

Научная статья

<https://doi.org/10.24412/2220-2404-2025-4-9>

УДК 340



Attribution

cc by

ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Катомина В.А.¹, Пархоменко А.Г.²

Пензенский государственный университет^{1,2},

E-mail: kvatvzc@mail.ru¹, E-mail: pgu-gpd@yandex.ru²

Аннотация. В статье анализируется феномен «взаимодействие» и описываются его характерные признаки. Подчеркивается, что в условиях недостаточности проведения мер по координации деятельности правоохранительных органов наблюдается тенденция по увеличению масштаба и интенсивности взаимодействия органов прокуратуры с различными институтами гражданского общества. Приводятся доводы в пользу нормативного закрепления взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества как одного из направлений деятельности органов прокуратуры. Отмечается, что при взаимодействии институтов гражданского общества и прокуратуры возникает ряд проблем: низкий уровень правосознания у российских граждан и как следствие высокий уровень правового нигилизма, неготовность прокуроров идти на сотрудничество с институтами гражданского общества, субъективность руководителей общественных структур в оценке деятельности органов прокуратуры, излишнее вмешательство общественных организаций во все сферы общественной жизни и др. Обращается внимание на то, что институт независимой антикоррупционной экспертизы, в которой могут принимать участие институты гражданского общества, имеет ряд сложностей в его реализации. Предлагаются пути для снижения проблемных аспектов при установлении взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества. Делается вывод о понимании взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества как самостоятельной не поднадзорной прокурорской деятельности и приводится его определение.

Ключевые слова: прокуратура, институты гражданского общества, взаимодействие, совместность действий, нормативный правовой акт, общие цели, взаимная помощь.

Финансирование: инициативная работа.

Original article

PROBLEMS OF ESTABLISHING COOPERATION BETWEEN THE PROSECUTOR'S OFFICE AND CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS

Victoria A. Katomina, Alexander G. Parkhomenko

Penza State University

Abstract. The article analyzes the phenomenon of "interaction" and describes its characteristic features. It is emphasized that in conditions of insufficient measures to coordinate the activities of law enforcement agencies, there is a tendency to increase the scale and intensity of interaction between the prosecutor's office and various institutions of civil society. Arguments are given in favor of the normative consolidation of the interaction of the prosecutor's office with civil society institutions as one of the areas of activity of the prosecutor's office. It is noted that when civil society institutions and the prosecutor's office interact, a number of problems arise: the low level of legal awareness among Russian citizens and, as a result, a high level of legal nihilism, the unwillingness of prosecutors to cooperate with civil society institutions, the subjectivity of the heads of public structures in assessing the activities of the prosecutor's office, excessive interference of public organizations in all spheres of public life, etc. Attention is drawn to the fact that the institute of independent anti-corruption expertise, in which civil society institutions can participate, has a number of difficulties in its implementation. Ways are proposed to reduce problematic aspects in establishing cooperation between the prosecutor's office and civil society institutions. A conclusion is drawn about the understanding of the interaction of the prosecutor's office with civil society institutions as an independent, unsupervised prosecutorial activity and its definition is given.

Keywords: prosecutor's office, civil society institutions, interaction, teamwork, regulatory legal act, common goals, mutual assistance.

Funding: Independent work.

Введение.

В современных условиях важным направлением организации деятельности прокуратуры является обеспечение взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества. По верному замечанию К.А. Улизко, «без взаимодействия прокуратуры с институтами гражданского общества... ее эффективная деятельность фактически будет минимизирована» [12, с. 231].

Несмотря на всю важность и значимость категории «взаимодействие», она не получила должного нормативного закрепления в нормативных правовых актах, хотя и фигурирует во многих ведомственных документах, преимущественно в Приказах Генерального прокурора Российской Федерации [5]. В юридической литературе также отсутствует единый подход к пониманию данного феномена и его отграничению от смежных понятий.

Обсуждение.

Термин «взаимодействие» в различных отраслях научного знания имеет неоднозначное восприятие. С точки зрения философии под таковым понимается всеобщая форма связей объектов и явлений, воздействующих друг на друга в целях непрерывного взаимного изменения для достижения определенных результатов и решения конкретных задач [7, с. 216]. В социологии взаимодействие рассматривается в качестве формы социальной коммуникации или общения не менее двух субъектов, при которых систематически происходит воздействие одного партнера на другого в целях достижения общности в понимании ситуации, смысла действий и определенного согласия между ними [3, с. 23]. В теории управления взаимодействие выступает основным компонентом организации, представляющим собой согласованную деятельность субъектов, направленную на достижение общих целей [10, с. 98]. В юриспруденции достаточно развернутое определение дал В. Т. Томин, который сформулировал его как состояние связей между субъектами, характеризующееся их взаимовлиянием, воздействием друг на друга [9, с. 171].

Таким образом, понятие «взаимодействия» можно трактовать как свойство, присущее объектам и явлениям, основанное на взаимосвязи, взаимной поддержке, сотрудничестве, общей работе и совместном осуществлении действий [4, с. 1311].

В науке на сегодняшний день отсутствует единое представление о признаках взаимодействия. На наш взгляд, наиболее существенными чертами взаимодействия являются следующие качества.

Во-первых, наличие единой цели. Именно единство цели взаимодействующих сторон способствует объединению их усилий в совместной деятельности для достижения конкретных результатов [11, с. 34].

Во-вторых, решение общих задач, которые выполняются последовательно и планомерно всеми партнерами по взаимодействию.

В-третьих, согласованность субъектами своих действий в определенных сферах и областях общественной жизни. При этом согласованность следует рассматривать как заранее спланированную деятельность, которая осуществляется участниками при определенных условиях в обусловленном месте в конкретное время и направлена на решение общих задач.

В-четвертых, оказание взаимной помощи друг другу в интересах решения общих задач. Под взаимной помощью понимается совокупность общественных отношений, возникающих в процессе деятельности одной стороны взаимодействия при непосредственном привлечении сил, средств, способов и методов воздействия другого субъекта для достижения единой цели. Это может выражаться в получении необходимых сведений, документов, обмене информацией и т.д.

В-пятых, совместность действий и решений. Между тем взаимодействие возможно не только в результате выполнения одновременных совместных действий всеми участниками, но и при осуществлении ряда действий участниками процесса отдельно друг от друга.

В-шестых, взаимообусловленность действий. Именно данное качество оказывает влияние на результативность выполнения каждым субъектом конкретных действий и на эффективность будущих действий участников взаимодействия.

Таким образом, под взаимодействием следует понимать интерактивную сторону общения партнеров, характеризующуюся обменом информацией между ними, познанием и восприятием друг друга в качестве участников совместной деятельности, планированием общей стратегии, выработкой совместных действий в целях решения общих задач [1, с. 101].

Взаимодействие имеет весьма важное значение. В условиях недостаточности проведения мер по координации деятельности правоохранительных органов органы прокуратуры обращаются за по-

мощью и содействием к структурам гражданского общества в рамках взаимодействия. Такая необходимость обусловлена главной единой целью, стоящей перед органами прокуратуры и институтами гражданского общества – защитой прав, свобод и законных интересов различных субъектов социальных связей, обеспечением законности в стране. Но взаимодействие может быть направлено одновременно и на реализацию вспомогательных целей, заключающихся в своевременности и оперативности получения информации, формировании необходимых условий для последующего решения задач.

При этом взаимодействие органов прокуратуры и институтов гражданского общества должно быть организовано таким образом, чтобы обе стороны находили компромисс в сложных и спорных ситуациях, в разрешении которых заинтересованы участники взаимодействия. Имея свою компетенцию, реализуемую различными методами и способами, стороны не должны вмешиваться в непосредственную деятельность друг друга.

В последние годы наблюдается тенденция по увеличению масштаба и интенсивности взаимодействия органов прокуратуры с различными институтами гражданского общества. Этому способствуют сложившаяся позиция многих правозащитных организаций содействовать органам прокуратуры в укреплении законности и правопорядка, а также организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации. На важность установления и осуществления взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества обращают внимание и практические работники органов прокуратуры.

Однако Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [13] (далее – Закон о прокуратуре) не закрепляет взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества как одно из направлений деятельности органов прокуратуры, что, безусловно, затрудняет осуществление сотрудничества. Ведь по точному замечанию Я.А. Смирновой «для налаживания эффективного взаимодействия необходимо, прежде всего, совершенствование законодательства, регулирующего механизмы такого взаимодействия» [6, с. 155]. В этой связи, предлагается устранить пробел в законодательстве, в частности, закрепить принцип взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества в Законе о прокуратуре, а цели, задачи, формы и методы взаимодействия раскрыть в приказе Генерального прокурора Российской Федерации.

В современных условиях установление взаимодействия между органами прокуратуры и институтами гражданского общества является весьма важным и необходимым. Такое взаимодействие способствует повышению уровню правовой культуры и правосознания членов гражданского общества, повышению уровня законности и правопорядка в стране, повышению авторитета органов прокуратуры, а также своевременному выявлению проблем, связанных с соблюдением прав, свобод и законных интересов членов гражданского общества [2, с. 77].

Вместе с тем, при взаимодействии институтов гражданского общества и государственных органов в лице прокуратуры возникает ряд проблем. Среди них, в первую очередь, следует назвать довольно низкий уровень правосознания у российских граждан и как следствие высокий уровень правового нигилизма. С подобными проблемами в своей практической деятельности сталкиваются и прокурорские работники. Причем, правовой нигилизм стал нормой не только для рядовых россиян, но и для самой «российской элиты». Государственные институты часто сами себя дискредитируют, о чем свидетельствуют оскорбительные заявления чиновников, постоянные коррупционные «разоблачения» в государственных структурах, основной задачей которых является охрана и защита прав, свобод и законных интересов членов гражданского общества. Поэтому органы прокуратуры должны инициировать установление диалога с общественностью в целях укрепления доверия населения к власти и обеспечения законности.

Именно прокуратура должна, с одной стороны, проводить работу по повышению уровня правовой грамотности среди населения, повышению квалификации представителей отдельных институтов гражданского общества, а, с другой, - жестко, но в правовых рамках, реагировать на нарушения закона со стороны органов публичной власти.

Следующая проблема установления взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества заключается в том, что далеко не все прокуроры готовы идти на сотрудничество с институтами гражданского общества. Причем, такая тенденция преобладает на региональном и местном уровнях.

Несмотря на то, что в соответствии с п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, органы прокуратуры должны предоставлять сведения о состоянии законности, в т.ч. защищенности прав, свобод и законных

интересов членов гражданского общества, ряд региональных прокуратур не предпринимает достаточных мер по информированию гражданского общества о результатах своей деятельности. Подобное положение дел не может не отразиться на имидже и авторитете органов прокуратуры в глазах общественности. Кроме того, нередко в органах прокуратуры регионального и местного уровня отсутствует система повышения квалификации сотрудников прокуратуры по взаимодействию с институтами гражданского общества.

При взаимодействии с отдельными институтами гражданского общества прокурорские работники могут столкнуться с ситуацией, когда руководители тех или иных общественных структур субъективно оценивают деятельность органов прокуратуры. Иногда в структуре института гражданского общества могут быть задействованы личности, придерживающиеся радикальных мер решения вопросов защиты прав, свобод и законных интересов членов гражданского общества, либо использующие решение социальных проблем исключительно в частных целях. Перечисленные обстоятельства, безусловно, мешают установлению деловых контактов между прокуратурой и гражданским обществом.

Иногда сотрудники прокуратуры не стремятся устанавливать взаимодействие с институтами гражданского общества по ряду иных причин, среди которых указываются:

- отсутствие достаточных правовых познаний у представителей институтов гражданского общества;
- излишнее вмешательство общественных организаций во все сферы общественной жизни;
- отсутствие здравого смысла в продвижении ряда идей, исходящих от институтов гражданского общества;
- использование социальных проблем для пиара институтов гражданского общества.

В Российской Федерации принято огромное количество нормативных правовых актов. Однако такая тенденция не свидетельствует о качестве законов. Важным показателем качества нормативного правового акта выступает тщательно проработанный текст документа, благодаря которому обеспечивается правильность понимания содержания нормативных предписаний. Но сегодня можно встретить достаточно много нормативных текстов, где правила общежития сформулированы неюридическим языком либо содержат противоречивые предписания в реализации определенных юридических действий [8, с. 3].

Особое значение имеет и содержание нормативных правовых актов, которые должны быть направлены на реальное формирование устойчивых социально-правовых связей, решение различных проблем. В противном случае, когда закон с содержательной стороны не проработан, он может не только разрешить проблемные вопросы, но и привести к ухудшению ситуации, а как следствие к неудовлетворенности интересов членов гражданского общества. Примером тому может служить институт антикоррупционной экспертизы, в которой могут принимать участие не только органы прокуратуры, но и институты гражданского общества. Однако последние сталкиваются с рядом трудностей при проведении независимой антикоррупционной экспертизы.

Во-первых, проводить данную процедуру могут не любые институты гражданского общества, а только получившие аккредитацию в Министерстве юстиции РФ в качестве независимого эксперта граждане и юридические лица.

Во-вторых, в процессе реализации данного института имеются существенные пробелы и недостатки.

В частности, несмотря на размещение проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах государственных органов власти в сети Интернет, несоблюдение этой процедуры не влечет никаких юридических последствий и не является основанием для признания нормативного правового акта недействительным. Кроме того, несмотря на установленную законом обязанность государственных структур отвечать на заключение независимого эксперта, ответ как таковой может и не поступить и причина тому – отсутствие юридической ответственности за игнорирование заключения независимого эксперта.

На возникновение проблем при сотрудничестве органов прокуратуры с институтами гражданского общества оказывают влияние существующие в нормативных правовых актах пробелы и коллизии, а иногда и избыточная регламентация общественных отношений, нестабильность и постоянная изменчивость законодательства, а также отсутствие эффективного механизма реализации отдельных нормативных правовых актов, их декларативный характер.

Для снижения обозначенных проблемных аспектов при установлении взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества необходимо учитывать рекомендации следующего характера:

- в нормативных правовых актах, посвященных функционированию отдельных институтов гражданского общества, закрепить в качестве основополагающего начала принцип взаимодействия соответствующего института гражданского общества с органами прокуратуры на всех уровнях публичной власти;
- повышать уровень правовой культуры, правосознания граждан и общества;
- развивать практику всенародного обсуждения законопроектов в сети Интернет;
- проводить регулярные форумы по различным вопросам при непосредственном участии институтов гражданского общества и органов прокуратуры;
- поощрять правотворческую инициативу со стороны граждан, общественных объединений, предпринимателей и т.д.;
- осуществлять иные мероприятия, направленные на установление деловых контактов государства с гражданским обществом.

Заключение.

Таким образом, осознавая важность развития современного гражданского общества и необходимость установления конструктивного диалога с институтами гражданского общества, органы прокуратуры должны стремиться к налаживанию взаимодействия с различными институтами гражданского общества.

При этом взаимодействие органов прокуратуры и институтов гражданского общества должно быть основано на следующих положениях:

- перед прокуратурой и гражданским обществом стоит единая цель –обеспечение законности, восстановление социальной справедливости в обществе, совершенствование правового регулирования, повышение уровня общественного доверия к органам публичной власти;
- прокуратура и гражданское общество совместно решают общие задачи, связанные с защитой прав, свобод и законных интересов субъектов и институтов гражданского общества, правовым информированием граждан и юридических лиц и т.д.;
- совместные действия должны быть организованы таким образом, чтобы обе стороны находили компромисс в сложных и спорных ситуациях, в разрешении которых заинтересованы участники взаимодействия;
- имея свою компетенцию, реализуемую различными методами и способами, стороны не вмешиваются в непосредственную деятельность друг друга.

Высказанные положения позволяют сделать вывод о понимании взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества как самостоятельной не поднадзорной прокурорской деятельности.

Под взаимодействием органов прокуратуры и институтов гражданского общества следует понимать процесс воздействия субъектов друг на друга, направленный на планирование, организацию и осуществление совместных действий по достижению единых целей и решению общих задач.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

None declared.

Список источников:

1. Андреева Г.М. *Социальная психология: Учебник для высших учебных заведений. 5-е изд., испр. и доп.* М.: Аспект Пресс, 2003. 364 с.
2. Каинов А.С. Стадии механизма взаимодействия органов прокуратуры с институтами гражданского общества // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2019. № 3. С. 77-83.
3. *Краткий словарь по социологии* / Сост.: С. Н. Айрапетова и др. Екатеринбург, 1999. 42 с.
4. Морозова В.А. Взаимодействие: понятие, виды и свойства // *Креативная экономика*. 2015. Т. 9 № 10. С. 1309-1318.

5. Приказ Генерального прокурора РФ от 17 мая 2018 г. № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» // официально текст опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.03.2025).
6. Смирнова Я.А. Взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества в сфере укрепления законности и правопорядка // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 15. С. 154-159.
7. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд., испр. и доп. М.: Советская энциклопедия, 1989. 1633 с.
8. Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 3-9.
9. Томин В.Т. Взаимодействие органов внутренних дел с населением в борьбе с преступностью: Учеб. пособие. Омск: Ом. высш. школа милиции, 1975. 177 с.
10. Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М.: Юрид. лит., 1972. 232 с.
11. Турыгин Ю.Н. Организационно-правовые основы взаимодействия прокуратуры и неправительственных правозащитных организаций в области защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 2 (28). С. 34-41.
12. Улизко К.А. Взаимодействие институтов гражданского общества и органов прокуратуры как фактор обеспечения законности в системе государственного управления // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2011. № 1 (20), С. 231-236.
13. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366.

References:

1. Andreeva G.M. Social psychology: A textbook for higher educational institutions. 5th ed., ispr. and add. M.: Aspect Press, 2003. 364 p.
2. Kainov A.S. Stages of the mechanism of interaction between the prosecutor's office and civil society institutions // Bulletin of the Nizhny Novgorod Lobachevsky University. 2019. №. 3. pp. 77-83.
3. A short dictionary of sociology / Comp.: S. N. Hayrapetova et al. Yekaterinburg, 1999. 42 p.
4. Morozova V.A. Interaction: the concept, types and properties // Creative economy. 2015. Vol. 9. №. 10. pp. 1309-1318.
5. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation dated May 17, 2018 No. 296 "On the interaction of the Prosecutor's Office with the media and the public" // the text has not been officially published. Access from the ConsultantPlus legal reference system. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of application: 03/22/2025).
6. Smirnova Ya.A. Interaction of prosecutor's offices with civil society institutions in the field of strengthening law and order // Legality and law and order in modern society. 2013. №. 15. pp. 154-159.
7. The Soviet Encyclopedic Dictionary / chief editor A.M. Prokhorov. 4th ed., ispr. and add. M.: Soviet Encyclopedia, 1989. 1633 p.
8. Tikhomirov Yu.A. Legal design: criteria and errors // Journal of Russian Law. 2008. №. 2. pp. 3-9.
9. Tomin V.T. Interaction of law enforcement agencies with the population in the fight against crime: Study guide. Omsk: Omsk Higher. School of Militia, 1975. 177 p.
10. Tumanov G.A. Organization of management in the field of public order protection. Moscow: Jurid. lit., 1972. 232 p.
11. Turygin Yu.N. Organizational and legal bases of cooperation between the prosecutor's office and non-governmental human rights organizations in the field of protection of human and civil rights and freedoms // Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2012. №. 2 (28). pp. 34-41.
12. Ulizko K.A. Interaction of civil society institutions and prosecutor's offices as a factor of ensuring legality in the public administration system // Bulletin of the Pacific State University. 2011. №. 1 (20), pp. 231-236.
13. Federal Law No. 2202-1 of January 17, 1992 "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" // Vedomosti of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation. 1992. №. 8, art. 366.

Информация об авторах:

Катомина Виктория Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», E-mail: kvatvzcz@mail.ru

Пархоменко Александр Григорьевич, доктор юридических наук, профессор, профессор-консультант кафедры государственно-правовых дисциплин, ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», E-mail: pgu-gpd@yandex.ru.

Victoria A. Katomina, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Law Disciplines, Penza State University.

Alexander G. Parkhomenko, Doctor of Law, Professor, Consulting Professor at the Department of State Law Sciences, Penza State University.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 31.03.2025;

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 17.04.2025;

Принята к публикации / Accepted for publication 20.04.2025.

Авторами окончательный вариант рукописи одобрен.