

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 17 (30)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i17.p:102>

## ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ЗАСАДА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ



*Мельник Олег Володимирович,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності,  
Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого*

У статті розглядається засада транспарентності. Метою статті є визначення засади транспарентності, а також її значення для організації й діяльності прокуратури.

Досліджено місце транспарентності в системі засад прокуратури. На підставі аналізу різних підходів обґрунтовано, що прозорість (транспарентність) доцільно розглядати саме як засаду організації та діяльності прокуратури, що має інституціональний характер, поширюючись як на організаційні, так і функціональні її аспекти.

Визначено транспарентність як засаду організації та діяльності прокуратури, яка закладає основи інформаційного забезпечення органів прокуратури, передбачаючи відкритість, прозорість, доступність інформації про організацію та діяльність прокуратури.

Визначено значення засади транспарентності, яке полягає у забезпеченні: (1) суспільного контролю над прокуратурою; (2) гарантування прав фізичних та юридичних осіб, які взаємодіють з прокуратурою; (3) утвердження легітимності прокуратури через формування належного рівня суспільної довіри й підтримки цього органу.

Встановлено, що транспарентність забезпечує здійснення цивільного контролю над прокуратурою через процедури інформування прокуратурою суспільства про свою діяльність.

Доведено, що транспарентність слугує гарантією забезпечення прав громадян, які взаємодіють з прокуратурою, оскільки забезпечує отримання ними необхідної і достатньої інформації про прокуратуру.

Аргументовано, що транспарентність забезпечує легітимізацію прокуратури, оскільки визнання прокуратури суспільством, довіра до неї, і, як наслідок, її соціальна підтримка базуються на тій інформації, яку громадськість отримує про прокуратуру.

Обґрунтовано доцільність розглядати реалізацію засади транспарентності в контексті інформаційного забезпечення прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, транспарентність, інформаційне забезпечення, відкритість, гласність.

**Melnik O. V. Transparency as principle of the organization and prosecutor's office activity.** In article the transparency principle is considered. The purpose of article is definition of a principle of transparency, and also its value for the organization and prosecutor's office activity.

The transparency place in system of principles of prosecutor's office is investigated. On the basis of the analysis of various approaches it is proved that transparency (transparency) is expedient for considering as a principle of the organization and activity of prosecutor's office which has institutional character, extending as on organizational, and functional aspects of prosecutor's office.

Transparency as a principle of the organization and activity of prosecutor's office which lays the foundation for information support of bodies of prosecutor's office is defined, meaning openness, transparency, availability of information on the organization and prosecutor's office activity.

Value of a principle of transparency which consists in providing is defined: (1) public control over prosecutor's office; (2) guaranteeing the rights of the physical and legal entities cooperating with prosecutor's office; (3) statements of legitimacy of prosecutor's office by means of formation of appropriate level of public trust and support of this body.

It is established that transparency provides implementation of civil control over prosecutor's office through procedures of informing by society prosecutor's office about the activity.

It is proved that transparency serves as a guarantee of ensuring the rights of the citizens cooperating with prosecutor's office as provides receiving necessary and sufficient information by them about prosecutor's office.

It is given reason that transparency provides legitimacy of prosecutor's office as prosecutor's office recognition by society, trust to it, and, as a result, its social support are based on that information, which public receives about prosecutor's office.

Expediency is proved to consider realization of a principle of transparency in a context of information support of prosecutor's office.

Keywords: prosecutor's office, transparency, information support, openness, publicity.

Постановка проблеми. В умовах чергового етапу реформування прокуратури України, який розпочався у 2019 р., набуває особливої актуальності дослідження засад організації та діяльності прокуратури, важливе місце серед яких посідає засада прозорості або транспарентності. Значимість цієї засади насамперед визначається тим, що вона має безпосереднє значення для формування суспільної довіри до прокуратури, високий рівень якої є запорукою успішного функціонування цього органу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання прозорості, відкритості, гласності прокуратури було предметом наукових досліджень таких учених, як В. С. Бабкова, П. М. Каркач, І. М. Козьяков, М. В. Косюта, А. В. Лапкін, М. В. Руденко, Г. П. Серета, В. В. Сухонос, О. Б. Червякова та ін. Про важливість цієї проблематики свідчить підготовка і захист Гаврюшенко Г. В. кандидатської дисертації на тему: «Організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності» (2015 р.) [1]. Разом з тим, наукові дослідження транспарентності прокуратури не можна вважати вичерпаними, оскільки у цій сфері зберігається чимало проблем і суперечностей.

Метою цієї наукової статті є визначення засади транспарентності, а також її значення для організації й діяльності прокуратури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Транспарентність згідно з п. 9 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» закріплена на рівні основних засад діяльності прокуратури як засада прозорості

діяльності прокуратури. При цьому звертає на себе увагу та обставина, що законодавець розглядає прозорість як засаду діяльності прокуратури, хоча в той же час підкреслює, що вона забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання. Очевидно, що вказані аспекти стосуються не лише діяльності прокуратури, а й її організації. Зокрема, Л. Ю. Євросіна вказує, що засада прозорості у діяльності прокуратури є певним відлунням раніше закріпленого принципу гласності, однак її чинність поширюється не лише на інформацію, а й на порядок відкритого конкурсного зайняття посади прокурора [2, с. 83]. У зв'язку із цим деякі вчені, зокрема Д. С. Д'ячков, вважають, що принцип прозорості є не принципом діяльності прокуратури, а принципом її організації. Прозорість же (гласність чи транспарентність) у діяльності прокуратури якщо й є, то визначається вона вже галузевим (більше процесуальним) законодавством та як така не становить принципу діяльності прокуратури [3, с. 119]. Однак, на нашу думку, такий висновок є дискусійним, оскільки прозорість комплексно охоплює як організаційні аспекти прокуратури (висвітлення порядку зайняття посади прокурора, поширення інформації про структуру, чисельність і місцезнаходження органів прокуратури тощо), так і функціональні (звіти про роботу прокурора, інформація про результати діяльності прокуратури у окремих справах тощо).

Таким чином, прозорість (транспарентність) доцільно розглядати саме як засаду організації та діяльності прокуратури, що має інституціональний характер, поширюючись як на організаційні, так і функціональні її аспекти.

При цьому у науковій юридичній літературі формулюються різні підходи до визначення та значення цієї засади. Так, на думку Г. В. Гаврюшенка, принцип транспарентності визначає рівень інформаційної відкритості органів прокуратури, який досягається шляхом розкриття інформації про їх структуру, працівників прокуратури, діяльність прокуратури та її результати в організації діяльності органів прокуратури. Він має суспільно-політичний характер та є невід'ємним від конституційного захисту особистого та сімейного життя, таємниці, що охороняється законом, та права громадян на інформацію [1, с. 8].

А. В. Лапкін вважає, що засада прозорості діяльності прокуратури (транспарентності) означає відкритість прокуратури, доступність інформації про неї для учасників прокурорських правовідносин, органів влади, ЗМІ та широкої громадськості з метою запобігання злочинності, зміцнення законності та формування в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання прокуратурою покладених на неї завдань і функцій. Реалізація даної засади забезпечує суспільний контроль над діяльністю прокуратури, зростання ступеня довіри населення до прокуратури і прокурорів, сприяє легітимізації прокуратури і реалізації прав громадян [4, с. 34].

На наш погляд, значення засади транспарентності передусім полягає у забезпеченні суспільного контролю над діяльністю прокуратури. Попри те, що Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» не згадує отримання інформації щодо певного органу як форму цивільного контролю, однак на думку В. С. Бабкової достатні гарантії здійснення цивільного контролю над прокуратурою передбачені Законом України «Про прокуратуру» через процедури інформування прокуратури про свою діяльність, завдяки яким суспільство регулярно отримує інформацію про діяльність прокуратури, а також така інформація надається зацікавленим особам за їх запитом [5, с. 19]. Таким чином, транспарентність цього органу є одним із найважливіших засобів цивільного контролю над прокуратурою.

Також транспарентність прокуратури є важливою гарантією забезпечення прав громадян, які з нею взаємодіють. Наявність необхідної інформації про назву і місцезнаходження

відповідного органу прокуратури, посадових осіб, які у ній працюють, їх компетенцію, час прийому громадян тощо слугує можливості громадянина отримати доступ до прокуратури, а в більш широкому розумінні – до судового захисту (наприклад, для визнання потерпілим у кримінальному провадженні).

Крім того, не можна заперечувати того очевидного факту, що транспарентність прокуратури тісно пов'язана із забезпеченням легітимності цієї державної інституції, яка передбачає, що прокуратура потребує не лише легальності, а й належного визнання її суспільством і високого рівня довіри до неї [6, с. 36]. Визнання прокуратури суспільством, довіра до неї, і, як наслідок, її соціальна підтримка базуються на тій інформації, яку громадськість отримує про прокуратуру. Позитивна інформація сприяє підвищенню рівня суспільної довіри, а негативна – його зниженню.

На сьогодні у цій сфері спостерігаються значні проблеми, які потребують усунення в законодавчому порядку. Так, відповідно до Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», сьогоднішня модель функціонування органів прокуратури є незадовільною ані з точки зору рівня підтримки її суспільством, ані з точки зору належного рівня виконання прокурорами своїх повноважень. Так, за даними соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова, станом на лютий 2019 року повністю довіряло органам прокуратури лише 2.1% населення, а повністю не довіряло – 34.8%. Це зумовлює необхідність подальшого реформування органів прокуратури [7].

Можна вважати, що значною мірою низький рівень суспільної довіри до прокуратури зумовлений недоліками у реалізації засади транспарентності. З одного боку, прокуратура недостатньо активно використовувала сучасні можливості інформування суспільства про свою діяльність, обмежуючись передбаченими законом формами і засобами. Проте на сьогодні основну інформацію, яка їх цікавить, громадяни отримують із засобів масової інформації та мережі інтернет, а не від органів місцевого самоврядування. Тому, наприклад, передбачене ч. 3 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» інформування керівниками регіональних та місцевих прокуратур населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються

представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік, навряд чи можна визнати ефективним каналом комунікації прокуратури та суспільства.

З іншого боку, прокуратура не змогла дати гідної інформаційної відповіді на шквал критики на її адресу та різноманітні негативні повідомлення про результати її діяльності або окремих представників прокурорського корпусу, які вчинили правопорушення. Розповсюдження такої інформації, часто неперевіреної, завдає прокуратурі значних репутаційних втрат, навіть якщо в подальшому відповідні дані і спростовуються. З огляду на це, на всіх рівнях системи прокуратури має приділятися належна увага забезпеченню засади транспарентності, що, зокрема, включає формування і реалізацію єдиної інформаційно-комунікаційної політики прокуратури, спрямованої на створення її позитивного іміджу та повернення суспільної довіри до прокуратури та її представників.

При цьому, на наш погляд, в організаційно-управлінському аспекті реалізацію засади транспарентності доцільно розглядати в контексті інформаційного забезпечення прокуратури. Традиційно останнє розглядається як дії прокурорських працівників зі збирання, обліку, нагромадження, розподілу, аналізу, збереження, пошуку і передання інформації, необхідної для наглядової та іншої діяльності прокуратури, яка спрямована на зміцнення законності [8, с. 29]. Проте є всі підстави для більш широкого розуміння інформаційного забезпечення прокуратури. Правильною у цьому відношенні слід визнати позицію С. Мазурика, який розглядає його в якості комплексного явища, яке: створює систему інформаційних ресурсів органів прокуратури, які формують можливості для здійснення

організаційних заходів, пов'язаних із досягненням цілей прокуратури та реалізацією її функцій; спрямоване на організацію збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та використання інформації (в якості сукупності даних, які є актуальними для прокурорської діяльності), а також дотримання режиму безпеки інформації; формує передумови для правильного сприйняття суспільством прокурорської діяльності шляхом надання для громадськості повної, достовірної та своєчасної інформації про процеси, які відбуваються в системі прокуратури, її досягнення, невдачі, а також своєчасне отримання зворотного посилу (feedback) від інститутів громадянського суспільства про напрямки покращення діяльності [9, с. 31-32]. Таким чином, інформаційне забезпечення включає як процеси, пов'язані із надходженням інформації до органів прокуратури, так і з її поширенням. Очевидно, що для того, щоб ділитися інформацією, прокуратура має спочатку її накопичити. При цьому дія засади транспарентності обумовлює той факт, що інформація, з якою працює прокуратура, не є закритою чи прихованою, а, навпаки – розповсюджується в межах, визначених законом.

Висновки. На підставі викладеного транспарентність можна визначити як засаду організації та діяльності прокуратури, яка закладає основи інформаційного забезпечення органів прокуратури, передбачаючи відкритість, прозорість, доступність інформації про організацію та діяльність прокуратури. Значення цієї засади полягає у забезпеченні: (1) суспільного контролю над прокуратурою; (2) гарантування прав фізичних та юридичних осіб, які взаємодіють з прокуратурою; (3) утвердження легітимності прокуратури через формування належного рівня суспільної довіри й підтримки цього органу.

### Література:

1. Гаврюшенко Г. В. Організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2015. 19 с.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» № 1032 від 29.08.2019. URL: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66266](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266).
3. Європіна Л. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристики. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 3. С. 74–85.
4. Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2018. 225 с.
5. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2015. 680 с.
6. Бабкова В. С. Цивільний контроль над діяльністю прокуратури. Актуальні проблеми судового права: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 23 квіт. 2018 р). Харків: Право, 2018. С. 18-20.

7. Лапкін А. В. Судове право України : навч. посіб. у схемах. Вид. 2-ге, змін. та допов. Харків : Право, 2017. 150 с.
8. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури : наук.-практ. посіб.. Харків : Право, 2013. 336 с.
9. Мазурик С. Поняття інформаційного забезпечення та класифікація інформації в прокурорській діяльності. Актуальні проблеми правознавства. 2016. № 3. С. 30-34.