

7. Стефанюк В.С. Реформування судової влади як передумова запровадження адміністративної юстиції в Україні // Верховний Суд України: історія і сьогодення, портрети й події. -К.: Вид. дім «Ін юре», 2001. -С.20-34.

8. Смородинський В.С. Посилення незалежності судової влади як важливий напрям демократизації українського суспільства // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи. -Х.: Юрінком Інтер, 2002. -288 с.

9. Сажієв І.В. Удосконалення діяльності судових органів як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави // Там само.

10. Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. - К.: Видавничий дім «КМ АCADEMIA». 2000. -262 с.

11. Супрун Д.М. Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського суду з прав людини: Дис. ... канд. юрид. наук. -К., 2002. -228 с.

12. Липачова Л.М. Реалізація конституційного права людини та громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського суду з прав людини: Дис. ... канд. юрид. наук. -Дніпропетровськ. -2002. -191 с.

13. Cameron I. The Swedish Experience of the European Convention on Human Rights since Incorporation // Int'l & Comp. L.Q. - 1999. -V.48. -P.20-56.

Надійшла до редколегії 28.03.2007

ДАШУТИН І.В. К ВОПРОСУ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ СУДОВ
Рассмотрены некоторые недостатки национальной судебной институции, предложены пути ее усовершенствования.

DASHUTIN I.V. TO THE QUESTION OF IMPROVEMENT IN ACTIVITY OF NATIONAL COURTS
Some lacks of a national judicial institution are considered, ways of its improvement are offered.

УДК 343.163+32.019.5

Т.Є. МИРОНЕНКО

Харківський національний університет внутрішніх справ

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ВЗАЄМОДІЄЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ¹

Розглядаються питання побудови ефективної системи взаємодії державних органів з громадськістю в умовах демократизації суспільних відносин в Україні, зокрема, 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. Малоги, М.К. Якимчука, В.В. Сухоноса, С.М. Поповича та інших авторів, питання управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю ще не було предметом наукових досліджень, що обумовлює новизну даної тематики. Метою її написання 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, проблемі цілепокла-

дання 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 меті, 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 дозволяє 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 біологі-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Музичук О.М. (ХНУВС).

чних і технічних системах. Цілі соціального управління випливають 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 В.Н. Іванов, пілепокладання пронизує і визначає всі стадії управлінської роботи: інформаційну, організаційну, регулюючу, координуючу, контрольну. Цілепокладання є підґрунтям 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 слідує 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, держава 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 р., №

1871/2005, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15.09.2005 р., № 1276/2005, «Про забезпечення умов для більш широкій участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 р., № 854/2004, Рекомендацій парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування», схвалених постановою Верховної Ради України від 15.12.2005 р., № 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 би 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 О. 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 авторитета 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 високопоставлені державні службовці можуть утриматися у цивілізованих рамках під час оцінок того чи іншого заходу, здійснюваного органами прокуратури, свідомством 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 вищевказане, вкажемо, що стратегічна мета управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю базується на стратегічних цілях розвитку українського суспільства та має триєдиний характер, включаючи:

- 1) реальне втілення у суспільну практику гарантованих Конституцією України права і свободи людини і громадянина;
- 2) розвиток 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 зміненні 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 природи 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 зрозумілості 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 складаних шлісне утворення, що володіє специфічними системними ознаками [14]. У контексті управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю зміст принципу системності полягає у здійсненні управлінської діяльності в означеній сфері 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 загальною визначених 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, відповідаль-

ності за порушення вимог законодавства в означеній сфері;

3) гласності. Відповідно до н.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 наші 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 заздалегідь 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 /Чернівецьк. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. –Чернівці, 2002. –442 с.
3. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. –К.: Венгурсь, 1996. –208 с.
4. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник /За ред. Ю.Ф. Кравченка. –К.: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. –702 с.
5. Основы социального управления /Доронин А.О., Иванов В.Н., Патрушев В.И., Уржа О.А., Шекин Г.В. и др. –М.: АСТ, 2005. –342 с.
6. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. –М.: Мысль, 1978. –336 с.
7. Найбільше українці довіряють церкві, армії та СБУ / Народний оглядач [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://observer.sd.org.ua/news.php?id=3568>.
8. Щоденно 800 людей скаржаться Президентові на правоохоронців / Оглядач. –8.11.2005. [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <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. Теорія державного управління: Курс лекцій. –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 Цит-М, 1999. –356 с.
12. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури: теорія і практика. –К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. –440 с.
13. Тумаков Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. –М.: Юрид. лит., 1972. –246 с.
14. Сагаатовский В.Н. Основы систематизации всеобщих философских категорий. –Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1973. –678 с.
15. Яременко В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник української мови: У 3-х т. –Т.3. –К.: Аконіт, 2005. –864 с.

Надійшла до редакції 25.03.2007

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

Рассматриваются вопросы построения эффективной системы взаимодействия государственных органов с общественностью в условиях демократизации общественных отношений в Украине, в частности, определена цель, задания и принципы управления взаимодействием органов прокуратуры с общественностью.

MIRONENKO T.E. PURPOSE, TASKS AND PRINCIPLES OF MANAGEMENT OF INTERACTION OF BODIES IN OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR WITH THE PUBLIC

Questions of construction in effective system of interaction of the state bodies with the public in conditions of democratization of public attitudes in Ukraine are considered the purpose, tasks and principles of management by interaction of bodies of Office of Public Prosecutor with the public, in particular, is determined.