

УДК 343.163:316.653(477)

КРОКИ ДО ПОКРАЩЕННЯ РОБОТИ ПРОКУРОРА ТА ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ НАСЕЛЕННЯ

Хіль М.В., Іванцова А.В.

Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена покращенню роботи прокурора та підвищенню довіри населення до інституту прокуратури в цілому. Приділена увага аналізу законодавчих актів та їх вплив на ефективність роботи прокуратури. Розглядаються чинники впливу на формування громадської думки щодо правоохоронних органів в цілому. Пропонуються кроки для покращення роботи прокурора та підвищення довіри населення до його діяльності. Зроблено висновок, що запропоновані заходи створять належні умови для продуктивної роботи прокурора на основі сучасних досягнень у сфері наукової організації праці, а також забезпечать покращення роботи прокуратури в цілому.

Ключові слова: прокуратура, правоохоронні органи, робота прокурора, організація, діяльність, населення.

Постановка проблеми. Через погіршення соціально-економічної ситуації в Україні зростає напруга між населенням та владою, посилюється рівень недовіри громадян до правоохоронних органів. Ефективність їх роботи значною мірою залежить від активної позиції самих громадян. Тому важливим завданням у реформуванні діяльності прокуратури є покращення відносин з населенням із забезпеченням їх партнерського характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом проблеми покращення роботи прокурора та підвищення довіри населення набувають все більшого значення, потребуючи правового регулювання та більше досліджень. Ці питання досліджуються О. Михайленко, В. Селезньовим, В. Кравчуком, О. Ковалем.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дані питання залишаються вкрай актуальним і потребують більш детального

розгляду. Тому необхідно розробити чіткі кроки до покращення роботи прокурора та підвищення довіри населення.

Мета статті. Метою статті є узагальнення та аналіз існуючих розробок та праць законодавців щодо покращення роботи прокурора, виокремлення основних чинників впливу на формування громадської думки про діяльність правоохоронних органів. А також розробка чітких кроків, які сприятимуть підвищенню ефективності роботи прокурора.

Виклад основного матеріалу. Залежно від того, як будуть сформовані принципи організації та діяльності прокуратури, роботи її органів та працівників залежить ефективність здійснення функцій, покладених на єдину систему прокуратури. Організація роботи в органах прокуратури не визначена законом, адже нормативно це визначити практично неможливо, бо організація роботи відрізняється в залежності від регіонів прокуратури, їх кадрового забезпечення та конкретних завдань, що ними виконуються. Так, дуже різняться в плані організації роботи прокуратури великих міст із прокуратурами сільської місцевості, курортних зон тощо [6]. «Організація роботи в тих чи інших органах прокуратури може мати ситуативний, динамічний характер» [1, с. 83].

В новому Законі України «Про прокуратуру», у ст. 3, визначаються засади діяльності прокуратури замість принципів організації та діяльності прокуратури старого Закону України «Про прокуратуру» (ст. 6), тобто актуальність організації діяльності прокуратури України натеper не зменшується [2; 3]. Управління та організація системою органів прокуратури України спрямована на збільшення ефективності роботи прокурорської системи.

Особливу роль в організації роботи органів прокуратури відіграють нормативні акти Генерального прокурора України, що видаються на підставі статті 15 Закону України «Про прокуратуру», – визначив свого часу Генеральний прокурор України О.І. Медведько [5, с. 4]. Нині повноваження Генерального прокурора України закріплені в новому Законі України «Про прокуратуру», в статті 9, де визначено, що він організовує діяльність органів прокуратури України, затверджує акти з питань щодо організації діяльності органів прокуратури, видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України. Галузеві накази Генерального прокурора, Регламент Генеральної прокуратури України, положення, інструкції, вказівки та інші нормативні документи Генерального прокурора України охоплюють усю багатогранну практичну діяльність органів прокуратури й конкретизують порядок її здійснення на різних напрямках.

У новому Законі України «Про прокуратуру», у статті 17 про підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок, зазначається: «Прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Генеральний прокурор України має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами» [2].

Особливо важливим є наказ Генерального прокурора № 15 від 19.07.2017 «Про основні засади організаційної роботи в органах прокуратури України», в якому зазначається необхідність забезпечення належної організації діяльності підпорядкованих органів прокуратури та працівників, спрямування її на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій [4]. Велика увага приділяється удосконаленню організації роботи, управління та контролю виконання, впровадженню новітніх форм і методів у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій. Доречним є і те, що прокуророві нижчого рівня надаються вказівки та погоджуються з ним прийняття певних рішень. Робота органів прокуратури організовується за територіальним та функціональним (предметним) принципами. Усі повноваження розмежовуються між органами прокуратури у відповідності покладених на них функцій. Організацію діяльності прокуратур нижчого рівня здійснюють відповідно до наказів Генерального прокурора, а також наказів керівників регіональних прокуратур. Обов'язки між керівниками регіональних та місцевих прокуратур визначаються та розподіляються наказами генерального прокурора. Регламент регулює важливі процедурні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури та регіональних, в яких зазначаються основні засади, порядок і методи управлінської діяльності [7].

Усі зазначені заходи мають бути спрямовані на роботу з кадрами та підвищення їх кваліфікації, планування роботи, контроль і перевірку виконання, керівництво, діловодство, облік і звітність, узагальнення прокурорської практики та її аналіз, систематизацію законодавства, роботу зі зверненнями фізичних та юридичних осіб до прокуратури, а також матеріально-технічне, фінансове та правове забезпечення [6, с. 157–158]. Все це спрямовується на реалізацію завдань і функцій, покладених на прокуратуру України згідно з новим Законом України «Про прокуратуру» [2].

На підставі визначеного можна зробити висновок, що останнім часом система органів прокуратури зробила значні кроки на шляху подальшого вдосконалення організації її діяльності.

Останнім часом, серед правоохоронних органів, саме прокуратура зазнає найбільше критики та нарікань: відсутність професіональних та компетентних працівників, байдужість, корумпованість, свавілля – все це лунає вбік прокуратури.

Працюючи в таких несприятливих зовнішніх умовах, прокурор стикається з проблемою прийняття правосудного рішення. Він повинен абстрагуватися від осудної реакції суспільства, керуючись лише законом, безсторонньо, виходячи із фактичних обставин справи та внутрішнього переконання сприяти досягненню соціальної справедливості.

Для досягнення такого стану можна запропонувати наступні рекомендації, які покращать роботу прокурора.

1. Запровадити спеціальні програми стажування прокурорів для підвищення кваліфікації у прокуратурах вищої інстанції та за кордоном. Це дозволить вивчити та запровадити міжнародний досвід. Така практика довела свою ефективність в реформуванні правоохоронної системи Польщі, Угорщині, Чехії, Грузії та ін.

2. Налагодження процесів взаємодії ЗМІ та прокурорів. Необхідно чітко регламентувати роботу з інформаційними ресурсами; долучатися до пропозицій нормативно правового, методичного, наукового, організаційного характеру, спрямованих на підвищення ефективності інформаційної політики [8].

3. Розширити мережу спеціалізованих прокуратур. Існує необхідність здійснення наглядової діяльності у певних сферах правових відносин, особливо важливих для суспільства й держави, яким притаманна особлива специфіка. Робота прокурора спеціалізованої прокуратури стане більш ефективною: постійна вузьконаправлена діяльність підвищує його професіоналізм. Так, більш високу довіру населення мають прокурори вже діючих на сьогодні спеціалізованих військової та антикорупційної прокуратур.

4. Виділити достатні фінансові ресурси, для забезпечення прокуророві матеріальної незалежності. Це стане важливим чинником у подоланні хабарництва серед прокурорів (важливим стимулом для якісної роботи прокурора є преміювання, зокрема, за високі показники у роботі. Ця концепція передбачає створення сучасної системи мотивації працівників та механізму оцінки результатів роботи прокурора).

5. Запровадити заходи профілактики професійних захворювань прокурорів. Зокрема такого поширеного явища як емоційне вигорання, яке може виникати через постійний зовнішній та внутрішній моральний тиск, стрес та перевантаження. У зв'язку із цим, важливим завданням є запровадження заходів у сфері психологічного здоров'я. Тут можна скористатися досвідом у цій сфері таких європейських країн, як Франція та Швейцарія, де вже впроваджені такі заходи.

6. Більш широко використовувати у своїй діяльності досягнення науково-технічного прогресу. Вони забезпечать високу точність і повноту відтворення доказового матеріалу, просторових і часових співвідношень предметів і явищ; полегшать як індивідуальне так і колективне оцінювання доказів. Все це безумовно позитивно вплине на роботу прокурора.

7. Створити належні умови для широкого використання прецедентного права, як гарантії винесення справедливих обвинувальних вироків прокурорами. Прецедент повинен набути значної вагомості, зокрема як у країнах: Англії, США.

Урахування думки громадськості в Україні позитивно впливає на процес державотворення у цілому. Через неї можна отримати інформацію про ставлення населення до працівників правоохоронних органів та в цілому їх діяльності, про можливості взаємодії населення та правоохоронців при забезпеченні порядку у суспільстві. Орієнтація тільки на статистичні показники діяльності правоохоронних органів більше не задовольняє суспільство та знижує довіру населення. Громадська думка про діяльність правоохоронних органів відображує оцінні судження, міркування та погляди на ряд соціально важливих проблем, які впливають на формування ціннісних орієнтирів суспільства. Оскільки громадська думка є важливим критерієм оцінки діяльності правоохоронних органів на місцях, то необхідне і вивчення про формування цієї громадської думки.

До основних чинників впливу на формування громадської думки про діяльність правоохоронних відносять:

- високий рівень корупції;
- орієнтованість робітників правоохоронних органів переважно на захист власних інтересів та вищих прошарків суспільства, що не відповідає суспільному запиту;
- недостатня матеріально-технічна та фінансова підтримка правоохоронних органів (фінансування, яке надходить з Державного бюджету України, покриває лише 40% потрібних витрат). Тому іноді фінансування здійснюється коштами «благодійних внесків», які бувають непрямыми хабарами;
- використання працівниками свого службового становища для втілення власних інтересів;
- низька поінформованість населення щодо структури та роботи правоохоронних органів;
- неякісне та несистематичне інформування населення керівниками правоохоронних органів про свою повсякденну діяльність.

Тобто можна визначити шляхи формування громадської думки щодо діяльності органів прокуратури, які критеріями оцінки її ефективності, також знайти шляхи створення сприятливого образу правоохоронної системи в суспільстві.

Публічна діяльність правоохоронних органів є важливим чинником популяризації їх діяльності серед населення, створення позитивного іміджу, формування сприятливої громадської думки. З метою подальшого утвердження власних позицій на засадах міжнародних та європейських стандартів.

Для зниження тиску громадськості щодо неефективності роботи прокурора та прокуратури в цілому необхідно здійснити реформування шляхом наступних кроків.

1. Оцінка населенням ефективності діяльності правоохоронної сфери має спиратися на потужну інформаційну систему, що реально показує результати діяльності прокурорів, відкритість яких налаштовує громадян на довіру.

2. Підвищення правової обізнаності населення через регулювання процесів взаємодії ЗМІ та прокурорів. Це сприятиме створенню позитивного іміджу роботи прокурора та прокуратури в цілому. Зменшить зовнішній тиск з боку суспільства. Такі заходи на ряду зі ЗМІ повинна виконувати прес-служба. Тут доцільна розробка Концепції щодо інформаційної політики прокуратури, котра врегулює їх діяльність, слугуючи керівним документом. Вона створить чіткі підходи, щодо організації та здійснення взаємодії із ЗМІ, регламентуючи роботу з інформаційними ресурсами [8].

3. Доцільно використовувати досвід інших держав, де склалася сприятлива громадська думка щодо діяльності правоохоронних органів (наприклад, Німеччини, де близько 80% населення довіряють правоохоронним органам).

4. Інформування населення про функції прокуратура, надання знань про подання скарг до прокуратури як важливий чинник соціальної обізнаності населення.

5. Можливість подання скарг громадянами не тільки в усній та письмовій формах, а і в електронному вигляді задля полегшення доступності цієї процедури.

6. Запровадження для учнів та студентів програми екскурсій до місцевих прокуратур, а також безпосередній контакт з прокурором, ознайомлення з його правами та обов'язками, що підвищить відкритість його діяльності та забезпечить належний рівень довіри населення.

7. Заснування громадських організацій та об'єднань, які відіграють важливу роль у справі громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні.

Висновки та пропозиції. Вищезапропоновані заходи щодо покращення роботи прокурора та підвищення довіри населення до органів прокуратури в цілому створять належні умови для продуктивної роботи прокурора на основі сучасних досягнень у сфері наукової організації праці. Прокурор має суттєвий статус в системі прокуратури, тому ефективне здійснення його функцій забезпечить покращення роботи прокуратури в цілому та дасть поштовх для сталого розвитку України в європейському векторі.

Список літератури:

1. Михайленко О. Прокуратура України [Текст] / О. Михайленко. – М.: Київ: Юрінком Інтер. – 2005. – С. 83.
2. Про прокуратуру : Закон України : у редакції Закону № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Про прокуратуру : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – С. 793 (втратив чинність).
4. Наказ Генеральної прокуратури 19.01.2017 № 15 про основні засади організації роботи в органах прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://consultant.parus.ua/?doc=0AGSD7A015>.
5. Медведько О.І. Прокуратура України / О.І. Медведько. – Київ: Юрінком Інтер, 2009. – С. 4.
6. Селезньов В. Організація роботи сучасної прокуратури України – вимоги сьогодення [Текст] / В. Селезньов. – 2017. – С. 157.
7. Регламент Генеральної прокуратури України (із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 22.03.2013 № 41, від 12.04.2013 № 49, від 13.11.2013 № 98, від 18.11.2014 № 124, від 25.08.2016 № 307) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua/ua/reggp.html?id=8912>.
8. "Громадська думка як чинник ефективності діяльності правоохоронних органів в Україні". Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/468>.

Хиль М.В., Иванцова А.В.

Институт прокуратуры и уголовной юстиции
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ШАГИ К УЛУЧШЕНИЮ РАБОТЫ ПРОКУРОРА И ПОВЫШЕНИЯ ДОВЕРИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Аннотация

Статья посвящена улучшению работы прокурора и повышению доверия населения к институту прокуратуры в целом. Уделено внимание анализу законодательных актов и их влияние на эффективность работы прокуратуры. Рассматриваются факторы влияния на формирование общественного мнения о правоохранительных органах в целом. Предлагаются шаги к улучшению работы прокурора и повышению доверия населения к его деятельности. Сделан вывод, что предложенные шаги создадут надлежащие условия для продуктивной работы прокурора на основе современных достижений в области научной организации труда, а также обеспечат улучшение работы прокуратуры в целом.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительные органы, работа прокурора, организация, деятельность, населения.

Khil M.V., Ivantsova A.V.

Institute of Public Prosecutor and Criminal Justice
Yaroslav Mudryi National Law University

STEPS TO IMPROVE PROSECUTOR'S WORK AND INCREASE PUBLIC CONFIDENCE

Summary

The article is devoted to improve the activity of the prosecutor and increasing public confidence in the institution of the prosecutor's office as a whole. Attention is paid to the analysis of legislative acts and their impact on the effectiveness of the activity of the prosecutor's office. Factors of influence on the formation of public opinion about law enforcement bodies in general are considered. The steps are proposed to improve the activity of the prosecutor and increase public confidence in his activity. It is concluded that such measures will create the proper conditions for the productive activity of the prosecutor on the basis of modern achievements in the field of scientific organization of labor, and also will ensure the improvement of the activity of the prosecutor's office as a whole.

Keywords: prosecutor's office, law enforcement agencies, prosecutor's office, organization, activity, population.