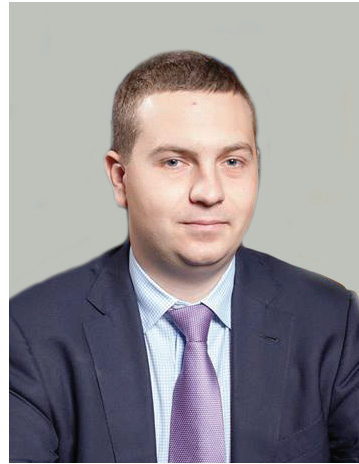




Сергій ГРЕЧАНЮК

*завідувач кафедри
конституційного, адміністративного
та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету,
доктор юридичних наук, доцент
hrechserge@ukr.net*



Святослав МАЗУРИК

*прокурор Київської
місцевої прокуратури № 6
mazyruks@gmail.com*

УДК 342.951

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Проаналізовано проблеми реалізації принципу гласності, який забезпечує прозорість і відкритість прокуратури перед суспільством, а також створення ефективних механізмів доступу до публічної інформації, пов'язаної з діяльністю органів прокуратури.

***Ключові слова:** принцип гласності; відкритість; прозорість; органи прокуратури; доступ до публічної інформації.*

***Постановка проблеми.** Актуальність статті обумовлена необхідністю дотримання європейських стандартів у діяльності публічної влади, запровадження електронного урядування в Україні, дотримання міжнародних прав людини органами влади та забезпечення відкритості й прозорості їх діяльності для суспільства.*

Прокуратура як один із органів публічної влади, який згідно з чинним законодавством опікується захистом прав людини та дотриманням інтересів суспільства загалом, повинен відповідати зазначеним критеріям публічного органу не тільки на папері, а і при здійсненні своїх функцій на практиці.

Окрім цього, актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю виконання поставлених завдань з реформування органів прокуратури та важливістю вжиття заходів щодо боротьби з корупцією в органах прокуратури.

***Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальним питанням доступу до публічної інформації і, зокрема, проблемам поінформованості су-*

спільства щодо діяльності органів публічної влади та прокуратури приділяло увагу багато науковців: І. Агамірзян, В. Афанасьєва, А. Афонін, Я. Березовський, О. Бусол, Г. Гаврющенко, О. Голобуцький, О. Грищенко, Ю. Грошевий, М. Демкова, В. Дрожжинов, С. Кабышев, П. Каркач, І. Коліушко, К. Кузьмін, П. Макушев, І. Марочкін, О. Проневич, О. Скляренко, О. Степаненко, В. Стретович, О. Суший, В. Ткач, С. Чукут, А. Штрик та інші.

Серед зазначених питань залишається малодослідженим формування ефективних способів та механізмів забезпечення доступу до публічної інформації у діяльності органів прокуратури.

Для створення ефективного механізму доступу до публічної інформації, пов'язаної з діяльністю органів прокуратури, виникає необхідність дослідження проблем її відкритості та прозорості, що є *метою статті*.

Виклад основного матеріалу дослідження. У своїй діяльності органи прокуратури керуються принципом гласності, який передбачає відкритість, доступність інформації про її діяльність для громадян та засобів масової інформації [1]. Завдяки реалізації цього принципу здійснюється контроль, підвищується рівень поінформованості населення про стан законності та діяльність прокуратури.

Таке ознайомлення громадськості відповідно до нової редакції Закону України «Про прокуратуру» [2] полягає у необхідності інформування суспільства органами прокуратури не менш як двічі на рік, а саме:

1) Генеральний прокурор України не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних;

2) керівники регіональних та місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради не менш як двічі на рік інформують населення певної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

Також інформація оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури.

Проте дослідження останніх років свідчать про втрату довіри громадян до інформації, яку вони отримують щодо органів влади з телебачення, радіо, друкованої преси [3]. Ця ситуація стосується і прокуратури, тому важливи ми сьогодні залишаються налагодження безпосередньої співпраці з громадськістю та прозорість роботи зазначених органів.

Доречним рішенням щодо цього є наказ Генерального прокурора України «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» 2015 року [4], в якому детально зазначено наступні шляхи інформування:

1) участь у заходах медійного характеру (брифінгах, прес-конференціях, теле- і радіоефірах, інтерв'ю тощо);

2) оперативне реагування на критичні публікації та повідомлення про роботу органів прокуратури;

3) надання офіційних коментарів щодо встановлених обставин суспільно значущих подій, чинного законодавства та вжитих органами прокуратури заходів;

4) проведення один раз на квартал прес-конференцій з важливих питань діяльності органів прокуратури;

5) постійне інформаційне оновлення офіційних веб-сайтів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур тощо.

Водночас поряд із нормами щодо шляхів відкритості в діях прокуратури знаходимо майже половину положень про обмеження доступу до окремої інформації, що передбачено чинним законодавством, або вказівки щодо «фільтрування» інформації та роз'яснення підлеглим правильної її подачі на широкий загал.

До прикладу, в п. 8.3 наказу йдеться про розробку та реалізацію заходів, спрямованих на корегування висвітлення діяльності органів прокуратури в засобах масової інформації. Ознайомившись із положеннями наказу, вважаємо, що бажаний рівень довіри до органів прокуратури в результаті його виконання навряд чи збільшиться.

До того ж, на нашу думку, тільки звітування та висвітлення результатів діяльності органів прокуратури в контексті пояснення процесу відкритості замало. Необхідно розкривати це питання з огляду на всі можливі способи, за яких цей процес буде максимально ефективним та доречним у сучасних реаліях реформування прокуратури.

Отже, провівши узагальнення способів, що можуть забезпечити ефективну реалізацію принципу гласності, тобто принципів відкритості та прозорості діяльності прокуратури, виділяємо з них наступні:

- 1) взаємодія з громадськими та державними інституціями;
- 2) формування правосвідомості та правової культури прокурорських кадрів щодо відкритості їхньої службової діяльності;
- 3) забезпечення належного механізму реалізації доступу до публічної інформації в діяльності органів прокуратури.

Аналізуючи зазначені способи, знаходимо низку проблемних моментів щодо їх впровадження.

Наприклад, це взаємодія прокуратури з представниками засобів масової інформації. На думку О. Проневича, підвищення ефективності реалізації прокуратурою конституційних функцій неможливе без взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації. Така співпраця цих інституцій має вирішальне значення для реалізації принципу транспарентності організації та діяльності органів прокуратури [5].

Важливою, на наш погляд, є взаємодія з різними громадськими організаціями, бо вони – це ті представники громадянського суспільства, які опікуються безпосередніми проблемами людини та потребують підтримки і розуміння представників держави.

Можливість такої взаємодії передбачена, зокрема, у ст. 32 Закону України «Про прокуратуру» [2], в якій визначено, що громадські організації мають право подавати до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів інфор-

мацію щодо доброчесності кандидатів на посаду прокурора протягом одного місяця з дня офіційного оприлюднення списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит.

Прокуратура є органом, що здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини та загальних інтересів суспільства [2]. Виконання цих функцій неможливе без тісної співпраці та обміну інформацією з громадянами, громадськими інституціями та державними органами. Але, на жаль, практика засвідчує, що це радше «гра в одні ворота», бо коли йдеться про відкритість прокуратури, відразу виникають перепони.

Виникнення їх пов'язано з наступною проблемою – усвідомленням необхідності відкритості влади працівниками цих органів і суспільством загалом, адже відкритість влади однаковою мірою залежить як від суспільства та суспільного запиту про державну інформацію, так і від самої держави. З одного боку, створення якнайкращого законодавства не дасть змоги забезпечити відкритість, доки не відбудуться певні зміни у масовій свідомості суспільства загалом та державних службовців [6], а з другого – формування авторитету державного службовця в очах громадськості можна досягти через відкритість його діяльності перед суспільством та прояв заінтересованості у вирішенні проблем.

Цікаво, що авторитет прокурорського працівника з огляду на закладені у законодавстві норми повинен працювати сам на себе, проте в контексті відкритості до суспільства він чомусь працює проти.

Отже, відкритість діяльності прокуратури буде забезпечена тільки тоді, коли впровадиться в практику і відповідний механізм доступу до публічної інформації.

Належний механізм реалізації доступу до публічної інформації не безпідставно передбачає і забезпечення впровадження електронного урядування в діяльності органів прокуратури, що містить елементи відкритості [7]. Наприклад, можливість звернення через Інтернет з інформативним запитом до органів прокуратури.

На думку І. Коліушка та М. Демкова [8], електронне урядування здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою і підконтрольною громадськості.

У цьому контексті доречною видається класифікація Н. Грищенко [6] щодо форм доступу до публічної інформації, які можуть бути безпосередніми і опосередкованими. Безпосередніми формами доступу до інформації про діяльність органів влади є: надісланий громадянином інформаційний запит в орган влади для надання інформації, відвідування відкритих робочих засідань органів влади, доступ до відкритих архівів офіційної інформації органів влади, робота громадських приймалень. Опосередкований доступ громадян до інформації про діяльність органів влади реалізується в таких формах: поширення інформації в засобах масової інформації, випуск спеціалізованих брошур і збірників, розміщення інформації на стендах офіційної інформації в службових приміщеннях певного органу влади, розміщення інформації у мережі Інтернет.

Аналізуючи з цієї точки зору відкритість діяльності прокуратури, зазначимо, що опосередкований доступ громадян до інформації про органи прокуратури досить конкретно прописаний у нормах Закону України «Про прокуратуру» [2] та наказу Генерального прокурора України «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» [4], як уже було вказано нами вище.

Окремо варто згадати і позитивні зміни щодо формування дієвого механізму доступу до публічної інформації, покращення процесу відкритості перед суспільством з метою уникнення корупційної складової в діяльності органів прокуратури:

1) проведення відкритих конкурсів для зайняття вакантних посад в структурі прокуратури;

2) започаткування е-декларування для працівників прокуратури та необхідність розміщення декларацій на сайті Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [8].

Про реалізацію прозорих конкурсних засад добору кадрів органів прокуратури вказано у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» [9], а також у Законі України «Про прокуратуру» [2]. Зокрема, конкурс на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі проводиться публічно, з вільним доступом представників засобів масової інформації, журналістів на засідання конкурсної комісії та із забезпеченням трансляції у режимі реального часу відео- та аудіоінформації із засідань конкурсної комісії в мережі Інтернет.

Водночас недосконалим вбачається забезпечення реалізації іншої, безпосередньої форми доступу до інформації про діяльність прокуратури.

Вже саме формулювання норми закону щодо можливостей інформаційного запиту громадян про діяльність органів прокуратури передбачає обмеження відкритості інформації, а саме: «надання на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання» (ст. 3 Закону України «Про прокуратуру») [2].

Наведемо приклад. У рамках всеукраїнського проекту «Реалізація права на доступ до екологічної інформації» низка громадських організацій провела моніторинг дотримання права на доступ до екологічної інформації, який свідчить про системний характер порушень цього права [10]. Разом із тим при зверненні з інформаційним запитом до органів прокуратури Житомирської області щодо випадків захисту прокуратурою в суді права людини на безпечне довкілля, реагування прокуратури на запити з цих питань представники прокуратури відмовляли у наданні інформації з мотивів відсутності особистого інтересу заявника у порушених питаннях. З огляду на неправильне тлумачення норм законодавства про інформацію органами прокуратури представник громадської організації подав до суду адміністративний позов, у якому просив визнати дії Житомирської обласної прокуратури протиправними та зобов'язати прокуратуру надати необхідну інформацію відповідно до запиту. Наразі вимоги позивача судом були задоволені.

Окрім некомпетентності прокурорських кадрів щодо тлумачення чинного інформаційного законодавства у цьому питанні важливу роль відіграє фактор необхідності обмеження інформації, яку можуть надати органи прокуратури, з огляду на заборону розголошення окремих даних.

Про цю проблему вказували науковці О. Костенко та П. Макушев [11, с. 64–65]. Така обмеженість впливає на ефективність можливої тісної співпраці прокуратури з громадськістю і є причиною зловживань органів прокуратури у випадку небажання оприлюднювати ту чи іншу інформацію та дати змогу відкритого доступу до робочих засідань чи архівів прокуратури.

Висновки. Наявні правові механізми відкритості та прозорості у діяльності органів прокуратури є малоефективними з точки зору можливостей використання отриманої інформації для захисту порушених прав людини, а також досягнення необхідної взаємодії між прокуратурою та громадськістю.

Однією з причин цього є передбачені законодавством обмеження доступу до службової інформації та низька правова культура працівників прокуратури, яким складно зрозуміти, що відповідно до нової редакції Закону України «Про прокуратуру» вони насамперед представляють орган, що здійснює свої функції з метою захисту прав і свобод людини та загальних інтересів суспільства.

Провівши узагальнення способів, що можуть забезпечити ефективну реалізацію принципу гласності, зокрема процесів відкритості та прозорості у діяльності прокуратури, виділяємо з них наступні:

- 1) взаємодія з громадськими та державними інституціями;
- 2) формування правосвідомості та правової культури прокурорських кадрів щодо відкритості у їх службовій діяльності;
- 3) забезпечення належного механізму реалізації доступу до публічної інформації у діяльності органів прокуратури.

Серед позитивних моментів реалізації принципу гласності у діяльності прокуратури можна зазначити: запровадження системи електронного урядування, в тому числі започаткування е-декларування для працівників прокуратури та необхідність розміщення декларацій на сайті Єдиного державного реєстру декларацій, проведення відкритих конкурсів для зайняття вакантних посад в структурі прокуратури тощо.

Водночас прийнята за останні роки низка нормативно-правових актів щодо правового статусу прокуратури, з одного боку, закладає європейські стандарти відкритості у її діяльності, а з другого – знову передбачає постійні обмеження та застереження щодо використання публічної інформації та надання її суспільству. Отже, сьогодні безпосередній відкритий доступ громадськості до роботи прокуратури з метою реалізації принципу гласності залишається малоефективним через встановлені законодавством обмеження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Прокурорський нагляд в Україні: підручник для юрид. вузів і факультетів / І.Є. Марочкін, П.М. Каркач, Ю.М. Грошевий та ін. – Х.: Одиссей, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/4498/39>

2. Про прокуратуру: Закон України від 2 липня 2015 року № 578-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
3. Кузьмін К.І. Адміністративно-правові проблеми реалізації принципу гласності у діяльності органів прокуратури за умов розвитку нових інформаційних технологій / К.І. Кузьмін // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 324–327.
4. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 18 вересня 2015 року № 218 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile
5. Проневич О.С. Взаємодія органів прокуратури із засобами масової інформації: стан організаційно-правового забезпечення / О.С. Проневич [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.akademia.gp.gov.ua/userfiles/file/Academia2016/Akt_schema/124709.pdf.
6. Грищенко Н. Транспарентність влади: нема патрициїв – нема васалів / Н. Грищенко // Віче. – 2008. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/982/>
7. Бусол О.Ю. Прозорість інформації як чинник запобігання корупції в державному секторі України / О.Ю. Бусол [Електронний ресурс]. – Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO
8. Коліушко І.Б. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / І.Б. Коліушко, М.С. Демкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www/isu.org.ua>
9. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 204.
10. Степаненко О. Моніторинг «не-доступу до інформації» / О. Степаненко // Екологічно-гуманітарне об'єднання «Зелений світ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://greenworld.in.ua/about/publication/1199957641>
11. Костенко О.В. Принцип гласності в діяльності органів прокуратури України та його обмеження / О.В. Костенко, П.В. Макушев // Право і суспільство. – 2015. – № 5-2. – С. 64–72.

Гречанюк С. Реалізація принципу гласності в діяльності органів прокуратури / С. Гречанюк, С. Мазурик // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4(12). – С. 52–59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnaru.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/12-2016/grechanuk.pdf>

Сергей ГРЕЧАНЮК,
Святослав МАЗУРИК

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Проанализированы проблемы реализации принципа гласности, который обеспечивает прозрачность и открытость прокуратуры перед обществом, а также создания эффективных механизмов доступа к публичной информации, связанной с деятельностью органов прокуратуры.

Ключевые слова: принцип гласности; открытость; прозрачность; органы прокуратуры; доступ к публичной информации.

Serhii HRECHANIUK,
Sviatoslav MAZURYK

REALIZATION OF PUBLICITY PRINCIPLE IN PROSECUTION BODIES

The article analyzes problems to implement the principle of transparency that ensures transparency and openness to the public prosecutor's office and ensuring effective mechanisms for access to public information related to the activities of the prosecution.

Keywords: *the principle of transparency; openness; transparency; prosecution; access to public information.*