



УДК 347.963

© К. А. Улизко, 2011

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Улизко К. А.* – канд. юрид. наук, доц., прокурор Хабаровского межрегионального центра повышения квалификации прокурорских работников, тел. (4212) 21-86-50, e-mail: Kirill.khstu@mail.ru

В статье рассматриваются организационные основы взаимодействия органов прокуратуры и институтов гражданского общества в целях обеспечения законности и правопорядка, анализируется содержание принципов и целей такого взаимодействия, характерные особенности.

The article deals with the organizational principles of interaction of prosecuting attorney structures and civil society institutions for ensuring of the supremacy of law and order. The content of principles and purposes of such interaction and its specific features are analyzed.

*Ключевые слова:* гражданское общество, прокуратура, направления взаимодействия, законность, гласность, защита прав и свобод человека.

Органичное и взаимодополняющее сочетание институтов публичной власти и гражданского общества продуктивно способствует эффективной реализации механизма обеспечения законности в системе государственного управления [1]. Такого рода взаимодействие является одним из основных элементов содержания внешнефункциональной деятельности прокуратуры. Без взаимодействия прокуратуры с институтами гражданского общества, также как и с органами власти, контролирующими органами, судами, правоохранительными органами, ее эффективная деятельность фактически будет минимизирована.

Взаимодействие как процесс, в котором участвует прокуратура, должно строиться на основе строгого соблюдения следующих принципов:

1) законности, т. е. взаимодействие осуществляется в соответствии с предписаниями законов и подзаконных нормативных актов, регулирующих как совместную деятельность, так и порядок функционирования каждого органа в отдельности;

2) согласованности усилий субъектов взаимодействия, при которой каж-

дая из сторон, осознавая свою роль в этом процессе, заинтересованно включается в деятельность другого субъекта, своевременно совершая необходимые действия;

3) самостоятельности каждой из сторон взаимодействия в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

В рассматриваемом процессе взаимодействия органы прокуратуры могут участвовать на различных уровнях: во-первых, эта деятельность может осуществляться силами Генеральной прокуратуры РФ; во-вторых, прокуратурами субъектов Федерации, приравненными к ним военными и другими специализированными прокуратурами; в-третьих, прокуратурами городов и районов, другими территориальными, военными и иными специализированными прокуратурами.

При этом каждый из субъектов взаимодействия, являясь частью общей системы, используя имеющиеся у него полномочия и возможности другого участника, ставит перед собой собственные цели, стремясь к которым одновременно достигает общей взаимовыгодной цели.

В качестве наиболее существенных признаков взаимодействия различных субъектов обычно выделяют следующие: наличие общих целей, задач; согласованность их действий по продвижению к цели, а в ряде случаев – по месту и времени; сотрудничество, взаимопомощь в интересах решения общих задач; совместность действий. Из перечисленных признаков необходимо особо выделить совместность действий. Во-первых, взаимодействие возможно и осуществляется не только совместными действиями, но и действиями, выполняемыми участниками отдельно друг от друга, а во-вторых, не любая совместная деятельность, совместное участие двух или более органов или лиц в одном мероприятии означает взаимодействие. Последнее будет иметь место только тогда, когда имеется единая цель совместной деятельности, построенной на сотрудничестве, и когда действия одной стороны соотносятся с потребностями, учитывают интересы и приносят пользу другой [2].

При взаимодействии органов прокуратуры с институтами гражданского общества в качестве объединяющего в их совместной деятельности критерия выступают единые для этих субъектов цели: защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка.

При этом, если для прокуратуры эта деятельность обязательна (ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [3]) и рассматривается как одно из важнейших направлений работы, то для институтов гражданского общества главным мотивационным критерием является их заинтересованность в необходимости подобного взаимодействия. Однако при взаимодействии складываются не отдельные результаты функционирования сторон, а применяемые ими формы и методы деятельности, которые в своей совокупности дают общий положительный результат.

В соответствии с изложенным под взаимодействием органов прокуратуры с институтами гражданского общества понимается их совместная деятельность, в рамках которой ее участники, имея свои собственные цели и яв-



ляясь при этом частью общей организованной системы, одновременно достигают общей заявленной цели – защиты прав и свобод человека и гражданина, устойчивого состояния законности и правопорядка.

Наиболее характерными чертами взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества являются:

- 1) наличие внешней по отношению к взаимодействующим сторонам цели, достижение которой предполагает объединение усилий;
- 2) организация совместных согласованных действий, позволяющая участникам взаимодействия эффективно реализовать общее для них направление деятельности;
- 3) взаимный обмен информацией, а также обоюдное влияние друг на друга, вызывающие изменения представлений о предмете взаимодействия, поведении взаимодействующих участников, а в отдельных случаях совершенствование организационной структуры органов, участвующих в такой деятельности.

Рассматривая вопрос о методике взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества, важно определиться с границами, когда заканчивается сотрудничество и начинается иная деятельность субъектов: со стороны институтов гражданского общества – общественный или гражданский контроль, а со стороны органов прокуратуры – прокурорский надзор. Для предотвращения или минимизации возможных конфликтов в этой сфере сторонам взаимодействия необходимо учитывать следующее:

- 1) для постоянного расширения зоны взаимопонимания организация совместного движения должна осуществляться по принципу: от согласия к более конфликтным сферам;
- 2) равенство каждого из участников;
- 3) принцип презумпции добропорядочности партнера;
- 4) открытое декларирование целей и задач, которые стороны стремятся достичь в процессе взаимодействия;
- 5) объект приложения совместных усилий по взаимодействию должен находиться вне каждого из партнеров.

Учитывая многообразие институтов гражданского общества, было бы неверным призывать прокуроров в обязательном порядке организовать взаимодействие со всеми из них. В этой ситуации необходимо обеспечить открытость и доступность прокуратуры, реальную готовность к диалогу со всеми структурами гражданского общества. Представляется также, что прокуроры на местах должны иметь реальную информацию о состоянии гражданского общества, используя для этого материалы, полученные в процессе надзорной деятельности (в частности, осуществляя надзор за исполнением законов органами управления и руководителями некоммерческих организаций), при взаимодействии с другими государственными органами и т. д.

Исходя из целей и задач прокуратуры, сложившейся практики прокурорской деятельности, а также анализа действующего законодательства, к одному из институтов гражданского общества, взаимодействие с которыми явля-

ется для органов прокуратуры приоритетным, относятся неправительственные правозащитные организации. Приоритетной целью деятельности таких общественных объединений является защита прав и свобод человека, они действуют независимо от государственных органов и других политических структур, осуществляют свою деятельность на основе национального и международного законодательства, не ставят задачей извлечение выгоды и обладают собственным источником финансирования [4]. Деятельность таких организаций позволяет собрать полную и достоверную информацию и осуществлять защиту прав и свобод человека и гражданина на постоянной и системной основе, добиваясь привлечения виновных к ответственности как с помощью правоохранительных органов, так и с помощью различных международных организаций по правам человека.

Активное развитие законодательства по поддержке общественных объединений правоохранительной направленности наблюдается во многих субъектах Федерации, в том числе и в Хабаровском крае. Взаимодействие органов прокуратуры с этими институтами гражданского общества важно по той причине, что к основным их функциям, как правило, относятся:

- 1) участие в охране общественного порядка;
- 2) оказание содействия правоохранительным органам в предупреждении и пресечении правонарушений;
- 3) участие в борьбе с правонарушениями среди молодежи;
- 4) участие в правовой пропаганде и правовом воспитании граждан и т.д.

В целом становление и развитие институтов гражданского общества должно сопровождаться расширением института общественного контроля, который, не подменяя и не заменяя контрольно-надзорную деятельность государственных органов, способен оказать им неоценимую помощь и поддержку в обеспечении законности и правопорядка. Так, общественный контроль деятельности прокуратуры подкрепляется в том числе обязанностью органов прокуратуры информировать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности. Более того, согласно ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», принцип гласности является одним из основополагающих принципов деятельности прокуратуры Российской Федерации. Учитывая, что отсутствие объективной и полной информации о деятельности прокуратуры по защите социальных и политических прав граждан формирует искаженное представление о задачах и предназначении органов прокуратуры, о состоянии защиты прав и свобод граждан Генеральной прокуратурой РФ, было разработано информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 13.12.2006 «О предании гласности результатов надзорной деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод граждан» [5], где объективно подчеркивается необходимость обеспечения гласности и прозрачности в деятельности органов прокуратуры, активного использования в этих целях возможностей СМИ.

Воспитание уважения к закону, преодоление правового нигилизма тре-



бует максимального использования потенциала органов прокуратуры для систематического правового воспитания и просвещения населения. Работа по разъяснению законодательства сегодня проводится в тесном контакте с органами государственной власти и общественными объединениями, средствами массовой информации, что соответствует и положениям приказа Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» [6]. При этом необходимо ограничивать взаимодействие со СМИ и правовое просвещение с использованием СМИ. В целях эффективной организации правовой пропаганды с использованием СМИ осуществляется сотрудничество с редакциями на постоянной основе, обеспечивая при этом необходимое эфирное время для регулярных выступлений, место в печатных изданиях для постоянных рубрик, публикаций. Указанные направления взаимодействия со СМИ являются основой для эффективного правового просвещения граждан.

Анализ названных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ и практики прокурорской деятельности показывает, что взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества действительно рассматривается как одно из важнейших направлений работы прокуроров.

При взаимодействии с общественностью прокуратурой преследуется решение задач, связанных с обеспечением верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Формы взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества в последние годы приобрели достаточно сложный и многообразный характер. Прокуратурой используются наиболее эффективные и отвечающие их целям и задачам формы сотрудничества с общественностью, которые сложились с течением времени как в системе прокуратуры, так и в иных государственных органах. Так, основными формами такого взаимодействия являются:

- 1) участие на постоянной основе в разработке и реализации совместных комплексных программ;
- 2) проведение совместных мероприятий;
- 3) информационный обмен;
- 4) методическая, консультативная, организационная помощь и др.

Например, участие в разработке и реализации совместных комплексных программ предполагает наличие постоянно действующих «базовых площадок» для обеспечения диалога в целях комплексного и объективного, не зависящего от сиюминутных веяний времени, решения проблем, препятствующих активному сотрудничеству. К подобной форме взаимодействия можно отнести деятельность общественного совета предпринимателей Хабаровского края по вопросам защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

Указанные советы созданы по поручению Генерального прокурора РФ и осуществляют свою деятельность в целях учета мнения предпринимателей, борьбы с коррупцией, оперативного и своевременного выявления и пресечения нарушений закона, повышения гласности и прозрачности Деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В состав совета входят представители прокуратуры субъекта, правоохранительных и контролирующих органов, общественных организаций и объединений предпринимателей. Работа этих советов позволила повысить эффективность правозащитных функций органов прокуратуры в сфере защиты прав субъектов хозяйственной деятельности при осуществлении функций государственного и муниципального контроля, а также эффективность должного исполнения законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, можно констатировать, что прокуратура и гражданское общество как субъекты взаимодействия существуют в общем правовом пространстве, и, выполняя различные функции, решают единую задачу – служение общественным интересам. При этом между ними возникает множество точек соприкосновения, пересечения, иногда и столкновения, что и обуславливает необходимость их сотрудничества. Прокуратура обращается к институтам гражданского общества в решении задач по обеспечению законности и правопорядка. В свою очередь гражданское общество в лице его институтов, решая свои задачи, устанавливает деловые контакты с работниками прокуратуры.

### Библиографические ссылки

1. *Винокуров А. Ю.* Понятие механизма обеспечения законности // Законность в Российской Федерации. – М.: Контракт, 2008.
2. *Кобзарев Ф. М.* Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учебник / Под ред. А. Ф. Смирнова. – М., 2004.
3. *ВСНДиВС.* – 1992. – № 8. Ст. 366.
4. *Шульга Р. Ю.* Защита прав человека неправительственными правозащитными организациями: теоретические и практические аспекты. – М: Юрист, 2009.
5. *Официально не опубликовано.*
6. *Законность.* – 2008. – № 10.