

УДК 342.951:351.14

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.10.18>**Сергій Циганок,**

канд. юрид. наук, докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ІЗ ЗМІ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті на основі теорії адміністративного та інформаційного права, літературних джерел, нормативно-правових актів ЄС та України аналізуються стан та перспективи розвитку інформаційно-комунікативного зв'язку та взаємодії органів прокуратури та ЗМІ і громадськості. Робиться висновок, що, незважаючи на всі зусилля з налагодження такої взаємодії, рівень довіри громадськості до органів прокуратури дуже низький. Робляться пропозиції з використання різних інструментів для налагодження взаємодії та недопущення витоку конфіденційної інформації. Наголошено, що комунікація прокуратури зі ЗМІ та громадськістю повинна дотримуватися таких процедур: а) інформувати громадськість не тільки про провадження у справі, але й про прокурорську діяльність у цілому; б) враховувати використання всіх наявних засобів комунікації, включаючи нові технології та відповідні інструменти; в) визначити цільову аудиторію для кожного типу комунікації (широка громадськість, спеціалізовані засоби масової інформації для суддів і прокурорів, політиків, юристів, студентів, партій тощо); г) визначити ситуації, в яких кожна цільова група має отримувати інформацію; д) визначити обсяг інформації, який прокуратура хоче передати. Визначено, що система правосуддя може виконувати свою роль, лише якщо система правосуддя в цілому і прокурори зокрема можуть розраховувати на повагу їхнього народу до інститутів правосуддя. У цьому контексті налагодження комунікативних зв'язків могло б допомогти громадськості краще зрозуміти складність судових завдань і ролі прокуратури в системі правосуддя. Зроблено висновок щодо необхідності працювати над зміною ставлення громадян до інформації взагалі і до інформації, що висвітлює діяльність органів правосуддя, зокрема. Правова та інформаційна культура населення, тобто коли інформацію використовують із перевірених джерел, допоможе в цілому сприяти розвитку відкритої та прозорої діяльності органів прокуратури. Органи прокуратури готові взаємодіяти зі ЗМІ та громадськими організаціями, але необхідно, щоб усі сторони такої взаємодії дотримувалися взаємоузгоджених правил та поважали один одного.

**Ключові слова:** прокуратура, ЗМІ, громадська думка, принцип прозорості, конфіденційна інформація, суд, правосуддя, гілки влади.

**Вступ.** Серед трьох гілок влади – виконавчої, законодавчої та судової – судова влада є найменше помітною для громадян, головним чином тому, що вона менше за всіх інших гілок втручається у суспільні справи. Хоча прокуратура не є структурним елементом судової влади, але тісно з нею пов'язана. Тому, не вдаючись у дискусію стосовно того, яке місце прокуратури у системі поділу влади, у цій статті ми будемо розглядати її разом із судом у взаємодії із засобами масової інформації.

Те, що законодавча та виконавча влада часто перебувають у центрі уваги суспільства, може бути значною мірою пояснено тим, що члени цих гілок влади повинні постійно виправдовуватися перед виборцями за свою діяльність, погляди та програми. Політичні партії завжди розуміли, що для того, щоб досягти своєї цілі, вони повинні використовувати комунікаційні стратегії через всі наявні засоби. У цьому відношенні комуніка-

ція знаходиться в ДНК політичних лідерів, які прагнуть присвятити час і зусилля даній діяльності.

Як правило, судові установи не підпадають під дію тих самих обмежень, оскільки їхні «клієнти» в основному не мають вибору використовувати їх послуги чи ні. Прокурори не підлягають переобранню, і вони відчувають менший тиск, щоб бути ідентифіковані громадськістю або інформувати її про свою роботу. Крім того, прокурори мають справу зі службовою таємницею щодо справ, які вони розглядають, і, в будь-якому випадку, вони значною мірою і справедливо вважають, що вони повинні бути дискретними у відносинах зі ЗМІ.

Таким чином, правосуддя може бути невідомим і незрозумілим серед широкої громадськості, політиків і ЗМІ. Для багатьох людей функція справедливості залишається неясною. Проте в деяких європейських країнах громадськість має досить позитивний

імідж судових установ і може довіряти їм краще, ніж політики чи журналісти.

**Мета статі** – аналіз думок із приводу налагодження взаємодії інституту прокуратури із засобами масової інформації та громадськості.

**Виклад основного матеріалу.** У звіті за 2013–2014 роки «Незалежність і підзвітність судової влади» Європейська мережа судових рад зауважила, що судова влада, яка вимагає незалежності, але відмовляється бути підзвітною суспільству, не матиме довіри суспільства [1].

На думку заступника керівника Програми USAID «Нове правосуддя» Наталії Петрової, ця тема особливо важлива, актуальна і гостра. Вона зазначила: «У Статуті Ради Європи, членом якої є Україна, названо п'ять наріжних каменів демократії. І двома з них є незалежна судова система та вільна преса. Обидва ці суспільні інститути потребують одне одного. Судам дуже потрібна увага преси, щоб суспільство дізнавалось, що ж відбувається в залах суду, а для преси є відповідальністю інформувати суспільство про те, як працює судова система». Н. Петрова закликала журналістів під час висвітлення судових процесів враховувати критерії, що є цінностями правосуддя, а саме: гласність процесу, безсторонність судді, презумпцію невинуватості та інтереси правосуддя [2].

Ми живемо у світі спілкування, де робота інституцій постійно підлягає громадським обговоренням, де критика виражається з меншою повагою і більшою готовністю відстоювати свої інтереси, ніж у минулому. Сторони у справі та їхні адвокати, іноді співробітники поліції або інші, не соромляться публічно коментувати поточні справи та рішення. Що стосується іміджу прокуратури, то кожна помилка, а тим більше в резонансних справах, отримує широку увагу з можливими шкідливими наслідками, як для установ, так і для тих, хто їх представляє. Як наслідок, правосуддя не може, як це було в минулому, більше відмовчуватися, висловлювати судження, не враховуючи того, як вони будуть сприйняті і чи будуть зрозумілі.

Сьогодні судді та прокурори повинні знати, і багато з них вже знають про те, що вони не можуть уникнути висвітлення у ЗМІ більшої частини своєї діяльності. Ця тенденція також пов'язана зі зростаючою потребою дотримання принципу прозорості для всіх видів діяльності органів держави. Прозорість є життєво важливою для ефективного функціонування системи правосуддя, оскільки вона надає можливості громадськості довіряти та поважати суди і прокуратуру, тим

самим сприяючи їхньому позитивному іміджу. Довіра громадськості до правосуддя також залежить від розуміння судової діяльності, що також є умовою доступу громадян до правосуддя.

У своєму висновку № 8 ССРЕ [3] заявила щодо принципу прозорості: «Прозорість у виконанні прокурорських обов'язків є важливим компонентом верховенства права і однією з важливих гарантій справедливого судового розгляду. Для того, щоб це стало можливим, засоби масової інформації повинні мати можливість отримати інформацію про судові, кримінальні або інші провадження» (пункт 30). «Застосування принципу прозорості до діяльності прокурорів є засобом забезпечення громадської довіри та поширення інформації про їхні функції та повноваження. Імідж прокуратури значною мірою сприяє суспільній довірі до належного функціонування правосуддя. Засоби масової інформації отримують максимально широке право доступу до інформації про діяльність прокуратури, що сприяє зміцненню демократії та розвитку відкритої взаємодії із громадськістю» (пункт 31).

Консультативна рада європейських судів (СЄ) визнала, що «роль засобів масової інформації є надзвичайно важливою для забезпечення громадськості інформацією про функції та діяльність судів та прокурорів» (висновок СЄ № 7, пункт 9). Вона також зауважила, що «професіонали ЗМІ можуть вільно обирати теми, які можуть привернути увагу громадськості, і як їх слід висвітлювати. Судова влада повинна визнати роль ЗМІ як незалежного спостерігача, що може конструктивно критикувати та сприяти поліпшенню судової практики та якості послуг, що надаються» (пункт 33) [3].

Для судових органів часто можна встановити рамки та умови для таких взаємодій, які повинні враховувати офіційну таємницю, особливо у випадку неопублічного (закритого) судочинства, і дають можливість відповісти на запити ЗМІ, коли вони є законними. «Є спільна позиція про те, що на стадії оголошення підозри або обрання запобіжного заходу не можна оприлюднювати всю інформацію щодо кримінального провадження. На жаль, мої колеги дуже часто цього не дотримуються. Ми знаємо випадки, коли на численні запити ЗМІ на сайтах Національного антикорупційного бюро України або Національної поліції України з'являлася інформація, яка фактично є матеріалами справ. Це може привести до міжнародного скандалу, як було у випадку з опублікуванням частини «чорної бухгалтерії», що стосується Пола Манафорта» [2], – розповів Назар

Холодницький (заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури), зауваживши, що у цій справі публічно було повідомлено про докази, яких у матеріалах справи не існує, що в результаті ставить під сумнів можливість оголошення вироку як такого.

Але як вже зазначалось вище, прокуратура не може внаслідок своєї специфіки просто збільшити комунікативні зв'язки зі ЗМІ та громадськістю. Зазначена комунікація повинна дотримуватися таких процедур: а) інформувати громадськість не тільки про провадження у справі, але й про прокурорську діяльність у цілому; б) враховувати використання всіх наявних засобів комунікації, включаючи нові технології та відповідні інструменти; в) визначити цільову аудиторію для кожного типу комунікації (широка громадськість, спеціалізовані засоби масової інформації для суддів і прокурорів, політиків, юристів, студентів, партій тощо); г) визначити ситуації, в яких кожна цільова група має отримувати інформацію; д) визначити обсяг інформації, який прокуратура хоче передати.

Співпраця прокуратури із громадськістю може сприяти утвердженню незалежності як самої прокуратури, так і судових органів взагалі, особливо коли це ставиться під сумнів. Наприклад, це може статися, коли політики відкрито висловлюють свою думку щодо судових розглядів, критикують судові рішення або тиснуть на прийняття рішення. Так, у межах заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя до реєстру повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя Вища рада правосуддя у 2018 році зареєстровано близько 450 звернень, у 2019 році – вже близько 150 таких звернень [4].

Завдяки комплексному спілкуванню прокуратура може також сприяти повазі до судових установ та їхніх представників. Система правосуддя може виконувати свою роль, лише якщо система правосуддя у цілому і прокурори зокрема можуть розраховувати на повагу їхнього народу до інститутів правосуддя. У цьому контексті налагодження комунікативних зв'язків могло б допомогти громадськості краще зрозуміти складність судових завдань і ролі прокуратури у системі правосуддя.

Відповідне інформування також допомагає зміцнювати – або відновлювати – довіру громадян до прокуратури, показуючи, що органи прокуратури захищають загальні інтереси та забезпечують прийняття рішень у межах закону та в розумні строки, вико-

ристовуючи дозволені наявні ресурси. Адже сьогодні рівень довіри до прокуратури серед громадян України не є високим. За даними соціологічного опитування, яке провів Центр Розумкова в березні 2019 року, недовіра найчастіше висловлюється Верховній Раді України (82% її не довіряють), державному апарату (чиновникам) (81%), ЗМІ Росії (79%), політичним партіям (76%), судовій системі (75%), Уряду України (74%), комерційним банкам (72%), Прокуратурі (71%), Президенту України (69%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (69%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (68%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (68%), Верховному Суду (67%), місцевим судам (67%), Антикорупційному суду (66%), Конституційному Суду (65%), Національному банку України (63%) [5]. Як видно з опитування, українці не довіряють не тільки прокуратурі, а й судовій системі взагалі.

Які ж інструменти необхідно використовувати, щоб, з одного боку, покращити комунікацію, а з іншого, зберегти конфіденційність? Узагальнення наявних літературних джерел та нормативно-правових актів, що регламентують діяльність прокуратури, дозволяють виокремити такі:

1) веб-сайти прокуратури та/або конкретних прокурорів;

2) «Дні відкритих дверей» прокуратури (зустріч із прокурорами або спеціалістами, які можуть відповісти на запитання щодо конкретних аспектів діяльності, відео, яке представляє організацію тощо). Наприклад, прокуратура Харківської області регулярно проводить зустрічі з майбутніми юристами. Студенти старших курсів Інституту підготовки кадрів для органів прокуратури України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого поспілкувались із прокурором Харківської області Юрієм Данильченком. Він розповів про цікаві факти з особистого професійного життя, про завдання, які сьогодні доводиться виконувати працівникам відомства, відповів на запитання молодих людей [6];

3) прес-конференції (наприклад, презентація річного звіту про діяльність, тощо);

4) участь прокурорів у публічних дебатах (медіа, конференції-дебати, презентації для асоціацій та клубів тощо). Наприклад, щорічно проводиться Форум «Незалежні суди та вільні ЗМІ», який вже став постійним майданчиком для знайомства, діалогу суддів та інших учасників правосуддя з медіа, який дав поштовх розвитку багатьох ініціатив, що покращують взаємодію обох спільнот, зокрема сприяв появі нових навчальних

програм, які розвивають комунікації, посиленню роботи прес-служб, полегшенню доступу журналістів до судової інформації [4];

5) створення телевізійних програм, орієнтованих на висвітлення функціонування судової системи (документальні фільми, створені фахівцями ЗМІ у співпраці із судовими органами та за підтримки керівників судових органів, які представляють конкретні аспекти діяльності судової влади, наприклад, щоденні роботи прокурорів для неповнолітніх);

6) присутність у соціальних мережах, особливо у Facebook.

### Висновки

Таким чином, сьогодні необхідно працювати над зміною ставлення громадян до інформації взагалі і до інформації, що висвітлює діяльність органів правосуддя, зокрема. Правова та інформаційна культура населення, тобто коли інформацію використовують із перевірених джерел, допоможе в цілому сприяти розвитку відкритої та прозорої діяльності органів прокуратури. Органи прокуратури готові взаємодіяти зі

ЗМІ та громадськими організаціями, але необхідно, щоб усі сторони такої взаємодії дотримувалися взаємоузгоджених правил та поважали один одного.

### Список використаних джерел:

1. Про стан забезпечення незалежності судів в Україні. Щорічна доповідь, 2018 р. URL : <http://www.vru.gov.ua/content/file/.pdf>.
2. Як висвітлювати кримінальні процеси, аби ЗМІ не стали квазісудом, 2019 р. URL : <http://www.vru.gov.ua/news/5002>.
3. Relations between the prosecutors and the media (2013). URL : <https://www.coe.int/en/web/csrpe/opinions/preliminary-works/opinion8>.
4. Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. URL : [http://www.vru.gov.ua/add\\_text/264](http://www.vru.gov.ua/add_text/264).
5. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. URL : <http://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-institutiv-ta-elektoralni-oriantatsii-gromadian-ukrainy-2>.
6. Офіційний сайт обласної прокуратури м. Харкова. URL : [https://khar.gp.gov.ua/ua/info.html?\\_m=publications&\\_t=cat&id=115102](https://khar.gp.gov.ua/ua/info.html?_m=publications&_t=cat&id=115102).

*The article analyzes the state and prospects of development of information and communication relations and interaction between the prosecuting authorities and the media and the public on the basis of the theory of administrative and information law, literary sources, EU and Ukrainian legal acts. It is concluded that, despite all efforts to facilitate such interaction, the level of public trust in the prosecuting authorities is very low. Suggestions are made to use various tools to facilitate interaction and prevent leakage of sensitive information. It was emphasized that the communication of the prosecutor's office with the media and the public should follow the following procedures: a) inform the public not only about the proceedings, but also about the prosecutorial activity as a whole; b) take into account the use of all available means of communication, including new technologies and appropriate tools; c) identify the target audience for each type of communication (general public, specialized media for judges and prosecutors, politicians, lawyers, students, parties, etc.); d) identify situations in which each target group should receive information; e) determine the amount of information that the prosecutor's office wants to convey. It has been determined that the justice system can only play its role if the justice system as a whole and prosecutors in particular can count on their people's respect for justice institutions. In this context, establishing communication links could help the public to better understand the complexity of the judicial tasks and the role of the prosecutor's office in the justice system. The conclusion is made about the need to work on changing the attitude of citizens to information in general and to information that covers the activities of justice bodies – in particular. The legal and information culture of the population, that is, when they use the information from proven sources, will help in general to promote the open and transparent activity of the prosecuting authorities. Prosecutors are willing to engage with the media and the media, but it is imperative that all parties to such engagement adhere to mutually agreed rules and respect each other.*

**Key words:** prosecutor's office, media, public opinion, principle of transparency, confidential information, court of justice, branches of government.

