sub%D1%94kti-informatsiinogo-prava-ta-informatsiinoi-diyalnosti>
16. Король, В. В. (2002). Засада гласності та її обмеження в кримінальному судочинстві України (Doctoral dissertation, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00. 09/ВВ Король).
17. Лушер, В. В. Поняття інформаційного забезпечення органів прокуратури України. Форум права. №1. 2014. С. 338-341
18. Про прокуратуру : Закон України; Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>