

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ГАВРЮШЕНКО ГАННА ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 347.963

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ  
ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

**дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

**Харків – 2015**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник** кандидат юридичних наук, професор  
**Марочкін Іван Єгорович**,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого, завідувач  
кафедри організації судових та  
правоохоронних органів

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Сердюк Валентин Васильович**,  
Вищий спеціалізований суд України з  
розгляду цивільних і кримінальних справ,  
заступник керівника апарату;

кандидат юридичних наук, доцент  
**Подкопаєв Сергій Васильович**,  
Генеральна прокуратура України,  
начальник відділу.

Захист відбудеться «15» березня 2016 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розіслано 09 лютого 2016 р.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**Н. П. Матюхіна**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Транспарентність (інформаційна відкритість) суспільства є сучасною ознакою діяльності усіх гілок влади, визначає рівень цивілізованості й демократизму відносин між владою і громадянським суспільством, що відповідає проголошеній в Конституції України ідеї побудови правової держави (ст. 1). Такі європейські принципи з одного боку забезпечують державні інтереси, знижують рівень корупції та зловживань у її владних структурах, а з іншого – сприяють захисту прав осіб, оскільки вимагають інформування про діяльність влади й підстави прийняття рішень. Особливого значення набуває розвиток процесів транспарентності в органах прокуратури України: чим прозорішою буде їх діяльність, тим більше буде посилюватися до них довіра суспільства. Саме завдяки розширенню інформаційного простору й засобів комунікації у осіб з'являється можливість оцінювати спроможність прокуратури захищати інтереси держави, суспільства та громадян в умовах інформаційної демократії.

Термін «транспарентність» на сьогодні не є достатньо поширеним у науці та законодавчій практиці, тому часто питання інформаційної відкритості органів прокуратури розкриваються через терміни «відкритість», «прозорість», «гласність» та інші. Так, окремі питання реалізації принципу гласності в органах прокуратури розглядалися В.В. Долежаном, В.Є. Загороднім, М.В. Косютою, В.І. Малюгою, О.І. Медведьком, О.Р. Михайленком, О.Б. Червяковою, М.М. Черепановим та ін. Поняття, загальні засади транспарентності органів державної влади досліджувалися в роботах таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як І.Л. Бачило, І.М. Жаровська, В.Я. Малиновський, О.В. Нестеренко, О.О. Овсяннікова, І.Л. Петрухін, В.Д. Попов, К.Р. Поппер, П.М. Рабінович, В.О. Серьогін, Ю.О. Тодика та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень, присвячених транспарентності діяльності органів державної влади, організаційно-правове забезпечення транспарентності прокурорської діяльності ще не було предметом окремого розгляду на монографічному рівні. Між тим реформування органів прокуратури на засадах європейських цінностей потребує наукового аналізу та осмислення як вітчизняних законодавчих новел, так і міжнародних стандартів транспарентності органів влади, напрацювання концептуальних підходів до практичного розв'язання проблем їх діяльності у цій царині. Недостатність правового і науково-методологічного підґрунтя, базуючись на якому можна було б удосконалити діяльність у сфері взаємодії органів прокуратури з населенням, низький рівень довіри громадськості до органів прокуратури обумовлюють актуальність і важливість комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних із організаційно-правовими засадами забезпечення транспарентності прокурорської діяльності. Це зумовило вибір теми дисертаційної роботи та визначило її структуру

та зміст.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація безпосередньо пов'язана з тематикою науково-дослідних робіт кафедри організації судових і правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого й виконана в рамках державної цільової комплексної програми «Судова влада: проблеми організації та діяльності», номер державної реєстрації 0111U000957 від 14.02.11 р. Її тема затверджена вченою радою Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» від 09.09.2011 р. (протокол № 1).

**Мета й завдання дослідження.** Метою дисертаційної роботи є отримання нових наукових результатів щодо організаційно-правових засад транспарентності прокурорської діяльності, вирішення теоретичних і практичних питань, пов'язаних із пошуком оптимальної моделі комунікаційної політики органів прокуратури.

Для досягнення зазначеної мети ставилися такі основні завдання :

- розкрити сутність інформаційної відкритості органів державної влади та особливості її реалізації в діяльності органів прокуратури;
- визначити правову природу транспарентності як принципу організації та діяльності органів прокуратури;
- узагальнити норми міжнародно-правових актів та національного законодавства у галузі транспарентності прокурорської діяльності;
- з'ясувати межі транспарентності прокурорської діяльності;
- виявити форми реалізації принципу транспарентності в органах прокуратури;
- розкрити зв'язки органів прокуратури із засобами масової інформації та громадськістю;
- виокремити та розглянути особливості взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації на досудовому слідстві;
- сформулювати проблеми у забезпеченні медіакомпетентності прокурора та запропонувати шляхи їх розв'язання;
- на підставі проведеного дослідження, а також узагальнення практики взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації виявити недоліки у прокурорській діяльності в цій царині й запропонувати методичні рекомендації щодо її подальшої оптимізації.

*Об'єктом дослідження* є суспільно-правові відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією органами прокуратури принципу транспарентності.

*Предметом дослідження* є організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності.

**Методи дослідження** обрані з урахуванням специфіки цілей, завдань, об'єкта та предмета дослідження. У роботі використано діалектичний метод наукового пізнання і методи спеціальні –

історико-правовий, порівняльно-правовий, статистичний, системно-структурний, абстрагування, моделювання, узагальнення та ін. Усі вони застосовані у взаємозв'язку, що сприяло досягненню всебічності, повноти й об'єктивності наукового пошуку, конкретності, обґрунтованості й узгодженості сформульованих у дисертаційному дослідженні висновків, достовірності отриманих результатів.

Історико-правовий метод допоміг дослідити генезу розвитку принципу відкритості й прозорості в діяльності органів прокуратури України. Порівняльно-правовий метод дозволив проаналізувати законодавство України та інших держав щодо забезпечення транспарентності в діяльності державних органів. Статистичним методом авторка оперувала у процесі дослідження практики виступів прокурорських працівників у ЗМІ, їх узагальнення та виявлення типових недоліків. Методи моделювання та абстрагування стали у нагоді при опрацюванні науково-теоретичних моделей моніторингу засобів масової інформації та формулювання методичних засад щодо його здійснення. Метод узагальнення надав можливості послідовно звести одиничні факти у єдине ціле та сформулювати обґрунтовані висновки, спрямовані на удосконалення організаційно-правових засад взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації та громадськістю.

Нормативно-правові підвалини дисертації склали : Конституція України; рішення Конституційного Суду України; міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; рішення Європейського суду з прав людини; закони й підзаконні нормативно-правові акти України та інших держав.

Теоретичним підґрунтям дисертаційної роботи слугували праці науковців у галузі загальної теорії держави і права, конституційного і адміністративного права, прокурорської діяльності, соціології, масових комунікацій та ін.

Емпіричним фундаментом даного дослідження стали результати проведеного автором узагальнення виступів прокурорських працівників у центральних засобах масової інформації за 2012-2014 р.р. (усього 350 матеріалів), а також статистичні дані про діяльність органів прокуратури в цій царині за 2012-2014 р.р.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першою в Україні комплексною монографічною працею, яку присвячено організаційно-правовим засадам забезпечення транспарентності прокурорської діяльності, в ході якого отримано нові результати у вигляді наукових висновків, спрямованих на вирішення теоретичних і практичних питань, пов'язаних із пошуком оптимальної моделі транспарентності прокурорської діяльності.

До найважливіших положень, що містять наукову новизну, слід віднести наступні.

*Уперше :*

- визначено правову природу транспарентності прокурорської діяльності на основі аналізу транспарентності органів державної влади;

- транспарентність визначається як принцип організації та діяльності органів прокуратури, сутність якого полягає у інформаційній відкритості прокурорської діяльності для громадськості;
- зміст транспарентності прокурорської діяльності розкривається через аналіз її основних елементів, в якості яких виступає той необхідний обсяг суспільно значущої інформації про діяльність органів прокуратури, який повинен перебувати у вільному доступі;
- запропоновано класифікацію видів інформації, що створюється й функціонує в органах прокуратури, та визначені межі розповсюдження такої інформації;
- визначені організаційно-правові форми реалізації принципу транспарентності в органах прокуратури та здійснено їх класифікацію;
- обгрунтовано, що метою взаємодії органів прокуратури із ЗМІ та громадськістю є управління процесом розвитку суспільно-корисних потреб особистості, формування її моральної та правової свідомості, підтримки довіри суспільства до діяльності органів прокуратури;
- узагальнено зміст інформації, що функціонує на досудовому слідстві й правовий режим її обігу; звернено увагу на необхідність вжиття заходів щодо попередження її несанкціонованого витоку;
- доведено необхідність опанування прокурорами медіакомпетентністю й запропоновано програму навчання з відповідної дисципліни у системі вітчизняної вищої юридичної освіти;
- розроблені методичні й тактичні засади моніторингу органами прокуратури засобів масової інформації.

*Удосконалено :*

- принципи взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації та громадськістю, до яких запропоновано віднести надання правдивої та відвертої інформації та надання точної та оперативної інформації.
- положення щодо мети, завдань, форм та методів взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації та громадськістю;
- основи формування інформаційної політики в органах прокуратури та її реалізації шляхом розроблення та втілення в життя відповідної комунікаційної стратегії;
- критерії оцінки інформації про діяльність органів прокуратури як суспільно значущої; інформації про діяльність органів прокуратури може бути визначена як суспільно значуща, якщо вона є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

*Набули подальшого розвитку наукові положення щодо:*

- місця принципу транспарентності у загальній системі права, як одного з фундаментальних принципів, що складає основи конституційного ладу України;
- принципів інформаційних відносин, що виникають між органами прокуратури та іншими

учасниками;

- забезпечення правового режиму службової інформації шляхом нормативного закріплення необхідного балансу інтересів учасників інформаційних відносин;

- ознак інформації, яка становить суспільний інтерес (суспільно необхідна, суспільно значуща інформація).

**Практичне значення одержаних результатів.** Викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані : (а) у науково-дослідницькій роботі – для подальших досліджень принципу транспарентності прокурорської діяльності; (б) у законотворчій та нормотворчій діяльності – в процесі розробки і прийняття законів, що визначають режим доступу до інформації, Закону «Про прокуратуру», наказів та інших нормативно-правових актів Генерального прокурора України з питань забезпечення транспарентності прокурорської діяльності; (в) у правозастосовній діяльності – з метою запровадження єдиних стандартів транспарентності прокурорської діяльності та також покращення її якості (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у роботі прокуратури Харківської області); (г) у навчально-методичному процесі – при викладанні курсу «Основи прокурорської діяльності» та спецкурсів, підготовці підручників та науково-практичних посібників (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у навчальний процес та навчально-методичну діяльність Національної академії прокуратури України).

**Апробація результатів дослідження.** Дисертація виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, обговорена на її засіданні «26» червня 2015 р. (протокол № 15) та представлена до захисту на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у спеціалізованій вченій раді Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого. Основні положення й висновки доповідались автором і були оприлюднені на: Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2009 року» (13 листопада 2009 р., м. Харків); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2010 року» (23 листопада 2010 р., м. Харків); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2011 року» (9 листопада 2011 р., м. Харків); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2012 року» (13 листопада 2012 р., м. Харків); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2013 року» (14 листопада 2011 р., м. Харків).

**Публікації.** Основні результати дисертації знайшли відображення у 5-ти статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях (у тому числі – одна у іноземному науковому виданні), і тезах 5-ти доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** зумовлена предметом, метою й завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, 3-х розділів, що містять 6 підрозділів, висновків, чотирьох додатків, списку використаних джерел (239 найменувань). Загальний обсяг рукопису дисертації становить 217 сторінок, з яких основний текст – 179 стор.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, її зв'язок з науковими програмами, визначаються мета, завдання, об'єкт і предмет дослідження, його методологічне й теоретичне підґрунтя, формулюється наукова новизна роботи, з'ясовується практичне значення одержаних результатів, наводиться ступінь їх апробації.

**Розділ 1. «Правова природа транспарентності прокурорської діяльності»** складається із 3-х підрозділів.

У **підрозділі 1.1. «Транспарентність як інформаційна відкритість органів державної влади»** транспарентність розглядається як складне правове явище, що утворюється із сукупності правовідносин з приводу доступу різних суб'єктів до потрібної їм інформації з відповідною повнотою, достатністю та достовірністю. Доводиться, що у загальній системі права принцип транспарентності є одним із фундаментальних й складає основи конституційного ладу України. Аналізуються міжнародні акти, в яких містяться вимоги органам державної влади вести відкриту інформаційну політику, а також нормативні основи реалізації принципу транспарентності в Україні.

Зазначається, що поряд із терміном «транспарентність» у науковому обігу використовуються й інші подібні за значенням терміни: «відкритість», «прозорість», «гласність» тощо. Автор доходить висновку, що ці поняття не є тотожними, але є взаємопов'язаними в контексті транспарентності. Відсутність хоча б однієї з названих характеристик не дозволяє існувати транспарентності як інструменту демократії. Обґрунтовується доцільність використання терміну «транспарентність».

Автор погоджується з висновками Ю.М. Тодики та В.О. Серьогіна про те, що принцип транспарентності виконує такі функції: гносеологічну (пізнавальну), правозахисну, комунікативну, стабілізуючу та контрольну, які притаманні й органам прокуратури.

У **підрозділі 1.2. «Реалізація принципу транспарентності в організації та діяльності органів прокуратури»** аналізується значення транспарентності діяльності органів прокуратури. Зазначається, що принцип транспарентності в організації діяльності органів прокуратури має суспільно-політичний характер та є невід'ємним від конституційного захисту особистого та сімейного життя, таємниці, що охороняється законом, та права громадян на інформацію.

Автором дається визначення транспарентності прокурорської діяльності як рівня



інформаційної відкритості органів прокуратури, який досягається шляхом розкриття інформації про їх структуру, працівників прокуратури, діяльність прокуратури та її результати.

*У підрозділі 1.3. «Зміст та межі розповсюдження інформації про діяльність органів прокуратури»* наголошується, що інформаційні процеси в органах прокуратури обумовлені їх компетенцією. Автором проаналізовано режим доступу до інформації, утворюваної в органах прокуратури, що підлягає оприлюдненню чи наданню на вимогу закону. Звернуто увагу на необхідність редакції ст.15 Закону «Про доступ до публічної інформації» щодо можливості оприлюднення нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), а також проектів наказів Генерального прокурора України, що підлягають відкритому обговоренню. На думку автора, до таких слід віднести нормативно-правові акти Генерального прокурора України (а, отже, і їх проекти), які визначають права й обов'язки громадян та юридичних осіб (ст.57 Конституції України), а також акти застосування норм права (кадрові призначення, накладення дисциплінарних стягнень тощо, які становлять суспільний інтерес). Питання ж про можливість оприлюднення органами прокуратури іншої інформації, визначеної у ст.15 Закону «Про доступ до публічної інформації», має вирішуватися за принципом «громадянин має право знати» з врахуванням її суспільної значущості.

З іншого боку, дія принципу відкритості органів прокуратури обмежується низкою чинників: по-перше, сферою національної безпеки, територіальною цілісністю та суспільним спокоєм, запобігання безладдю та злочинності, забезпечення авторитету та неупередженості правосуддя; по-друге, сферою особистого життя громадян (захист здоров'я, моральності, репутації або прав інших осіб), а, по-третє, таємницями професійного характеру, банківською та іншими, передбаченими законом. Автором підтримано пропозицію експертів міжнародної організації «Article 19» щодо запровадження трискладового тесту, за яким відповідне обмеження на доступ до інформації може бути визнано легітимним (має бути зрозумілим, описуватися вузько, підлягати суворій перевірці).

**Розділ 2 «Організаційні основи забезпечення транспарентності прокурорської діяльності»** складається з 3-х підрозділів.

*У підрозділі 2.1. «Форми реалізації принципу транспарентності в органах прокуратури»* класифіковані та розглянуті основні форми реалізації принципу транспарентності в органах прокуратури. Зазначається, що забезпечення доступу громадськості до інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури, відбувається шляхом: 1) систематичного та оперативного її оприлюднення; 2) надання інформації за запитом.

Організаційно-правові форми реалізації принципу транспарентності в системі органів прокуратури можуть бути класифіковані за характером правовідносин, що виникають за ініціативою: 1) органів прокуратури та їх посадових осіб у випадках, передбачених законом та 2)

громадян й їх об'єднань.

Автором розглянуті організаційні й правові засади забезпечення права на інформацію в органах прокуратури, особливу увагу приділено контролю в цій царині. Наголошується на необхідності створення спеціалізованого органу державного контролю за додержанням права на доступ до інформації, як це передбачено Засадами державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 р.р., що підтверджується й практикою інших країн.

**У підрозділі 2.2. «Основи взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації та громадськістю»** зазначається, що транспарентність прокурорської діяльності є підґрунтям для зв'язків із ЗМІ та громадськістю. Такі зв'язки відбуваються у формі взаємодії, принципами якої є : 1) надання правдивої та відвертої інформації, що є запорукою взаємодовіри; 2) надання точної та оперативної інформації. Критерієм відбору новин має бути громадський інтерес, інтереси цільової групи тощо.

Проаналізовані вимоги, що пред'являються до організації прес-служби органів прокуратури, її завдання та функціональна спрямованість (роз'яснювальна робота, своєчасне забезпечення журналістів повною інформацією, організація зустрічей із керівниками для отримання інформації із перших рук та ін.). Констатовано, що в органах прокуратури така інформаційна діяльність проводиться без належного планування, відсутня розробка та реалізація комунікаційної стратегії, акцентованої на ключових напрямках їх діяльності, забезпечення необхідним інформаційним, комунікативним та аналітичним супроводженням цієї роботи тощо.

**У підрозділі 2.3. «Особливості взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації на досудовому слідстві»** зазначається, що загальна мета діяльності органів прокуратури в цій сфері сформульована в якості принципів організації і діяльності прокуратури – діяти гласно, інформувати державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Спеціальною ж метою – є, по-перше, інформування громадськості про стан законності в діяльності органів, які здійснюють кримінальне провадження, а по-друге, використання ЗМІ для допомоги розкритті злочинів, здійсненні заходів щодо їх запобігання, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

Дослідження нормативного регулювання балансу інтересів особистості, суспільства і держави у цій царині дозволило автору зробити висновок, що на стадії досудового розслідування може бути обнародована інформація про факт вчинення злочину, крім випадків, коли сам факт злочину вказує на особу, яка в ньому підозрюється (обвинувачується). В той же час, відповідно до ст.21 Закону «Про інформацію», до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені відомості про стан правопорядку, факти порушення прав і свобод людини і громадянина, незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб тощо.

У Розділі 3 «Медіакомпетентність прокурора: постановка питання» наголошується, що ефективність діяльності органів прокуратури у чималому ступені залежить від того, яким чином ЗМІ впливатимуть на формування правової позиції громадян, настанов та стереотипів масової свідомості, на відношення різноманітних соціальних груп до органів прокуратури та їх діяльності. Автор доводить доцільність, з одного боку, пошуку органами прокуратури найбільш оптимальних форм співпраці зі ЗМІ, підвищення якості матеріалів, які висвітлюють прокурорську та іншу правоохоронну діяльність, своєчасне відстеження критичної інформації про роботу органів прокуратури, повідомлень про порушення закону, які потребують прокурорського втручання тощо, а з іншого – професіоналізації прокурорської діяльності у цій сфері. Узагальнення наукових та практичних рекомендацій в цій царині дозволило сформулювати методичні настанови для прокурорських працівників щодо співпраці зі ЗМІ, які мають опанувати необхідним обсягом ґрунтовних знань, тобто медіакомпетентністю. Автором запропоновано методичні й тактичні засади здійснення прокурорськими працівниками моніторингу ЗМІ, а також орієнтовну навчальну програму дисципліни «Основи теорії та практики зв'язків із громадськістю та ЗМІ» для вищих юридичних навчальних закладів.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, що полягало у комплексній розробці організаційно-правових засад транспарентності прокурорської діяльності, вирішенні теоретичних і практичних питань, пов'язаних із пошуком оптимальної моделі комунікаційної політики органів прокуратури. Проведене дослідження дає можливість сформулювати низку наступних висновків і пропозицій:

1. Транспарентність (інформаційна відкритість) розглядається як складне правове явище, що утворюється із сукупності правовідносин з приводу доступу різних суб'єктів до потрібної їм інформації з відповідною повнотою, достатністю та достовірністю.

2. Транспарентність як інформаційна відкритість влади проявляється у: а) свободі доступу особи за запитом до інформаційних ресурсів держави та наявності ефективних процедур її забезпечення; б) обов'язку органів державної влади інформувати громадян про свою діяльність шляхом створення відповідних механізмів.

3. Про обов'язок органів державної влади вести відкриту інформаційну політику вказують численні міжнародні акти. Це, зокрема, Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року (ст. 19), і Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року (ст. 19), і Європейська Конвенція з прав людини (Конвенція про захист прав людини та основних свобод) (ст. 10), і Документ Копенгагенської сесії конференції з людського виміру, що відбулася 5-29 червня 1990 року (п. 9 пп. 9.1.) тощо. В Україні право громадян на інформацію закріплюється на

конституційному рівні, а також деталізується в положеннях «інформаційних законів», зокрема у Законах України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації».

4. Транспарентність прокурорської діяльності – це рівень інформаційної відкритості органів прокуратури, який досягається шляхом розкриття інформації про їх структуру, працівників прокуратури, діяльність прокуратури та її результати. Принцип транспарентності в організації діяльності органів прокуратури має суспільно-політичний характер та є невід’ємним від конституційного захисту особистого та сімейного життя, таємниці, що охороняється законом, та права громадян на інформацію.

5. Принцип транспарентності діяльності органів прокуратури складається з декількох компонентів: 1) нормативного – законодавче закріплення прозорості та відкритої діяльності органів прокуратури; 2) інституційного – наявність структурних і організаційних форм і механізмів, що дозволяють реалізувати принцип транспарентності в діяльності органів прокуратури; 3) особистісного – прозорість і відкритість діяльності насамперед посадових осіб органів прокуратури.

6. Транспарентність діяльності органів прокуратури має встановлені межі, під якими розуміється той обсяг суспільно значущої інформації, яка може перебувати у вільному доступі. При цьому необхідно виходити із того, що законодавчо обмеженим є доступ до конфіденційної, таємної та службової інформації. Підстави такого обмеження здійснюються при дотриманні певних умов, наявність яких має довести розпорядник інформації. Питання можливості обмеження доступу до інформації в органах прокуратури слід вирішувати з позиції досягнення максимального оприлюднення відомостей із чітким посиланням на положення Закону щодо підстав обмеження доступу до окремих з них.

7. Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України, забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов’язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

8. Забезпечення доступу громадськості до інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури, відбувається шляхом: 1) систематичного та оперативного її оприлюднення; 2) надання інформації за запитами.

9. Організаційно-правові форми реалізації принципу транспарентності в системі органів прокуратури можуть бути класифіковані за різними критеріями. Їх можна класифікувати залежно від ролевих функцій суб’єктів, які ініціюють інформаційні правовідносини, а також характеру

правовідносин на такі, що виникають за ініціативою 1) органів прокуратури та їх посадових осіб у випадках, передбачених законом та 2) громадян й їх об'єднань. Інформаційні правовідносини, що виникають за ініціативою органів прокуратури та їх посадових осіб у випадках, передбачених законом, зобов'язують органи прокуратури : *оприлюднювати* певну інформацію; *інформувати* суспільство про діяльність прокуратури; *звітувати* Генерального прокурора України не менше одного разу на рік перед Верховною Радою України про діяльність органів прокуратури на пленарному засіданні шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних; *надавати* певну інформацію за запитами; *забезпечити відкритість* наказів Генерального прокурора України; *розміщувати* інформацію про свою діяльність у мережі Інтернет, у приміщеннях, які займають органи прокуратури, та в інших, відведених для цієї мети, місцях; *ознайомлювати* користувачів з інформацією про діяльність органів прокуратури у приміщеннях, які займають вказані органи, а також через бібліотечні та архівні фонди тощо. Ініціаторами іншої групи інформаційних відносин виступають громадяни, їх об'єднання, депутати всіх рівнів, представники ЗМІ, які реалізують своє право на доступ до інформації, яке передбачене Законами «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про статус народних депутатів України», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення» тощо. Йдеться, зокрема, про направлення звернень та інформаційних запитів до органів прокуратури.

10. Транспарентність прокурорської діяльності є підґрунтям для зв'язків із засобами масової інформації та громадськістю. Такі зв'язки відбуваються у формі взаємодії, під якою розуміється спільна діяльність суб'єктів, кожен з яких, маючи власну мету, до якої він прагне, одночасно досягає спільних для них цілей – сталого стану законності та правопорядку.

11. Відносини органів прокуратури із пресою та іншим ЗМІ, повинні будуватися на таких загальних принципах: 1) надання правдивої та відвертої інформації, що є запорукою взаємодовіри; 2) надання точної та оперативної інформації. Їх метою є, з одного боку, надання правової інформації про діяльність органів прокуратури, а з іншого – попередження та припинення спотвореної інформації, яка циркулює у ЗМІ.

12. Організаційною ланкою відносин прокуратури із ЗМІ є прес-служба, яка як посередник між прокуратурою та різними аудиторіями громадськості, вирішує два основні завдання: 1) забезпечує повноту та оперативність інформації про діяльність органів прокуратури та 2) створює умови для роботи представників ЗМІ. З цією метою працівники прес-служби мають виконувати роз'яснювальну роботу серед журналістів, своєчасно забезпечувати їх повною інформацією, організовувати зустрічі із керівниками прокуратури для отримання інформації із перших рук. Організаційна структура прес-служби органів прокуратури має базуватися та ґрунтуватися на принципах доцільності, нестандартності, оперативності, послідовності. Побудова прес-служби на

таких принципах дозволяє уникнути безсистемності, підвищити ефективність інформаційної роботи.

13. Управління зв'язками із ЗМІ потребує планових засад, в основу яких має бути покладена інформаційна політика (стратегія) органів прокуратури, як складник державної інформаційної політики – сукупності основних напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації. До головних напрямів інформаційної політики в органах прокуратури слід віднести захист інтересів найбільш вразливих верств населення в інформаційній сфері; забезпечення інформаційної безпеки; захист персональних даних; охорона недоторканості приватного життя; формування довіри до органів прокуратури.

14. Взаємодія органів прокуратури та ЗМІ на досудовому слідстві – це заснована на законі узгоджена діяльність адміністративно не підпорядкованих один одному суб'єктів, спрямована на досягнення спільної мети їх діяльності. Загальна мета діяльності органів прокуратури в цій сфері сформульована в якості принципів організації і діяльності прокуратури – діяти гласно, інформувати державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Спеціальною метою взаємодії органів прокуратури та ЗМІ на досудовому слідстві є, по-перше, інформування громадськості про стан законності в діяльності органів, які здійснюють кримінальне провадження, а по-друге, використання ЗМІ для допомоги розкритті злочинів, здійсненні заходів щодо їх запобігання, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

15. На досудовому слідстві принцип транспарентності діяльності правоохоронних органів діє частково: з одного боку він обмежений заборонаю законодавця не розголошувати певну інформацію, а з іншого – розсудом слідчого, прокурора для підтримання необхідного балансу інтересів особистості, суспільства та держави. Така діяльність за умови дотримання меж правового поля, має, з одного боку, забезпечити стимулюючу роль кримінального права, а з іншого – громадський контроль за функціонуванням системи кримінального судочинства.

16. На учасників інформаційних відносин, які взаємодіють із ЗМІ на досудовому слідстві, покладається обов'язок дотримання вимог чинного законодавства в цій сфері. Це обумовлює потребу у наявності додаткової (спеціальної) підготовки як у працівників органів прокуратури (інших правоохоронних органів), які взаємодіють із ЗМІ, так і журналістів, які висвітлюють діяльність правоохоронних органів. З метою налагодження ефективної взаємодії із представниками комунікаційних технологій, особливого значення набуває опанування працівниками прокуратури ґрунтовними знаннями в сфері масових комунікацій, тобто медіакомпетентністю.

17. Медіакомпетентність прокурора – це здатність прокурора не тільки отримувати

знання у сфері масових комунікацій, а й вміти застосовувати їх на практиці. Оволодіння прокурором медіакомпетентністю потребує відповідної цілеспрямованої фахової підготовки шляхом медіанавчання прокурорів, яке має відбуватися ще під час опанування ними правознавства у вищому навчальному закладі, а в подальшому – й під час підвищення своєї професійної кваліфікації. Складником медіакомпетенції є медіаосвіта, тобто напрям у педагогіці та культурно-просвітницькій діяльності, призначенням якого є розвиток у суспільстві культури адекватного раціонально-критичного сприйняття змісту мас-медійних матеріалів, самостійного аналізу та оцінювання діяльності організації масової інформації. Під медіаосвітою розуміють також систему навчальних заходів, спрямованих на підготовку споживача інформації до захисту від патогенного та маніпулятивного впливу журналістики на його свідомість. Навчальна програма даного курсу має включати наступні дисципліни: організація роботи зі ЗМІ; організація роботи з громадськими організаціями; технологія формування громадської думки; організація вивчення громадської думки; організація правового виховання громадян; етика ділового спілкування та дипломатичний етикет; ораторське мистецтво; основи журналістики та редагування; інформаційні технології у роботі з громадськістю; організація масових заходів тощо.

18. З метою удосконалення організаційно-правових засад забезпечення прокуратурської діяльності запропоновано внести такі зміни та доповнення до нормативно-правових актів:

- У ст. 20 Закону «Про доступ до публічної інформації»: назва статті «Строк розгляду запитів на інформацію та форма надання інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень» ; ч.1 – «Інформація про діяльність суб'єкта владних повноважень може бути надана в усній формі та у вигляді документованої інформації, у тому числі у вигляді електронного документа. У випадку, якщо у запиті користувача інформації йдеться про конкретну форму надання інформації, такий запит підлягає задоволенню. У разі неможливості надання інформації у тому вигляді, про який йдеться у запиті, інформація надається у тому виді, в якому вона є у владного суб'єкта»;

- Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнити положенням про адміністративну відповідальність журналістів за порушення стандартів надання інформації у кримінальному судочинстві;

- доповнити п.9 ч. 1 ст. 3 Закону «Про прокуратуру» наступним : «оприлюднення інформації, яка становить публічний інтерес»;

- розробити інструкцію про взаємодію органів прокуратури із ЗМІ та методичні рекомендації щодо здійснення органами прокуратури моніторингу ЗМІ;

- пункт 1.1.наказу Генерального прокурора України від 30.08.2014 р. № 11гн «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» доповнити

положенням щодо забезпечення формування моральної та правової свідомості громадськості, підтримки довіри суспільства до діяльності органів прокуратури;

- пункт 2.1 цього ж наказу доповнити посиланням на необхідність планування зв'язків із ЗМІ та розробки інформаційної політики (стратегії) органів прокуратури, як складника державної інформаційної політики;

- доповнити Розділ 8 «Висвітлення діяльності органів прокуратури» Звіту про роботу прокурора такими формами зв'язків із ЗМІ як : прес-конференції, брифінги, інтерв'ю, дискусії, конкурси серед журналістів, прес-релізи тощо;

- Наказ Генерального прокурора України № 11 гн від 30. 08.2014 року «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» доповнити нормою такого змісту: «Організацію роботи по забезпеченню зв'язків із громадськістю та засобами інформації покласти на управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України та прес-секретарів прокурорів обласного рівня. В управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України та на посаду прес-секретарів прокурорів обласного рівня на конкурсній основі призначається особа, яка має вищу освіту відповідного напрямку з освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, стаж роботи на посадах державної служби чи в органах місцевого самоврядування не менше трьох років та володіє державною мовою за умови обов'язкового попереднього навчання в Національній академії прокуратури України».

### **СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1.Гаврюшенко Г.В. Особливості застосування Закону «Про доступ до публічної інформації» в органах прокуратури //Вісник прокуратури. – 2012. – № 6. – С. 58-64;

2.Гаврюшенко Г.В. Організаційно-правові засади взаємодії прокуратури зі ЗМІ на досудовому слідстві //Вісник прокуратури. – 2013. – № 3. – С.89-96;

3.Гаврюшенко Г.В. Зв'язки з громадськістю органів прокуратури : мета та форми реалізації //Вісник прокуратури. – 2013. –№ 5. – С. 110-116;

4.Гаврюшенко Г.В. Медіакомпетентність прокурора: постановка питання //Проблеми законності: зб. наук. праць / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. ун-т «ЮАУ імені Я. Мудрого», 2013. – Вип.124. –С. 260-268;

5.Гаврюшенко А.В. Правовой режим сведений досудебного расследования и проблемы доступа к ним //Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2014. – № 6 (июнь). – С.59-65;

6.Гаврюшенко Г.В. Гласність як принцип діяльності державних органів //Юридична осінь 2009 року : Тези доповідей та наук. повідом. міжнародної наук.-практ. конф. молодих учених та



здобувачів /За заг. ред. А.П. Гетьмана. – Х.:Нац. юр. акад. України ім. Я. Мудрого, 2009. – С.245-248;

7.Гаврюшенко Г.В.Форми релізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури // Юридична осінь 2010 року: Тези доповідей та наук. повідом. міжнародної наук.-практ.конф.молодих учених та здобувачів /За заг. ред. А.П. Гетьмана. – Х.:Нац. юр.акад. України ім. Я. Мудрого, 2010. – С.114-117;

8.Гаврюшенко Г.В.Публічна інформація в органах прокуратури : зміст та шляхи доступу //Юридична осінь 2011 року: Тези доповідей та наук. повідом. міжнародної наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів /За заг. ред. А.П. Гетьмана. – Х.: НУ «Юр. акад. України ім.Я. Мудрого», 2011. – С. 366-368;

9.Гаврюшенко Г.В.Щодо становлення в Україні демократичних стандартів надання ЗМІ інформації у кримінальному судочинстві // Юридична осінь 2012 року: Тези доповідей та наук. повідом. міжнародної наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів /За заг. ред. А.П.Гетьмана.-Х.:НУ «Юр. акад. України ім. Я. Мудрого», 2012. –С. 130-132;

10.Гаврюшенко Г.Г. Моніторинг органами прокуратури засобів масової інформації: мета та завдання // Юридична осінь 2013 року: Тези доповідей та наук. повідом. міжнародної наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів /За заг. ред. А.П. Гетьмана. – Х.:НУ «Юр. акад. України ім. Я. Мудрого»: Право, 2013. – С. 375-378.

## АНОТАЦІЯ

**Гаврюшенко Г.В. Організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України. – Харків, 2015.

У роботі досліджуються організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності, яка розглядається не лише як її принцип, а й як багатовекторна управлінська функція з особливою метою та формами реалізації, є одним із заходів запобігання корупції в органах прокуратури.

Визначено зміст інформації, що створюється й функціонує в органах прокуратури, у тому числі й таку, що формується на досудовому розслідуванні, та її правовий режим, звернено увагу на необхідність вжиття заходів щодо попередження її несанкціонованого витоку.

Доведено необхідність опанування прокурорами медіакомпетентністю й запропоновано орієнтовну тематику навчальної програми з дисципліни «Основи теорії та практики зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації» у системі вищої юридичної освіти. Розроблені

методичні й тактичні засади моніторингу органами прокуратури ЗМІ.

На підставі проведеного автором дослідження стану транспарентності органів прокуратури сформульовано низку науково обґрунтованих висновків та пропозицій, спрямованих на удосконалення її організаційно-правових засад.

*Ключові слова:* транспарентність прокуратури; режим інформації; доступ до інформації; зв'язки органів прокуратури із ЗМІ та громадськістю; медіакомпетентність прокурора.

## АННОТАЦІЯ

**Гаврюшенко Г.В. Организационно-правовые основы обеспечения транспарентности прокурорской деятельности.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судоустройство; прокуратура и адвокатура. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого Министерства образования и науки Украины. – Харьков, 2015.

Исследуются организационно-правовые основы обеспечения транспарентности прокурорской деятельности, которая рассматривается не только как її принцип, а и как многовекторная управленческая функция с особой целью и формами реализации, является одним из средств предупреждения коррупции в органах прокуратуры. Отмечено, что транспарентность прокурорской деятельности является основой для связей со СМИ и общественностью, как институтами гражданского общества. Такие связи осуществляются в форме взаимодействия, при котором каждый из субъектов, имея собственную цель, одновременно достигает общие для них цели – защиту прав и свобод человека и гражданина, стабильное состояние законности и правопорядка.

Особое внимание уделено составлению пресс-релиза, который должен содержать актуальное сообщение для прессы и подлежит безотлагательному обнародованию.

Определено содержание информации, находящейся в распоряжении органов прокуратуры, ее правовой режим. Сделан вывод об ограничении принципа транспарентности: с одной стороны законодателем, а другой – усмотрением следователя, прокурора. Обращено внимание на необходимость принятия мер по предупреждению несанкционированной утечки информации.

Обоснована потребность овладения прокурорами медіакомпетентностью и предложена ориентировочная тематика учебной программы по дисциплине «Основы теории и практики связей с общественностью и средствами массовой информации» в системе высшего юридического образования. Разработаны методические и тактические основы мониторинга органами прокуратуры СМИ.

На основе проведенного автором исследования транспарентности органов прокуратуры сформулирован ряд научнообоснованных выводов и предложений, направленных на

усовершенствование ее организационно-правовых основ.

*Ключевые слова:* транспарентность прокуратуры; режим информации; доступ к информации; связи органов прокуратуры со СМИ и общественностью; медиакомпетентность прокурора.

## SUMMARY

**Gavryushenko G.V. Organizational and legal principles of providing of transparency of public prosecutor's activity.** – On rights of a manuscript.

The dissertation for obtaining the scientific degree Candidate of Legal Sciences on specialty 12.00.10 – judicial system; office of public prosecutor and advocacy. Yaroslav Mudryi National Law University of the Ministry of Education and Science. – Kharkiv, 2015.

Organizational and legal principles of providing of transparency of public prosecutor's activity, that is examined not only as its principle but also as a multivectorial administrative function with the special aim and forms of realization are investigated, is one of events of prevention of corruption in the organs of office of public prosecutor.

Maintenance of information that is created and functions in the organs of office of public prosecutor is certain, including such that is formed on pre-trial investigation, and its legal mode, paid attention to necessity of acceptance of measures in relation to warning of its unauthorized source.

The necessity of capture public prosecutors is well-proven and the reference subjects of on-line tutorial offer a media competence from discipline of "Basis of theory and practice of public relations and by mass medias" in the system of higher legal education. Methodical and tactical principles of monitoring are worked out by the organs of office of public prosecutor of mass-media.

On the basis of study of the state of transparency of organs of public prosecutor' office undertaken by an author the row of scientifically reasonable conclusions and suggestions sent to the improvement of its organizational and legal principles is set forth.

*Keywords:* transparency of office of public prosecutor; mode of information; access to information; communications of organs of public prosecutor' office with mass-media and public; media competence of public prosecutor.

Відповідальний за випуск  
канд. юрид. наук, доц.  
О. О. Овсяннікова

Підписано до друку 28.12.2015 р. Формат 60x90/16  
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.  
Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. вид. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим. Зам. № 1418

---

Друкарня  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.