

УДК 343.163+32.019.5

Т.Є. МИРОНЕНКО

Харківський національний університет внутрішніх справ

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ВЗАЄМОДІЄЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ^{1,2}

Визначена мета, завдання та принципи управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю.

Останнім часом проблема побудови ефективної системи взаємодії державних органів з громадськістю набуває особливої актуальності, що обумовлено процесами демократизації суспільних відносин в Україні, підвищенням вимог до прозорості у діяльності правоохоронних структур тощо. Однак, не зважаючи на дослідження багатьох аспектів організації та діяльності органів прокуратури у роботах М.В. Косюти, В.І. Малюги, М.К. Якимчука, В.В. Сухоноса, Є.М. Поповича та інших авторів, питання управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю ще не було предметом наукових досліджень, що обумовлює новизну даної тематики. Ціллю написання даної статті є визначення мети, завдань та принципів управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю.

Удосконалення управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю перш за все потребує чіткого визначення своєї мети, інакше навіть за умов активної діяльності в означеній сфері остання буде носити хаотичний, непередбачуваний характер, потребуючи постійного прикладення зусиль і не дозволяючи отримати позитивні результати. Зазначимо, що, на жаль, проблеми цілепокладання у діяльності державних органів не приділяється сьогодні необхідної уваги. Так, у сучасних підручниках з адміністративного права принципам державного управління присвячено до 12 сторінок [1] або окремі параграфи [2], у той час як мети, для реалізації якої мають застосовуватися ці принципи, приділено у кращому випадку 1-2 рядки, які здебільшого містять загальні положення (наприклад, «організація сукупної діяльності людей, їх асоціацій, забезпечення координації і взаємодії між ними» [3, с.22]), що не дають змоги скласти чітке уявлення про бажаний результат такого управління.

У соціальній філософії мета визначається як відображення у свідомості певного об'єкта, що є предметом потреб, інтересів та цінностей, на досягнення якого (як бажаного, корисного результату) спрямована діяльність соціального суб'єкта – особистості, соціальної групи, історичної спільності, суспільства [4, с.236]. Як визначається у джерелах з теорії управління, соціальне управління засноване на притаманних тільки людині здатностях ставити перед собою цілі і знаходити адекватні засоби їх досягнення, передбачати результати впливу. В історії суспільства ніщо не робиться без свідомого наміру, без бажаної мети. Саме цією ознакою соціальне управління відрізняється від того, що ми умовно називаємо управлінням у складних біологічних і технічних системах. Цілі соціального управління впливають із суспільних потреб. Свідомі, активні зусилля людини щодо їх досягнення характеризують управління як

цілеспрямовану працю, з якої ясно проглядається єдність інтелектуального та вольового моментів. Треба відмітити, що цілі управління диференціюються залежно від рівнів його здійснення. Так, мета управління суспільством в цілому складається з забезпечення ефективного функціонування та розвитку усіх відповідних соціальних структур, вирішення загальних завдань шляхом створення та організації діяльності спеціальних державних органів та громадських організацій, які здійснюють управління в різних сферах. На індивідуальному рівні мета управління міститься в підвищенні творчої активності особи. Це досягається: 1) визначенням місця соціальної функції, прав і обов'язків кожної людини в соціальній системі; 2) підготовкою індивіда до виконання своїх завдань; 3) створенням сприятливих умов для найкращого здійснення ним його соціальної функції; 4) відповідним контролем за його діяльністю. Щодо окремого колективу метою управління є консолідація та спрямування індивідуальних зусиль виконавців на ефективне розв'язання загальних завдань [5, с.13-14]

Як вірно зауважує російський фахівець у сфері соціального управління В.Н. Іванов, цілепокладання пронизує і визначає всі стадії управлінської роботи: інформаційну, організаційну, регулюючу, координуючу, контрольну. Цілепокладання є підрунтям головного принципу управління – системного підходу. При цьому кожна соціальна підсистема має власну мету, але кожна з них має підпорядкований характер відносно головної мети – суспільства в цілому. Тому головна мета, наприклад, державного органу і відповідних видів управління визначається головною метою суспільства в цілому як системи вищого порядку. І якщо остання визначена як створення умов, що забезпечують досягнення високої якості життя громадян, вільного розвитку для кожної людини, то у соціальних підсистем «нижчого» рівня інших головних цілей бути не може, можуть бути лише різні методи, строки, етапи досягнення цієї головної мети суспільства в цілому [5, с.37]. В цілому погоджуючись із думкою вченого, зауважимо, що цілі управління взаємодією органів прокуратури України із громадськістю доцільно визначити, базуючись на концепції часових рамок досягнення цілей, відповідно до якої можна виділити стратегічні цілі, реалізація яких розрахована на тривалий період часу і тактичні цілі, реалізація яких займає відносно невеликий відрізок часу. Як справедливо зауважує Ю.А. Тихоміров, життя вимагає своєчасно виявляти та встановлювати цілі саме за цим критерієм, оскільки встановлення таких цілей сприяє своєчасній перебудові систем управління, визначенню перспектив їх зміни, структурної перебудови тощо [6, с.216].

Що стосується стратегічних цілей розвитку українського суспільства, то, як слідє з аналізу положень Конституції України, зокрема, ч.2 ст.3 Конституції України, відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, дер-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Шопіна І.М. (ХНУВС).

² Публікується в авторській редакції.

жава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; ч.1 ст.38, відповідно до якої громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами та низки інших, з аналізу ряду правових актів, зокрема, Закону України «Про основи національної безпеки України», Указів Президента України «Про розвиток соціального діалогу в Україні» від 29.12.2005 року за № 1871/2005, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15.09.2005 року, № 1276/2005, «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 року, № 854/2004, Рекомендацій парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування», схвалених постановою Верховної Ради України від 15.12.2005 року за № 3227-IV, а також ряду інших, означені стратегічні цілі в контексті управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю можуть бути зведені до трьох основних позицій:

- 1) реального втілення у суспільну практику гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина;
- 2) розвитку громадянського суспільства, його демократичних інститутів;
- 3) зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві.

Відносно тактичних цілей управління органів прокуратури з громадськістю хотілося б зауважити, що особливістю сучасної соціально-політичної ситуації в Україні є низький рівень довіри до органів прокуратури. Так, за даними соціологічних опитувань, проведених у 2004 році фондом «Демократичні ініціативи», прокуратурі довіряло лише 13,7 % громадян (для порівняння, церкві повною мірою довіряли 47,3 % опитаних; 26,9 % - Збройним силам, 22,3 % опитаних – СБУ) [7]. Представляючи нового Генерального прокурора Олександра Медведька у 2005 році, на низький рівень довіри до даного державного органу вказував Президент Віктор Ющенко. «Я закликаю вас дуже уважно поставитися до листів і звернень громадян. Я щодня одержую близько 800 листів, і в більшості з них йдеться про правові структури. А ще рік тому йшлося про пенсії і зарплати. Нам потрібно повернути віру народу у верховенство права», - зазначив Президент. Глава держави також навів невтішну статистику, яка демонструє ставлення громадян до прокуратури. Згідно з даними соціологів, не довіряють Генпрокуратурі 46 % громадян, про свою довіру до правоохоронного органу заявили тільки 19 % громадян [8]. Більше третини українців не можуть дати однозначної відповіді. Отже, в якості тактичної цілі діяльності органів прокуратури у сфері взаємодії з громадськістю необхідно назвати підвищення авторитету прокурорських працівників та органів прокуратури в цілому.

Взаємодія, один учасник якої не викликає довіри у інших, буде свідомо приреченою на неефективність, на неможливість досягнути за її допомогою головних, стратегічних цілей. Однак вказаний процес носить, так би мовити, взаємообумовлений характер: не завжди представники політичних партій, громадських організацій, навіть високоставлені державні службовці можуть утриматися у цивілізованих рамках під час оцінок того чи іншого заходу, здійснюваного органами прокуратури, свідомо чому є чисельні публікації у пресі. Вказане робить необхідним визначення в якості тактичної цілі прокуратури підвищення рівня правової культури громадськості. Щодо

розуміння сутності останньої, ми приєднуємося до думки В.В. Копейчикова, який визначає правову культуру як систему правових цінностей, що відповідають рівню правового прогресу, досягнутого суспільством, і відображають у правовій формі стан свободи особи, інші найважливіші соціальні цінності. При такому визначенні показник правової культури – це міра активності суб'єкта права у правовій сфері, добровільності виконання правових норм, реальності прав і свобод громадян. Рівень правової культури впливає на ефективність правового регулювання, характер законодавства, форми й засоби забезпечення прав громадян, ступінь визначення загальнолюдських цінностей, норм міжнародного права [9, с.140].

Отже, узагальнюючи вищеведене, вкажемо, що стратегічна мета управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю базується на стратегічних цілях розвитку українського суспільства та має триєдиний характер, які впливають з вже наведеного:

- 1) реальне втілення у суспільну практику гарантовані Конституцією України права і свободи людини і громадянина;
- 2) розвитку громадянського суспільства, його демократичних інститутів;
- 3) зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві.

Тактичні цілі управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю, які базуються на актуальній ситуації взаємовідносин між прокуратурою та іншими суб'єктами соціально-політичної дійсності, полягають сьогодні у зміцненні авторитету органів прокуратури та підвищенні правової культури громадськості.

Цілі управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю визначають його завдання, до яких необхідно віднести:

- 1) підвищення прозорості у діяльності прокуратури, доведення до широких верств населення інформації про соціальне призначення, правовий статус та особливості діяльності прокуратури в Україні;
- 2) залучення представників громадськості до обговорення напрямків реформування органів прокуратури, шляхів вирішення актуальних проблем, що постають перед її працівниками під час виконання покладених на них повноважень;
- 3) прогнозування можливості виникнення соціальної напруженості в окремих соціальних групах у сфері інтересів діяльності прокуратури та вжиття заходів щодо їх попередження;
- 4) підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування, організації та забезпечення консультацій з громадськістю;
- 5) удосконалення відомчої нормативно-правової бази з питань взаємодії органів прокуратури з громадськістю;
- 6) організації постійних соціологічних досліджень громадської думки щодо діяльності органів прокуратури.

Питання щодо принципів управління є одним із найбільш розроблених у правовій науці. Принцип (від латинського «*principium*» - першооснова, основа) як поняття теорії відображає в системі державного управління закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами [10, с.186]. В літературі зазначається, що принципи синтезують і відбивають об'єктивність законів суспільного розвитку, характерні риси практики управління [11, с.16]. На відміну від об'єктивних законів принципи залежать від свідомості людей, від пізнання ними діючих законів при-

роди і суспільства. Принципи як продукт логічного мислення лише відбивають об'єктивні закони у свідомості. Вони встановлюються людьми як керівні орієнтири в наукових дослідженнях і в практичній діяльності. Питання принципів управління стосовно діяльності органів прокуратури України детально розроблені у низці наукових робіт, наприклад, монографії М.К. Якимчука «Проблеми управління в органах прокуратури: теорія і практика», виданій у 2001 році [12].

Однак зазначимо, що розроблена автором багатоелементна ієрархічна структура уявляється нам занадто громіздкою для практичного застосування, а без можливості безперешкодної реалізації та без розуміння для кожного учасника взаємодії будь-які найдосконаліші у теоретичному відношенні принципи приречені залишатися пустою декларацією. При виробленні принципів управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю особливо важливо дотримуватися вимог лаконічності та термінологічної ясності, лише за таких умов можлива їх реалізація у площині відносин прокуратури з населенням.

На нашу думку, управління взаємодією органів прокуратури з населенням має базуватися на наступних принципах:

1) системності. Даний принцип, як вже зазначалося вище, є базовим для всіх принципів управління. Вимога системності щодо якостей об'єкта соціального управління обумовлена тим, що воно відбиває властиву системам співвідпорядкованість (ієрархію) елементів [13, с.92]. Саме ця якість об'єкта управління дозволяє досягти цілеспрямованої зміни всієї системи за допомогою впливу на один з її елементів. Відомо, що система являє собою таку сукупність елементів, що обумовлена наявністю системної якості, є сукупністю елементів, певним чином упорядкованих, взаємозалежних і взаємодіючих і внаслідок цього складаючих цілісне утворення, що володіє специфічними системними ознаками" [14]. У контексті управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю зміст принципу системності полягає у здійсненні управлінської діяльності з урахуванням того впливу, який справить зміна одного з елементів даної системи на кожен з її елементів та на всю систему взагалі;

2) законності. Зміст даного принципу базується на положеннях Конституції України, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст.19). Звісно, прокуратура України є унікальним державним органом, що не належить до жодної з гілок державної влади, однак дані положення поширюються і на її діяльність, на що вказує ст.3 Закону України «Про прокуратуру», яка визначає, що повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законодавчими актами; органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальнодержавних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів. Зміст принципу законності в контексті управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю потрібно розуміти як необхідність додержання працівниками органів прокуратури визначених Конституцією і законами України прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин, встановлених правовими актами порядку та

процедур взаємовідносин з юридичними та фізичними особами, відповідальності за порушення вимог законодавства в означеній сфері;

3) гласності. Відповідно до п.5 ч.1 ст.6 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури України діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Принцип гласності у сфері управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю необхідно розуміти як регулярне поширення за допомогою засобів масової інформації, під час зустрічей з громадськістю, представниками об'єднань громадян тощо інформації щодо діяльності прокуратури, за винятком тої, поширення якої обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського 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;

4) толерантності. Як свідчить соціально-політична ситуація в Україні, що склалася протягом останніх років, цей принцип вже увійшов у суспільні відносини в нашій державі, завдяки чому події 2004-2005 років не набули драматичного характеру, і завданням науковців у такому випадку може бути лише закріплення його на рівні теоретичних узагальнень. Додамо, що термін «толерантність» розуміється як терпимість до чийось думок, поглядів, вірувань [15, с.548], а його правове підґрунтя можна знайти у ст.15 Конституції України, яка визначає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова; цензура заборонена, а держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Стосовно управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю толерантність має розумітися як свобода від будь-яких заздальгідь встановлених ідеологічних, політичних, релігійних та інших обмежень під час встановлення та підтримання контактів з представниками різних соціальних верств;

5) рівності громадян перед законом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак. Даний принцип знайшов своє відображення у ст.24 Конституції України, а також в ст.6 Закону України «Про прокуратуру». Його зміст необхідно розуміти як відсутність будь-яких привілеїв за ознаками національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак учасників взаємодії між органами прокуратури та громадськістю.

Вважаємо, що реалізація означених мети, завдань та принципів управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю дозволить не лише збагатити управлінську практику, але й зробити крок на шляху до побудови в Україні громадського суспільства та правової держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. –К.: Юрінком Інтер, 2001. –752 с.
2. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: Дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 /Чернівецький нац. ун-т ім. Юрія Федько-

вич. -Чернівці, 2002. -442 с.

3. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. - К.: Вентурі, 1996. -208 с.

4. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник /За ред. Ю.Ф. Кравченка. -К.: Нац. академія внутр. справ України, 1999. -702 с.

5. А.О. Доронин, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев, О.А. Уржа, Г.В. Щекин и др. Основы социального управления. -М.: АСТ, 2005. -342 с.

6. Тихомирнов Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. -М.: Мысль, 1978. -336 с.

7. Найбільше українці довіряють церкві, армії та СБУ // Народний оглядач. -URL: <http://observer.sd.org.ua/news.php?id=3568>.

8. Щоденно 800 людей скаржаться Президентові на правоохоронців // Оглядач. -8.11.2005. -URL: <http://oglyadach.com/news/2005/11/8/35654.htm>.

9. Загальна теорія держави і права /За ред. В.В. Копейчикова. -К.: Юрінком, 1997. -320 с.

10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. -М.: Юрид.лит., 1997. -400 с.

11. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник /Под ред. А.Л. Коренева. -М.: МЮИ МВД России, изд-во Щит-М, 1999. -356 с.

12. Якимчук М.К. Проблемы управления в органах прокуратуры: теория і практика. -К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. -440 с.

13. Туманов Г. А Организация управления в сфере охраны общественного порядка. -М.: Юрид. лит., 1972. -246 с.

14. Сагатовский В.Н. Основы систематизации всеобщих философских категорий. -Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1973. -678 с.

15. Яременко В., Сліпущко О. Новий тлумачний словник української мови. -У 3-х т. -Т.3. -К.: Аконт, 2005. -864 с.

Надійшла до редколегії 27.01.2006

МИРОНЕНКО Т.Е. ЦЕЛЬ, ЗАДАЧА И ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕМ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Определена цель, задачи и принципы управления взаимодействием органов прокуратуры с общественностью.

MIRONENKO I.E. THE PURPOSE, PROBLEM AND PRINCIPLES MANAGEMENT IN INTERACTION OF ORGANS FOR OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR WITH THE PUBLIC

The purpose, problems and principles of management by interaction of organs of Office of Public Prosecutor with the public is determined.

УДК 343.85

С.С. МИРОШНИЧЕНКО

Генеральна прокуратура України

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА СУТНІСТЬ ПОПЕРЕДЖУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ¹

Розглянуті концептуальні аспекти соціально-правової сутності здійснення попереджувальної діяльності прокуратури. Доведено, що попереджувальна діяльність органів прокуратури є результатом реалізації законодавчо визначених її функцій і обумовлює реальний захист прав і свобод людини і громадянина, державних інтересів, зміцнення законності і правопорядку, стримування злочинності та інших правопорушень.

Соціально-правова сутність діяльності прокуратури як багатофункціональної державно-правової інституції уже досить тривалий час знаходиться у центрі уваги як юридичної спільноти так і громадськості. Про це свідчать чисельні публікації провідних вчених юристів, а також практичних працівників щодо статусу, функцій, повноважень, перспектив розвитку основних напрямків реформування органів прокуратури [1-4]. Донедавна дискусія точилася переважно навколо можливого звуження функцій прокуратури. Загальновідомі авторитети української юридичної науки як Ю. Шемшученко, В. Тацій, Ю. Грошевий, Л. Давиденко, В. Зеленецький, В. Долежан, М. Косю-

та, В. Сухонос досить аргументовано і переконливо підтримують ідею збереження за прокуратурою функцій нагляду за додержанням законів органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, яка на їх погляд, повністю відповідає інтересам держави та потребам її громадян. Ми поділяємо цю точку зору вже хоча б тому, що прокуратуру можна розглядати не лише як систематизуючу ланку спостереження за виконанням законів у суспільстві, але й як самостійний вид державної діяльності, спрямованої на управління сферою попередження злочинності. Супротивники здійснення прокуратурою нагляду за додержанням і застосуванням законів стверджують, що прокуратура, виконуючи зазначену функцію, втручається в господарську діяльність, підміняє органи контролю та управління, й її ліквідація компенсується створенням інших правозахисних інститутів, підвищенням ролі суду, активізацією дія-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Ємельянов В.П. (Ін-т вивчення проблем злочинності АПРНУ).