

УДК 342.6:351.74

Валентина Боняк,

кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри конституційного та міжнародного права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ З СУБ'ЄКТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті проаналізовано конституційно-правові основи взаємодії органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства та запропоновано подальші напрями покращення цієї співпраці на шляху розбудови в Україні демократичної держави.

Ключові слова: правоохоронні органи, органи прокуратури, взаємодія, громадянське суспільство, суб'єкти громадянського суспільства.

Сучасні конституційні процеси в Україні характеризуються розмаїтістю та динамічністю, розширенням кола суб'єктів конституційно-правових відносин, оптимізацією їх правового статусу, удосконаленням існуючих та утвердженням нових інститутів держави та громадянського суспільства. Останні все більше трансформуються з політичної у конституційно-правову площину, знаходять своє логічне продовження в системі чинного законодавства України. У зв'язку з цим неабиякий інтерес викликають питання, що пов'язані зі взаємодією органів прокуратури та суб'єктів громадянського суспільства щодо зміцнення законності та правопорядку, утвердження та забезпечення конституційно закріплених прав і свобод людини й громадянина. Актуальність проблеми удосконалення такої співпраці обумовлена, насамперед, існуючими світовими тенденціями у даному напрямі. Система налагодженої взаємодії вищезазначених складових в Україні сьогодні лише формується; за своєю суттю вона досить далека від демократичної, що й вимагає звернення до даного питання.

Проблематика організації і діяльності органів прокуратури України була предметом дослідження О. Бандурки, А. Колодія, М. Косюти, О. Михайленка, Т. Мироненко, А. Олійника, М. Потебенька, М. Руденка, В. Серьогіна, О. Ярмиша та інших учених. Однак питання щодо

взаємодії органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства повною мірою ще не досліджено та потребує свого висвітлення.

Метою даної статті є аналіз конституційно-правових основ взаємодії органів прокуратури України з суб'єктами громадянського суспільства. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: надати визначення поняття «взаємодія органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства»; висвітлити сучасний стан конституційно-правового регулювання взаємодії органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства, означити подальші напрями покращення цієї співпраці.

Принагідно зазначимо, що без розвинутого громадянського суспільства, зокрема без створення належних умов для забезпечення свободи думки і слова, вільного вираження поглядів і переконань, свободи об'єднань, свободи зборів, участі громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванню, держава не створить можливостей для забезпечення функціонування різних моделей демократії участі, що у поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та сталого розвитку [1].

Досліджуючи взаємодію органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства, слід вказати на специфіку

організації і діяльності перших. Так, у нашій державі конституційно закріплено, що функціями прокуратури є: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [2].

Водночас, на відміну від органів прокуратури (розділ VII «Прокуратура»), чинна Конституція України 1996 р. не оперує поняттям «громадянське суспільство». Хоча свого часу, а саме — в проекті Конституції України, в редакції від 01.07.1992 р. третій розділ мав назву «Громадянське суспільство і держава» [3]. Натомість Україна проголосила за мету побудову правової демократичної держави, невід'ємною складовою якої є громадянське суспільство.

Елементами громадянського суспільства є його інститути. У юридичній науці дане поняття є досить поширеним, воно має декілька значень. Найчастіше під ним розуміють: 1) суб'єктів, які в процесі своєї діяльності формують суспільні відносини, спрямовані на утвердження громадянського суспільства; 2) інститути, які об'єднують у своєму складі норми конституційного та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини у відповідній сфері і виступають складовими елементами багатовимірної системи конституційного права України; 3) узагальнюючу назву для всіх упорядкованих і структурованих виявів громадянського суспільства тощо [4].

З огляду на тему нашого дослідження вважаємо за правильне оперувати саме першим терміном. Вперше перелік таких суб'єктів громадянського суспільства було надано у абз. 2 п. 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. У ньому до інститутів—суб'єктів громадянського суспільства віднесено: громадські

організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [5]. Це засвідчило те, що інститути громадянського суспільства перестали бути виключно філософською чи політологічною категорією, а отримали своє унормування як система суб'єктів, наділених правами і обов'язками щодо обстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої демократичної розбудови держави. При цьому особливої ваги набуває питання їх практичної діяльності та взаємодії з органами державної влади України, зокрема з органами прокуратури.

Слід зауважити, що взаємодія може бути двох видів: а) внутрішньосистемною — організується між двома і більше елементами (підрозділами, працівниками) однієї системи (наприклад системи правоохоронних органів); б) міжсистемною — відбувається між складовими, що належать до різних систем. У нашому випадку — це органи прокуратури та суб'єкти громадянського суспільства.

Взаємодія відрізняється від координації тим, що, як правило, у її учасників відсутні нормативно визначені обов'язки із вироблення й застосування погоджених заходів, розподілу сил і засобів, встановлення відповідальності за виконання запланованих заходів тощо; не завжди виділяється постійно діючий представник, що має повноваження із взаємного узгодження здійснюваних дій. Отже, взаємодія прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства має будуватися з урахуванням специфіки статусу сторін; передбачати складнощі погодженої діяльності не підлеглих один одному організаційно самостійних і відособлених суб'єктів, котра спрямована на досягнення єдиних цілей. В основі такої взаємодії мають лежати форми поведіння його учасників, обумовлені взаємною підтримкою, допомогою, іншими взаємоприйнятими обставинами. Запровадження різноманітних форм участі суб'єктів громадянського суспільства в управлінні державними справами на сьогодні визначено низкою нормативно-пра-

вових актів, зокрема Указом Президента України від 25.01.2012 р. № 32/2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Водночас, щодо органів прокуратури України, то правове підґрунтя їх співпраці з суб'єктами громадянського суспільства практично відсутнє. Це не дозволяє повною мірою використовувати потенціал суб'єктів громадянського суспільства для більш ефективної реалізації функцій прокуратури та гальмує побудову в нашій державі громадянського суспільства. Бо ж саме активізація «людського фактора» у даному відомстві й привернення уваги до його роботи широкого кола громадськості є потужним резервом для вдосконалювання діяльності всієї системи прокуратури, підвищення ефективності її роботи.

Серед суб'єктів громадянського суспільства, котрі найбільш активно співпрацюють з органами прокуратури, науковці найчастіше виділяють саме громадські організації, оскільки їх конституційно-правовий статус урегульований окремим нормативним актом — Законом України «Про об'єднання громадян», що чинний до січня 2013 р. (з 01.01.2013 р. почне діяти Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI).

Однак взаємодію органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства не можна обмежити лише громадськими організаціями. Важливу роль відіграють й інші суб'єкти: засоби масової інформації, політичні партії, органи місцевого самоврядування тощо.

Основами взаємодії органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства є.

1. Здійснення прокуратурою своїх повноважень на підставі додержання Конституції та законів України, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів (п. 2 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру»). На розвиток вищезазначених положень п. 2.1 наказу Генерального прокурора

від 26.12.2011 р. № 1 гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» визначає, що необхідно принципово реагувати на будь-які посягання на незалежність прокуратури у здійсненні повноважень; протидіяти втручанню органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, громадських об'єднань та організацій у діяльність прокурорів; запобігати впливу на працівників прокуратури з метою перешкодити виконання ними службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення; про такі факти невідкладно інформувати прокурорів вищого рівня, а в передбачених законом випадках вирішувати питання про притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.

2. Гласна діяльність прокуратури та інформування нею державних органів влади, громадськості про стан законності і заходи щодо її зміцнення й заборони для працівників прокуратури належати до будь-яких політичних партій чи рухів (п. 5 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру») [6].

На окрему увагу заслуговують положення Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Так, ст. 2 цього Закону регламентує, що такий контроль має забезпечувати:

— пріоритет політичних підходів до вирішення питань військового будівництва, спрямування діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів на реалізацію визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики завдань у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності з метою становлення і розвитку громадянського суспільства та зміцнення конституційного правопорядку в державі, здійснення визначених Конституцією України функцій у сфері національної безпеки, оборони та зміцнення громадського порядку;

— дотримання законності в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави;

— підтримання політичної стабільності в суспільстві, створення умов, які

унеможлижують використання Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їх діяльності, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій;

— попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, та у правоохоронних органах, осіб, звільнених з військової служби, а також членів їхніх сімей;

— урахування громадської думки, пропозицій громадян та громадських організацій при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів та посадових осіб у сфері оборони, національної безпеки, зміцнення громадського порядку і законності;

— виділення відповідно до законів у необхідних обсягах і раціональне використання бюджетних коштів, спрямовуваних на утримання і функціонування Военної організації та правоохоронних органів держави, зокрема на реформування Збройних Сил України;

— використання за цільовим і функціональним призначенням державного майна, переданого в управління Збройними Силами України та іншим військовим формуванням, а також правоохоронним органам;

— своєчасне, повне і достовірне інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, забезпечення її відповідності вимогам Конституції і законів України, нормам міжнародного права, реальній військово-політичній і криміногенній обстановці, завданням забезпечення надійної оборони і безпеки держави, зміцнення громадського порядку [7].

Аналіз цих положень свідчить про те, що органи прокуратури України, як

складова правоохоронних органів, у межах системи демократичного цивільного контролю повинні інформувати громадськість щодо означених вище питань, тобто вони є об'єктом такого контролю. Водночас ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» відносить прокуратуру і до суб'єктів цивільного контролю. Тобто прокуратура повинна як інформувати громадськість щодо питань, означених у ст. 2, так і здійснювати нагляд за цією діяльністю, у тому числі й з боку прокурорської системи. З огляду на таку неоднозначність дане питання потребує свого законодавчого вирішення.

Важливе місце серед правових основ прокурорської діяльності посідають відомчі акти Генерального прокурора України. Однак і серед них немає спеціального акта, котрий би врегулював взаємодію органів прокуратури і суб'єктів громадянського суспільства. Чинними нормативно-правовими актами дане питання врегулюється лише частково. Зокрема до них належать: 1) наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури України з реалізації принципу гласності» (із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 30.07.2010 р. № 11гн-1 та від 04.10.2011 р. № 3/2/1гн), а саме пункти 2, 3.1, 7, 8; 2) п. 20 наказу Генерального прокурора України «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України», який містить вимогу про систематичність інформування громадськості та органів влади через засоби масової інформації, офіційні Інтернет-сайти прокуратур про вжиті заходи прокурорського реагування за фактами порушень прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави; 3) наказ Генерального прокурора України «Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей», де у п. 1.2 міститься вимога щодо активної співпраці з цих питань з громадськими організаціями, котрі здійснюють діяльність у сфері охорони дитинства; 4) положення п. 18 наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності

органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» щодо необхідності систематичного інформування громадськості, засобів масової інформації та органів влади про заходи, що вживаються органами прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції, а також про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, тощо.

Питання взаємодії органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства не знайшло свого належного відображення і у регламенті Генеральної прокуратури України, за винятком прикінцевих положень п. 7.14 [8]. Для прикладу, у регламенті Генеральної прокуратури Російської Федерації ці питання знайшли більш детальне висвітлення [9].

Вищезазначені конституційно-правові основи взаємодії органів прокуратури та суб'єктів громадянського суспільства дають можливість виокремити ряд завдань, що їх прокуратура має вирішувати через партнерство із суб'єктами громадянського суспільства. Це: правова освіта, пропаганда чинного законодавства, сприяння вихованню законослухняної громадянської позиції; профілактика будь-яких протиправних дій і антигромадської поведінки; інформування широких верств населення про специфіку діяльності органів прокуратури; формування позитивного іміджу системи органів прокуратури й прокурорського працівника у суспільній свідомості [10].

Позитивним зрушенням у цьому плані є те, що громадські організації розглядаються не як об'єкт прокурорського нагляду, а як рівноправні суб'єкти (партнери) взаємовигідного співробітництва щодо вирішення суспільно значимих завдань.

Водночас наведений перелік завдань, які б органи прокуратури могли вирішувати з суб'єктами громадянського суспільства більш успішно, не є вичерпним. Вважаємо, що до них необхідно додати: залучення громадськості до законопроектної роботи щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення організації і діяльності органів

прокуратури; створення при прокуратурах громадських рад тощо.

Отже, зазначене вище дає можливість визначити поняття «взаємодія органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства» як в основному передбачену нормами національного права їх сумісну узгоджену багатобекторну діяльність щодо утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, здійснення та захисту прав та свобод людини і громадянина.

Сучасний стан конституційно-правового регулювання такої взаємодії слід визначити як такий, що потребує свого вдосконалення, а саме: а) принцип партнерства, співпраці, взаємодії органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства у п. 5 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» необхідно визначити більш чітко: «...діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення, взаємодіють з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням. Працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів»; б) для удосконалення взаємодії органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства, усунення суперечностей, що притаманні Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» саме у Законі України «Про прокуратуру» визначити правові засади цивільного контролю за діяльністю прокуратури; в) шляхом видання спеціального відомчого акта Генерального прокурора України врегульовувати основні аспекти взаємодії з суб'єктами громадянського суспільства (введення посади помічника прокурора по зв'язках з громадськістю; створення громадських рад при Генеральній прокуратурі України та прокуратурах областей, до складу яких входили б авторитетні громадські діячі, представники правозахисних організацій, відомі вчені, журналісти за їхньою згодою або за пропозицією відповідного органу чи організації).

ПРИМІТКИ

1. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012/>.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Конституція незалежної України : у 3 кн. / за ред. С. Головатого. — К. : Укр. правн. фундація, 1995. — Кн. 1 : Документи, коментарі, статті. — С. 136.
4. Федоренко В. Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти [Електронний ресурс] / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк. — Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1241805049>.
5. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF%ED20120312>.
6. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003 — № 46. — Ст. 366.
8. Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України : наказ № 35 від 12.04.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102&s=print.
9. Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации: приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 67 от 17.04.2008 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14283/>.
10. Мироненко Т. С. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т. С. Мироненко ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2008. — 190 с.

Боняк Валентина. Конституційно-правові основи взаємодії органів прокуратури України з суб'єктами громадянського суспільства.

В статті проаналізовані конституційно-правові основи взаємодії органів прокуратури з суб'єктами громадянського суспільства і пропонуються подальші напрями удосконалення цієї співпраці на шляху розвитку демократичного суспільства.

Ключові слова: правоохоронні органи, органи прокуратури, взаємодія, громадянське суспільство, суб'єкти громадянського суспільства.

Boniak Valentina. Constitutional-legal bases of interaction of public prosecution offices with civil society.

In this article were analyzed the constitutional-legal bases of interaction of public prosecution offices with civil society actors, further directions of improvement of this cooperation on the way of development of democratic state.

Key words: law-enforcement agencies, public prosecution offices, interaction, civil society, actors of civil society.