



Ігор Козьяков,
начальник відділу
науково-методичного забезпечення
організації роботи та управління
в органах прокуратури Національної академії
прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

УДК 347.963

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ КОМУНІКАТИВНОЇ СТРАТЕГІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті автором запропоновано концептуальне бачення комунікаційної стратегії органів прокуратури. Потреба в створенні цієї стратегії зумовлена реалізацією принципів транспарентності і гласності як найважливіших засобів формування в суспільстві об'єктивної думки щодо діяльності прокуратури. У загальному розумінні стратегія спрямована на підвищення рівня довіри громадян до органів прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, комунікація, стратегія, громадянське суспільство, довіра.

Розвиток української державності на сучасному етапі характеризується підвищенням прозорості та демократичності діяльності всіх органів влади, формуванням партнерських відносин між інституціями держави й суб'єктами громадянського суспільства. З цими процесами пов'язане удосконалення взаємодії органів прокуратури з громадськістю для сумісного вирішення питань реалізації встановлених Конституцією України функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, зміцнення законності та правопорядку тощо.

Тому обов'язковою складовою функціональної діяльності прокуратури сьогодні стає комунікація. Саме в процесі ефективної інформаційної взаємодії та обміну можуть бути забезпечені участь громадянського суспільства у створенні прокурорської інституції за європейськими стандартами, відкритість органів

прокуратури для громадськості та навпаки, формування високого рівня довіри населення до прокуратури, створення позитивного іміджу та надання їй можливості отримати суспільну підтримку у стабілізації правоохоронних відносин. У свою чергу формування позитивної громадської думки щодо прийнятих органами прокуратури заходів забезпечення законності й правопорядку викликає у людей відчуття захищеності та довіри до прокурорів, спонукає до сприяння їхній діяльності з протидії злочинності та здійснення інших покладених на них функцій.

Процес інформаційної взаємодії прокуратури з суспільством відбувається за двома напрямками. Перший полягає в ініціативному інформуванні суспільства самими органами прокуратури (їх керівниками) шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних про результати роботи. Генеральний проку-

пор України особисто 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. Керівники регіональних та місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території. Крім того, дана інформація оприлюднюється прокурорами та прес-службами прокуратур у загальнодержавних і місцевих друкованих засобах масової інформації, а також на офіційних веб-сайтах органів прокуратури. Другий напрям утворюють публікації засобів масової інформації з питань діяльності органів прокуратури України, основу яких утворюють результати журналістських розслідувань та інших методів збирання інформації про прокурорську діяльність та поведінку окремих прокурорів.

Практика висвітлення діяльності органів прокуратури свідчить про збільшення активності й результативності роботи прокурорів на першому напрямі. Кількість інформацій до органів влади збільшилася з 2759 у 2011 р. до 5607 у 2015 р. У цей же період часу з 41718 до 81366 зросло число виступів прокурорів у засобах масової інформації.

Але як вплинули ці способи інформаційної взаємодії на формування ставлення суспільства до органів прокуратури та їх діяльності? Проведені Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» дослідження та аналіз громадської думки щодо реформування прокуратури свідчать про зворотні тенденції. Якщо у 2013 р. «Цілком довіряю» щодо прокуратури висловилося 3,5% опитаних, то в 2015-му — 1,4%. Кількість відповідей «Зовсім не довіряю» зросла відповідно з 38,6 до 41,6% (у травні 2016 р. — 52,2% [1]). Загалом стабільною залишається недовіра до прокуратури (76% населення більшою чи меншою мірою не

довіряють цьому органу) [2]. Ймовірно, що такий рівень є результатом неефективної комунікації та недостатнього інформування суспільства про позитивні результати роботи органів прокуратури, адже 77% опитаних вважає, що вони працюють неефективно, тоді як ефективною їхню роботу вважають лише 9% респондентів.

Щоб забезпечити гарантії довіри громадян до органів прокуратури, потрібно широко використовувати комунікаційні технології: телебачення, радіо, пресу, інформаційні звіти, бюлетені тощо. Саме засоби масової інформації розставляють акценти, а відсутність налагодженої комунікації ускладнює роботу прокурорів, створює негативний імідж системи органів прокуратури, провокує недовіру й агресію громадян. Тому найважливішою стає комунікація як всередині прокурорського корпусу, так і за його межами з широким колом громадськості та засобів масової інформації.

Ефективність реалізації державної комунікативної політики, поширення та позитивного сприйняття офіційної інформації, якісне та раціональне її використання можуть бути досягнуті в результаті удосконалення правових та організаційних механізмів активного залучення громадських інституцій до процесів інформаційної взаємодії, опосередкованих засобами масової комунікації. У цій взаємодії комунікації є ефективним управлінським засобом розвитку та реалізації заходів, необхідних для досягнення поставлених цілей. Тому інформаційно-комунікаційна діяльність органів прокуратури потребує стратегічного планування, детальної продуманості та належного контролю.

Менеджмент інформаційної взаємодії будуватися на плановій основі, яку має формувати інформаційна політика прокуратури як складова державної інформаційної політики — сукупності основних напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

У дисертаційному дослідженні Г. В. Гаврюшенко головними напрямками

інформаційної політики в органах прокуратури вказані захист інтересів найбільш вразливих верств населення в інформаційній сфері; забезпечення інформаційної безпеки; захист персональних даних; охорона недоторканості приватного життя; формування довіри до органів прокуратури [3, с. 113, 176]. З огляду на мету прокурорської діяльності такий підхід вбачається занадто вузьким, оскільки він не містить проєкції основних напрямів державної інформаційної політики (ч. 1 ст. 3 [4]) та розвитку інформаційного суспільства [5] у сфері компетенції прокуратури, яка в передбаченому законом порядку здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Питання взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації регламентовано Конституцією України, законами України «Про прокуратуру» [6], «Про інформацію» [4], «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [7], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [8], «Про захист персональних даних» [9], «Про доступ до публічної інформації» [10], «Про державну таємницю» [11], іншими законодавчими актами.

Організаційно-правові засади взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації визначено наказами Генерального прокурора України, іншими відомчими організаційно-розпорядчими документами. Особливе значення для налагодження комунікації органів прокуратури має відповідний нормативно-правовий акт з питань організації інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України [12].

Морально-етичні стандарти професійної діяльності працівників прокуратури сформульовано у контексті налагодження ефективної взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації. Кодекс професійної етики та поведінки

працівників прокуратури [13] містить низку вимог щодо здійснення прокурорами інформаційно-комунікаційної діяльності. Зокрема, до принципів професійної діяльності працівників прокуратури віднесено прозорість службової діяльності (унеможливорює відмову працівником прокуратури фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації, у том числі щодо його діяльності чи прийнятих ним рішень, якщо це передбачено законом), конфіденційність (передбачено обов'язок забезпечення конфіденційності інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, крім тих випадків, коли законом передбачено право чи обов'язок розкрити таку інформацію, а також акцентовано на обмеженні доступу до персональних даних громадян), професійну честь і гідність (наголошено на необхідності вжиття заходів до спростування працівником прокуратури неправдивих відомостей, які принижують його честь, гідність і ділову репутацію, у тому числі в судовому порядку), сприяння підвищенню авторитету прокуратури та формування довіри до неї.

Відповідно до ст. 25 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури визначено такі загальні вимоги до налагодження і підтримання взаємовідносин із засобами масової інформації: виявлення поваги до діяльності представників засобів масової інформації; сприяння їм в отриманні достовірної інформації в установленому законом порядку; утримання від офіційних висловлювань, міркувань та оцінок з питань, розгляд яких не належить до компетенції працівника; дотримання вимог етики публічних виступів і вимог щодо надання службової та конфіденційної інформації.

Підкреслимо, що підвищення рівня інформованості суспільства про діяльність органів прокуратури можливе за умови системного впровадження інноваційних підходів, а саме: організація спільних заходів з громадськістю, засобами масової інформації; сприяння гро-

мадянським ініціативам, спрямованим на захист прав людини та зміцнення законності; розвиток соціальної платформи Генеральної прокуратури України в глобальній світовій мережі Інтернет тощо.

Загальна соціальна мета комунікаційної стратегії полягає у налагодженні діалогу між органами прокуратури, громадськістю та засобами масової інформації. Варто підкреслити, що сучасна теорія комунікації базується на визнанні необхідності постійного тривалого діалогу з найважливішими цільовими групами як всередині, так і за межами системи. Тому стратегічну комунікацію визначають як системну комунікацію, орієнтовану на встановлення довгострокових взаємозв'язків організації з її зовнішніми і внутрішніми аудиторіями, які допомагають досягати визначених організаційних цілей. Стратегічна комунікація орієнтована не стільки на короточасні потреби і бажання цільових аудиторій, скільки на їх цінності. Вона нерозривно пов'язана з управлінськими процесами: планування, регулювання, контролю; її успіх залежить не лише від ефективності комунікації, але й від ефективності основної діяльності організації [14].

Взаємодія органів прокуратури із засобами масової інформації має ґрунтуватися на низці таких основоположних принципів: безумовне визнання рівності учасників взаємодії; відкрите декларування цілей та завдань суб'єктів взаємодії; урахування презумпції добропорядності партнера по взаємодії; розширення сфери взаємодії за рахунок охоплення нових «конфліктних» тем; стадійність взаємодії тощо. Крім того, комунікаційна стратегія прокуратури має формуватися на принципах проактивності, спільної відповідальності, орієнтування на суспільні цінності та лідерів громадської думки. Передусім, стратегія комунікаційної діяльності повинна працювати на випередження, для чого слід постійно аналізувати процеси та проблеми прокурорської діяльності, інтерес до неї зацікавлених сторін, передбачати, які питання можуть стати об'єктом ува-

ги з боку мас-медіа та громадянського суспільства, і надавати їм відповідну інформацію. Такий підхід сприятиме розвитку діалогу з широким загалом, а також покращенню іміджу прокуратури як відкритої, прозорої та проактивної інституції. Помилковою є думка, що комунікацію із зовнішнім середовищем підтримує лише прес-служба органів прокуратури. Принцип спільної відповідальності зумовлює потребу участі в комунікаційній діяльності кожного прокурора.

Зовнішня комунікація органів прокуратури має здійснюватися з урахуванням особливостей конституційно-правового закріплення фундаментальних громадянських прав на невтручання в особисте та сімейне життя, а також на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Так, відповідно до ст. 32 Конституції України встановлено низку правових приписів, а саме: неприпустимість збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини; право громадянина ознайомлюватися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею; гарантування кожному судового захисту права спростувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також права на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Згідно зі ст. 34 Конституції України кожному гарантовано право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громад-

ського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону [8] органи державної влади та їх інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації: випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференцій, брифінгів; організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади; створення архівів інформації про діяльність органів державної влади; інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України.

Принагідно зауважимо, що Законом [8] передбачена можливість формування органами державної влади у межах коштів, передбачених у державному бюджеті на висвітлення їх діяльності, замовлення засобом масової інформації на: створення спеціальних звітів і репортажів про важливі події, що відбуваються в державі, про діяльність органів державної влади; проведення прямих теле- і радіотрансляцій про їх діяльність; організацію систематичних (проблемних, тематичних) теле- і радіопередач та сторінок (рубрик) у друкованих засобах масової інформації; створення та поширення інформації, авторських матеріалів про діяльність органів державної влади роз'яснювального характеру тощо.

Варто також враховувати, що уповноважені на здійснення зовнішньої комунікації працівники прокуратури повинні: бути достатньою мірою обізнані у сфері новітніх інформаційних технологій; мати належні технічні можливості

для ефективної комунікації; урахувати специфіку потенційної аудиторії; прагнути до налагодження партнерської взаємодії з громадянським суспільством. Поширення інформації про діяльність органів прокуратури в нових медіа дає можливість оперативного інформування широкої аудиторії про резонансні події, вжиті заходи, результати діяльності, існуючі проблеми та шляхи їх розв'язання тощо.

Виходячи із загальної мети, формування комунікаційної стратегії органів прокуратури варто здійснювати за такими напрямками: 1) досягнення цілей реформування органів прокуратури; 2) сприяння конструктивному діалогу органів прокуратури з внутрішнім і зовнішнім середовищем; 3) підтримка процесу прокурорського менеджменту (внутрішня комунікація); 4) зміцнення демократичних засад прокурорської діяльності та розвиток прокурорського самоврядування; 5) забезпечення незалежності прокурорів; 6) посилення транспарентності прокурорської діяльності; 7) формування довіри до прокуратури; 8) налагодження діалогу з громадянським суспільством; 9) покращення взаємин із засобами масової комунікації тощо.

В управлінському аспекті комунікативна стратегія органів прокуратури має утворюватися наступними блоками:

- I. Визначення загальних цілей.
- II. Формулювання цілей комунікації.
- III. Аналіз передумов її здійснення.
- IV. Вибір стратегії досягнення цілей.
- V. Розробка плану дій та моніторингу.
- VI. Вибір каналів комунікації.

Формування комунікативної стратегії прокуратури має охоплювати сфери внутрішньої та зовнішньої інформаційної взаємодії. По-перше, це стосується питань, які пов'язані з налагодженням внутрішньої комунікації. Для цього необхідно реалізувати такі заходи:

— розробити загальний підхід до цільових груп всередині системи органів прокуратури (за управлінськими рівнями);

— визначити форми підготовки та оприлюднення інформації;

— сформувати та розвинути ефективні канали для здійснення комунікації в органах прокуратури;

— обрати методи інформування прокурорів;

— організувати професійну підготовку (підвищення кваліфікації) прокурорів з питань комунікації.

По-друге, розробка зовнішньої стратегії комунікації прокуратури має на меті реалізацію таких заходів:

— сформулювати ключове повідомлення, яке буде зрозумілим для всіх цільових груп, щодо функціональних напрямів діяльності прокуратури: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших пи-

тань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом;

— визначити методи і канали комунікації, найдоречніші для передачі повідомлення стосовно діяльності органів прокуратури;

— створити медіа-карту;

— виробити підходи щодо співпраці із засобами масової інформації, цільовими групами та зацікавленими особами;

— розробити механізми зворотного зв'язку (обговорення за круглим столом, фокус-групи, соціологічні опитування, робота «гарячої лінії» тощо).

Список використаних джерел

1. Результати спільного опитування фонду «Демократичні ініціативи» та Центру Разумкова. [URL]: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/05/24/7109486/>.
2. Конституційні зміни щодо правосуддя: думка громадян України (грудень, 2015). [URL]: <http://dif.org.ua/article/konstitutsiyini-zmini-shchodo-pravosuddya-dumka-gromadyan-ukraini-gruden-2015>.
3. Гаврюшенко Г. В. Організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. — Х.: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. — 217 с.
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
5. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 — 2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 12. — Ст. 102.
6. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 2—3. — Ст. 12.
7. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.
8. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 49. — Ст. 299.
9. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 34. — Ст. 481.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
11. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 16. — Ст. 93.
12. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 18.09.2015 № 218. [URL]: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.
13. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затверджений наказом Генерального прокурора України від 28.11.2012 № 123. [URL]: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.
14. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н. К. Дніпренко. — Київ: Вістка, 2008. — 164 с.

Козьяков Игорь. Концептуальные основы коммуникативной стратегии органов прокуратуры.

В статье автором предложено концептуальное видение коммуникационной стратегии органов прокуратуры. Необходимость в создании этой стратегии обусловлена реализацией принципов транспарентности и гласности как важнейших средств формирования в обществе объективного мнения о деятельности прокуратуры. В общем понимании стратегия направлена на повышение уровня доверия граждан к органам прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, коммуникация, стратегия, гражданское общество, доверие.

Koziakov Igor. Conceptual bases of communicative strategy of the public Prosecutor's office.

In the article the author offers a vision of communication strategy of the prosecution. The requirement to create this strategy by implementing the principles of transparency and openness as the most important means of forming in society an objective opinion about the activities of the public prosecutor's office. In general understanding strategy is aimed at increasing the level of trust of citizens to the Prosecutor's office.

Keywords: public prosecutor's office, communication, strategy, civil society, trust.