

Автор.
9-8

Д.В.П.

+

Министерство высшего и среднего специального
образования Украинской ССР
Харьковский юридический институт
имени Ф.Э.Дзержинского

На правах рукописи
Для служебного пользования

экз .. **000007**

ДАВЫДЕНКО Леонид Михайлович

УДК 343.163

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

Специальность 12.00.09 - уголовный процесс; судоустройство;
прокурорский надзор; криминалистика

А в т о р е ф е р а т
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Харьков - 1989

1/92
9882

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Необходимым условием проходящей в стране перестройки и одновременно ее важной задачей является укрепление социалистической законности и правопорядка, что нашло свое отражение в материалах апрельского (1986 г.) и последующих Пленумов ЦК КПСС, документах XXII съезда КПСС, XIX Всесоюзной партийной конференции, первого Съезда народных депутатов СССР. Задача обеспечения законности и правопорядка неразрывно связана с активной и целенаправленной деятельностью по борьбе с преступностью, устранению причин, ее порождающих. В итоговом документе Съезда народных депутатов СССР сформулировано требование депутатов, всего советского народа "последовательно продолжить и усилить борьбу с коррупцией, организованной преступностью, хищениями и взяточничеством, выкорчевывая эти позорные явления на всех уровнях, устраняя их причины"¹.

В целях принятия самых решительных мер по усилению борьбы с преступностью Верховным Советом СССР принято постановление о создании в Союзе ССР, союзных и автономных республиках, краевых, областных центрах временных комитетов по борьбе с преступностью в составе руководителей органов прокуратуры, внутренних дел, государственной безопасности, судов и юстиции, а также народных депутатов СССР (подчеркнуто нами - Л.Д.). В постановлении указывается, что деятельность временных комитетов по борьбе с преступностью должна строиться на основе строжайшего соблюдения требований Конституции СССР, законов СССР и союзных республик, опираться на поддержку широкой общественности².

1. Об Основных направлениях внутренней и внешней политики СССР: Постановление Съезда народных депутатов Союза Советских Социалистических Республик // Правда. 1989. 25 июня.
2. О решительном усилении борьбы с преступностью. Постановление Верховного Совета СССР // Известия. 1989. 6 августа.

код экземпляра

64745



Українська торгівельна академія
ІНСТИТУТ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ БІБЛІОТЕКИ

Возросшие требования и новые задачи в сфере борьбы с преступностью обусловили необходимость перестройки работы самих правоохранительных органов. На это указывается в постановлениях ЦК КПСС "О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан"¹, "О мерах по повышению роли прокурорского надзора в укреплении социалистической законности и правопорядка"² и других директивных документах. Реализация требования партии относительно перестройки работы органов прокуратуры предполагает разработку теоретической концепции деятельности органов прокуратуры по укреплению законности и правопорядка, повышению роли этих органов в предупреждении преступности.

Различные стороны деятельности органов прокуратуры по борьбе с преступностью и другими правонарушениями рассматривали в своих работах Д.М.Бакаев, В.И.Басков, С.Г.Березовская, А.Д.Берензон, А.В.Борецкий, В.Г.Демин, А.И.Долгова, В.В.Долежан, Н.В.Жогин, В.К.Звирбуль, А.Б.Зозулинский, В.В. Коробейников, Н.П.Косоплечев, В.Т.Мелкумов, Г.М.Миньковский, А.М.Михайлов, В.Т.Михайлов, Г.А.Муратов, В.В.Найденов, Л.А.Николаева, С.Г. Новиков, В.В.Панкратов, М.Ю.Рагинский, В.П.Рябцев, А.П.Сафонов, К.Ф.Скворцов, В.М.Спиридонов, Г.С.Тарнавский, В.И.Шинд, В.Б.Ястребов и другие ученые.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что многие работы, в которых рассматривались вопросы деятельности органов прокуратуры по борьбе с преступностью и другими правонарушениями, были написаны до принятия Закона "О прокуратуре СССР" /1979 г./, существенно расширившего задачи и полномочия прокуроров в деле укрепления законности и правопорядка³. Кроме того, в последние десять лет по

1. Правда. 1986. 30 ноября.

2. Правда. 1987. 1-19 июня.

3. Ведомости Верховного Совета СССР. - 1979. - № 49. - Ст. 843; 1982. - № 49. - Ст. 935; 1987. - № 25. - Ст. 349.

этим вопросам было принято несколько важных постановлений ЦК КПСС, Верховного Совета СССР, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР, оказавших существенное влияние на практику борьбы с преступностью и другими правонарушениями.

При разработке проблем предупреждения преступности органами прокуратуры автор исследования опирался на положения и выводы криминологической науки, нашедших свое отражение в работах А.Г.Аванесова, М.М.Бабаева, В.В.Голины, И.Н.Даньшина, А.Э.Жалинского, А.П.Закаляка, А.Ф.Зелинского, И.И.Карпеца, Н.П.Косоплечева, В.Н.Кудрявцева, Н.Ф.Кузнецовой, Ф.А.Лопушанского, В.В.Орехова, Г.С.Саркисова, А.В.Сахарова, И.К.Туркевич, И.Л.Шраги и других ученых-криминологов.

Предметом настоящего исследования является специально-криминологическая деятельность прокуратуры по борьбе с преступностью. Данная проблема находится на "стыке" прокурорского надзора и криминологии. Содержательная сторона этой деятельности органов прокуратуры определяется теорией прокурорского надзора, а само исследование данной проблемы является составной частью работы по выработке концепции прокурорского надзора в условиях перестройки.

Цели и задачи исследования. Целью исследования явилось изучение теоретических аспектов и практики органов прокуратуры по предупреждению преступности, выявление на этой основе недостатков и неиспользованных резервов в деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности, разработка соответствующих рекомендаций теоретического и практического характера.

Поставленная цель конкретизировалась следующими исследовательскими задачами: создание теоретической концепции деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности; выделение специально-криминологического аспекта прокурорского надзора, анализ специфики его организации, тактики и методики осуществления; раскры-

тие возможностей органов прокуратуры по предупреждению преступности средствами правовой пропаганды; системно-структурный анализ деятельности органов прокуратуры по разработке мер предупреждения преступности; определение целей, форм и направлений координации и взаимодействия прокуратуры с другими субъектами профилактики преступлений; выявление значения и определение пределов управленческого влияния вышестоящих прокуроров на деятельность районных и городских прокуратур по предупреждению преступности; обоснование и формулирование конкретных предложений по совершенствованию деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности.

Методологической основой диссертации послужили положения марксистско-ленинской теории, диалектического и исторического материализма как общенаучного метода познания. Работа основана на трудах основоположников марксизма-ленинизма; Программе КПСС, материалах и решениях съездов партии, Пленумов ЦК КПСС, постановлениях ЦК КПСС по вопросам укрепления законности и правопорядка; Конституции СССР и материалах советского законодательства; постановлениях Съезда народных депутатов Верховного Совета СССР, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями. Использованы постановления Пленумов Верховного Суда СССР, приказы и указания Генерального прокурора СССР, а также труды по философии, социологии, криминологии, теории управления, прокурорскому надзору и другим общественным наукам. При проведении исследования применялись методы формальной логики, юридического и статистического анализа, конкретно-социологические методы (изучение документов, анкетирование, интервью, экспертный опрос).

В Прокуратуре Союза ССР, прокуратурах союзных республик и органах прокуратуры на местах изучено свыше 5000 различных документов (анализы, обобщения, информационные письма о передовом опыте

работы, планы работы, протоколы заседаний коллегий и оперативных совещаний, информационные записки прокуроров, представления, протесты, предостережения, предписания и другие документы прокурорского реагирования, в которых ставились вопросы предупреждения преступности. В различных регионах страны изучено 320 комплексных планов профилактики преступлений, 680 планов согласованных мероприятий правоохранительных органов, более 800 итоговых документов координационных совещаний правоохранительных органов. По специально разработанной программе изучалась практика предупреждения преступности средствами надзора органами прокуратуры на местах, результаты изучения отражены в сводных таблицах. Опрошено и проинтервьюировано 1580 прокурорских работников.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

Разработана концепция, в соответствии с которой предупреждение преступности является одной из задач прокуратуры по укреплению законности и правопорядка и образует специально-криминологическое направление деятельности по борьбе с преступностью. Данное направление является комплексным, включающим несколько относительно самостоятельных видов деятельности и ряд функций. Основными функциями прокуратуры в сфере профилактики преступлений являются: надзор за исполнением законов о предупреждении преступности, выявление и устранение правонарушений, которые либо сами могут перерасти в преступления, либо создают условия для совершения преступлений; проведение правовой пропаганды специально-криминологического назначения; участие в разработке мер предупреждения преступлений; оказание методической и иной помощи органам общественной самодеятельности, участвующим в профилактике правонарушений; координации деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений.

Определено понятие прокурорских мер предупреждения преступности, сделана классификация прокурорских мер профилактики преступлений. Определен объект воздействия специально-криминологической деятельности органов прокуратуры, показано значение данной научной категории для развития теории и практики предупреждения преступности.

Теоретически выделен криминологический аспект прокурорского надзора, сформулированы его задачи, рассмотрены предмет, пределы, тактика и методика криминологического надзора прокуратуры.

Раскрыт специально-криминологический аспект деятельности прокуратуры по правовой пропаганде, сформулированы задачи данной функции органов прокуратуры в сфере профилактики преступлений, показаны специфические особенности организации и проведения органами прокуратуры правовой пропаганды, специально направленной на предупреждение преступности.

С новых позиций рассмотрена функция прокуратуры по разработке профилактических мер. Обосновывается тезис о том, что разработка профилактических мер — это социальный акт подготовки и принятия управленческих решений в сфере профилактики преступлений, ведущая роль в котором принадлежит Советам народных депутатов. Органы прокуратуры активно участвуют в этом деле. Вносится предложение изменить редакцию ч. 8 ст. 3 Закона "О прокуратуре СССР", указав, что прокуратура активно участвует в разработке мер предупреждения преступлений и иных правонарушений, предоставляя Советам народных депутатов криминологическую информацию и внося конкретные предложения о мерах по ослаблению и устранению причин и условий совершения преступлений.

Приведена дополнительная аргументация о необходимости тесных контактов прокуратуры с другими субъектами профилактики преступлений, рассмотрены основные направления и формы согласованной дея-

тельности прокуратуры и иных органов и организаций в сфере профилактики преступлений, показана организующая роль прокуратуры в координации профилактической работы правоохранительных органов.

Впервые рассмотрены вопросы управления специально-криминалогической деятельностью районных и городских прокуратур вышестоящими прокурорами, предпринята попытка определить понятие эффективности применительно к деятельности прокуратуры по предупреждению преступности и наметить основные подходы к ее измерению.

Сформулирован ряд предложений организационного, методического и иного характера, направленный на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности.

Практическая значимость диссертации состоит в следующем:

а) результаты проведенного исследования позволили обосновать и сформулировать конкретные рекомендации по совершенствованию деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности;

б) ряд предложений может быть положен в основу специального приказа Генерального прокурора СССР о задачах и основных функциях органов прокуратуры в сфере предупреждения преступности;

в) отдельные положения и выводы диссертации могут быть использованы при проведении занятий по повышению квалификации прокурорских работников, в подготовке методических пособий и рекомендаций для прокуроров.

Апробация работы. Основные теоретические положения и выводы исследования отражены в научных и научно-методических статьях, учебно-методических пособиях, брошюрах и других публикациях. По теме диссертации опубликовано 30 работ общим объемом 43,5 печ. листов. Отдельные положения были доложены автором на научно-практических конференциях (1985 г., Харьков; 1988 г., Баку; 1989 г., Горький). Некоторые из них нашли отражение в научном отчете по проблемам предупреждения преступлений в сфере хозяйственной деятельности

средствами общего надзора, подготовленном с участием автора со-трудниками ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка Прокуратуры СССР, и служебной записке, направленной Генеральному прокурору СССР. Диссертационное исследование связано с учебно-тематическим планом занятий в ИПК Прокуратуры СССР, многие его выводы и положения используются в учебном процессе Харьковского филиала Института повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры СССР.

Структура работы: Диссертация состоит из введения, пяти глав и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во "Введении" обосновывается актуальность проблемы и цель исследования, определяются его методологическая основа, научная новизна, практическая значимость и структура, формулируются выводы и положения, которые выносятся на защиту.

В первой главе - "Роль органов прокуратуры в сфере профилактики преступлений" - дается общая характеристика деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности. Подчеркивается, что существенным резервом повышения роли прокурорских органов в деле укрепления законности и правопорядка является выделение на теоретическом и практическом уровнях специально-криминологического направления борьбы с преступностью, главной целью которого является ослабление и устранение факторов, ее детерминирующих. Одним из отличительных признаков этого направления являются задачи, стоящие перед органами прокуратуры в рамках данного направления. Общая задача - стабилизация и затем сокращение преступности - может быть дифференцирована на задачи стабилизации и сокращения отдельных видов преступлений, стабилизации и сокращения преступности среди отдельных групп и слоев населения и т.п.

Поддерживая мнение А.Д.Берензона, В.К.Звирбуля, Г.А.Мурашина,

К.Ф.Скворцова и других авторов о том, что органами прокуратуры с целью укрепления законности и правопорядка реализуется несколько видов деятельности, диссертант приходит к выводу, что структуру специально-криминологической деятельности этих органов составляют четыре относительно самостоятельных вида деятельности, отличающихся друг от друга по форме и способам их осуществления. Это: надзорная, правовоспитательная, организационно-управленческая и информационно-аналитическая деятельность. В диссертации подчеркивается, что структурный анализ деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности является объективной потребностью практики. Отсутствие должного внимания к этому вопросу в теории - одна из причин того, что организационно-методическая база предупредительной деятельности органов прокуратуры в сфере борьбы с преступностью еще не отвечает тому значению, которое придается этому делу. Рассматриваются наиболее существенные свойства, характерные для каждого вида деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности. Делается вывод о том, что названные виды деятельности тесно взаимосвязаны и в своей совокупности образуют единую криминологическую деятельность органов прокуратуры в сфере борьбы с преступностью. Предлагается закрепить эту деятельность прокуроров в Законе "О прокуратуре СССР" в качестве одного из основных направлений деятельности прокуратуры по укреплению законности и правопорядка.

Обосновывается суждение, в соответствии с которым в рамках данного направления органами прокуратуры выполняется несколько функций. Основными из них являются: 1) надзор за исполнением законов, регламентирующих профилактику преступлений, а также выявление и устранение средствами надзора правонарушений, которые либо сами могут перерасти в преступления, либо создают условия для совершения преступлений; 2) участие в правовой пропаганде, специально направленной на устранение и ослабление дефектов общественного, группового и ин-

дивидуального правосознания; 3) участие в разработке мер предупреждения преступлений; 4) оказание методической и иной помощи органам общественной самодеятельности, участвующим в профилактике преступлений; 5) координация деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений. Отмечается, что понятия "виды деятельности" и "функции" органов прокуратуры имеют определенное сходство, что является одной из причин отождествления их некоторыми авторами (Г.А.Мурашин). Однако каждое из этих понятий имеет самостоятельное значение. Первое отражает структурное содержание деятельности органов прокуратуры по укреплению законности и правопорядка, второе указывает на круг обязанностей прокуратуры в этом деле.

Подчеркивается, что характер функциональных обязанностей прокуратуры, ее место и роль в сфере профилактики преступлений определяются, с одной стороны, Законом "О прокуратуре СССР", приказами и указаниями Генерального прокурора СССР, а с другой, тем, что специально-криминологическая деятельность органов прокуратуры является составной частью предупреждения преступности в стране, организация и проведение которого предполагает правовое и информационное обеспечение, планирование, криминологическое прогнозирование, координацию. В рамках анализа проблемы правового обеспечения профилактики преступлений приводятся дополнительные аргументы в пользу принятия Закона или Основ законодательства о предупреждении преступности. Выдвигается тезис о том, что с принятием этого Закона роль органов прокуратуры в сфере профилактики преступлений существенно возрастает, что уже сегодня ставит вопрос о разработке концепции прокурорского надзора за исполнением законов о предупреждении преступности в первый ряд наиболее актуальных задач теории прокурорского надзора.

Исследуется вопрос о прокурорских мерах профилактики преступлений. Обосновывается точка зрения, в соответствии с которой про-

курорские меры профилактики преступлений являются частью, структурными элементами криминологической деятельности органов прокуратуры, но не тождественны ей. Основываясь на высказанном в литературе суждении, что предупредительная мера — это облеченный в организационную форму способ воздействия на факторы, порождающие преступления (А.Э.Жалинский), диссертант приходит к выводу о том, что под прокурорскими мерами профилактики преступлений следует понимать действия прокуроров, которые либо прямо воздействуют на криминогенные факторы, либо стимулируют к этому деятельность других субъектов профилактики преступлений. Все прокурорские меры предупреждения преступности могут быть классифицированы на три группы: надзорно-правовые (протест, предписание, представление, предостережение и т.п.); правос воспитательные (лекции, беседы, вечера вопросов и ответов на правовые темы и т.п.); организационно-правовые (информационные записки прокуроров, участие прокуроров в разработке региональных планов профилактики правонарушений, действия прокуроров по координации усилий правоохранительных органов в сфере профилактики преступлений и т.п.).

В диссертации отмечается, что органы прокуратуры осуществляют профилактику преступлений не сами по себе, а совместно с другими органами и организациями, образующими в совокупности сложную систему субъектов профилактики преступлений.

2. Солидаризируясь с мнением А.Э.Жалинского, В.К.Звирбуля, В.Н.Кудрявцева, Б.В.Коробейникова, Г.М.Миньковского, А.В.Сахарова и других относительно того, что предупреждение преступности является специфической областью социального управления, характеризующейся качествами определенной системы и состоящей из системообразующих элементов, одним из которых является объект управления, автор обосновывает необходимость использования в теории прокурорского надзора наряду с понятием предмета надзора понятия объекта специально-

криминологической деятельности органов прокуратуры. Аргументируется точка зрения, в соответствии с которой объект воздействия рассматриваемой деятельности органов прокуратуры включает в себя три взаимосвязанных элемента: 1) преступность как массовое явление; 2) правонарушение непроступного характера; 3) криминогенные факторы.

Опираясь на работы В.Н.Кудрявцева, И.И.Карпеца, Н.Ф.Кузнецовой, М.М. Бабаева, В.В.Клочкова, А.И.Долговой, И.Н.Даньшина, П.С. Дагеля, Л.А.Волошиной, В.Б. Ястребова, А.Ф.Зелинского, Ф.А.Лопушанского и других, диссертант характеризует названные элементы объекта воздействия специально-криминологической деятельности органов прокуратуры, раскрывает механизм их взаимосвязи, приводит дополнительные аргументы в пользу точки зрения, в соответствии с которой преступления, правонарушения непроступного характера, а также социальные и социально-психологические явления и процессы, детерминирующие преступность, образуют специфическое структурно-системное образование. Подчеркивается, что системный подход к анализу объекта воздействия криминологической профилактики позволяет полнее выявить закономерности, свойственные преступности как массовому явлению, точнее прогнозировать возможные изменения в ее структуре и динамике, правильнее определять в конкретных условиях места и времени стратегию и тактику деятельности прокуратуры и других правоохранительных органов по предупреждению преступности.

Во второй главе - "Предупреждение преступности органами прокуратуры надзорными и правовоспитательными средствами" - рассматриваются проблемные вопросы надзорной деятельности органов прокуратуры, специально направленной на предупреждение преступности. Отмечается, что прокурорский надзор как средство предупреждения преступности правомерно рассматривать в широком и узком значениях. В широком - это вся надзорная деятельность, сопряженная с выявлением и устране-

нием нарушений закона и обстоятельств, их обуславливающих. Узкий или специально-криминологический аспект образуют два взаимосвязанных среза надзорной работы: а) надзор за исполнением законов, регламентирующих профилактику преступлений, и б) своевременное выявление и устранение нарушений законов, которые либо сами могут перерасти в преступления, либо создают условия для их совершения. Данный аспект надзорной работы прокуратуры, именуемый в работе криминологическим надзором, является комплексным направлением, интегрирующим специфические стороны четырех основных отраслей: общего надзора, надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, при рассмотрении в судах уголовных дел и за соблюдением законов при исполнении наказаний.

В исследовании делается вывод, что криминологический надзор, участвуя в решении общих задач, сформулированных в Законе "О прокуратуре СССР", имеет свои специфические задачи. Ими являются: а) активизация урегулированной действующим законодательством деятельности субъектов профилактики; б) своевременное выявление и устранение правонарушений, которые могут перерасти в преступления или создают условия для совершения преступлений; в) обеспечение законности в деятельности самих субъектов профилактики.

При определении пределов криминологического надзора автор исходит из того, что этот вопрос должен решаться в двух плоскостях. Одна из них связана с надзором за исполнением законов, регламентирующих профилактику преступлений. В самом общем виде данное законодательство можно определить как совокупность правовых норм, разбросанных по различным отраслям законодательства, которые направлены на регулирование системы государственных и общественных мер, устраняющих причины и условия преступности либо ослабляющих (блокирующих) их действие, а также практику их применения. Пределы второго аспекта криминологического надзора определяются, с одной стороны,

границами всего действующего законодательства, регулирующего различные стороны жизнедеятельности, а с другой, — сферами жизнедеятельности, в которых состояние преступности вызывает наибольшую тревогу на данный момент. Границы второго аспекта криминологического надзора подвижны, как подвижно само негативное явление, которым является преступность.

В диссертации отмечается, что процесс предупреждения преступности регламентируется многочисленными нормами. Вместе с тем все они делятся на две группы: одни содержат запрет; другие, наоборот, требуют от своих адресатов активных действий в сфере профилактики преступлений. Характер требований правовых норм, регламентирующих профилактику преступлений, в значительной мере определяет тактику и методику криминологического надзора. В тех случаях, когда требование правовой нормы сформулировано в виде запрета на совершение тех или иных действий, прокурор требует прекращения таких действий. Для этой цели им может быть использовано даже такое властное средство надзора, как предписание об устранении нарушений закона.

Иные средства и методы надзора используются прокурором для устранения нарушения правовой нормы, требующей от соответствующего субъекта активных действий в сфере профилактики преступлений. Здесь правонарушение имеет форму бездействия или ненадлежащего действия. Поэтому прокурор должен принять меры к тому, чтобы понудить соответствующих субъектов профилактики выполнить определенные действия и даже комплекс мероприятий. При этом конкретность требований прокурора определяется степенью правовой урегулированности данного вопроса. Если правовая норма содержит прямое указание на то, как именно должен действовать субъект профилактики, прокурор требует выполнения именно этих действий или мероприятий. Если закон лишь в общей форме требует от соответствующего субъекта выполнения каких-то действий или мероприятий, не определяя однозначно его пове-

дение, прокурор тоже не вправе требовать конкретных действий и тем более выполнения конкретных мероприятий. Вопрос о выборе необходимых действий и мероприятий решается самим субъектом профилактики. Однако прокурор в такой ситуации вправе высказать свои суждения и рекомендации по поводу целесообразности принятия тех или иных мер.

2. В работе отмечается, что важное место в структуре криминологического надзора прокуратуры занимает общенадзорная деятельность, предметом которой являются: а) исполнение законов, регулирующих профилактику преступлений; б) выявление и устранение правонарушений, могущих либо перерасти в преступления, либо стать обстоятельством, способствующим совершению преступлений; в) выявление и отмена незаконных правовых актов, имеющих криминологическое значение.

Критически оценивая суждения Т.Л.Маркелова, А.П.Сафонова, Б.В.Коробейникова, В.И.Шинда, В.Б.Ястребова, В.Н.Григоренко, В.П.Рябцева, К.Т.Черновой относительно понятий "организация" и "тактика", диссертант приходит к выводу, что организация и тактика прокурорского надзора - категории в определенной мере совпадающие, так как та и другая имеют целью повышение эффективности надзора. Однако тактика решает эту задачу путем определения наиболее значимых в конкретной ситуации направлений и поднаправлений надзора; организация - путем расстановки кадров, распределения между ними надзорной работы, планирования, контроля и т.п. Избранная прокурором тактика общенадзорной работы определяет ее организацию. В свою очередь, организационная структура прокуратуры влияет на тактику надзора.

Автором рассматривается ряд вопросов организационного, тактического и методического характера, направленного на повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о предупреждении преступности. Подчеркивается, что выбор направлений об-

шеннадзорной работы специально-криминологического назначения в каждой конкретной ситуации осуществляется с учетом структуры и динамики преступности, а также криминогенных факторов, ее детерминирующих. Среди поднадзорных органов особое внимание уделяется тем, которые сами в соответствии с действующим законодательством обязаны либо организовывать профилактическую работу, либо контролировать деятельность соответствующих субъектов профилактики. Это - комиссия по делам несовершеннолетних, наблюдательная комиссия, комиссия по борьбе с пьянством, органы государственного и общественного контроля и другие. Прокурорский надзор за исполнением законов о предупреждении преступности названными органами способен оказывать стимулирующее воздействие не только на них самих, но и на тех субъектов профилактики, которые им подконтрольны и подотчетны.

Диссертант счел необходимым специально рассмотреть вопрос о средствах прокурорского надзора, применение которых на практике о целью предупреждения преступности дает наибольший эффект. Анализируя в связи с этим взгляды А.Д.Берензона, В.Г.Мелкумова, Б.В.Коробейникова, Л.А.Николаевой, Г.С.Тарнавского, В.В.Долежана, А.В.Борецкого, В.Н.Григоренко и других, диссертант приходит к выводу, что для выявления фактов неисполнения или ненадлежащего исполнения законов о предупреждении преступности прокурорами могут применяться все предоставленные Законом "О прокуратуре СССР" (ст. 23) средства. Однако на практике наиболее интенсивно и плодотворно используется проверка, организация и проведение которой имеют свою специфику. Отличительной особенностью организации общенадзорных проверок за исполнением законов о предупреждении преступности является прежде всего то, что основанием для их проведения может быть не только устное или письменное сообщение о фактах неисполнения законодательства о предупреждении преступлений, но и результаты анализа преступности и ее причин. Например, обнаруженная в ходе статис-

тического анализа преступности тенденция роста преступлений несовершеннолетних является для прокурора сигналом о необходимости проведения проверок исполнения законов, направленных на предупреждение правонарушений среди несовершеннолетних.

Специфической особенностью проведения проверок исполнения законов о предупреждении преступности является то, что они сопряжены с работой прокурора по изучению состояния правонарушений на поднадзорных объектах и действенности мер по их устранению. Это значит, что прокурор не может ограничиться простой констатацией наличия такой работы. Он должен дать ей оценку с позиции требований законодательства и теории предупреждения преступлений в социалистическом обществе. Чтобы это сделать, он должен обладать глубокими познаниями в области криминологии, а в необходимых случаях использовать помощь специалистов.

На основе анализа прокурорской практики, мнения самих прокуроров, соответствующей научной и методической литературы автором сформулирован ряд предложений, направленный на повышение эффективности средств прокурорского реагирования на факты неисполнения и ненадлежащего исполнения законодательства о предупреждении преступности. Отмечена особая роль предостережения о недопустимости нарушения законов. Данное средство реагирования может использоваться прокурором как в отношении лиц, которые ненадлежаще относятся к своим обязанностям по профилактике преступлений, так и в отношении лиц, которые сами склонны к совершению преступления.

3. В работе аргументируется точка зрения, в соответствии с которой предметом криминологического надзора в уголовном судопроизводстве является исполнение органом дознания, следователем и судом требований уголовно-процессуального законодательства о выявлении и устранении причин и условий, способствовавших совершению преступления. Задачей надзора является содействие органу дознания, следователю и суду в полном и всестороннем выявлении и устранении

причин и условий, способствовавших совершению преступления. Отмечается, что решается данная задача прокурорами различными средствами. На стадии предварительного следствия — это дача следователю и органу дознания указания о выполнении следственных действий, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствовавших совершению преступления; участие прокурора с этой целью в производстве следственных действий; направление уголовного дела следователю или органу дознания с письменным указанием для производства дополнительного расследования или дознания из-за невыполнения требований закона о выявлении и устранении причин и условий, способствовавших совершению преступления; составление нового представления об устранении причин и условий преступления и направление представления от своего имени соответствующему органу, организации или должностному лицу. В исследовании приводятся данные об интенсивности применения на практике названных средств надзора, полученные автором путем выборочного изучения; делается на этой основе вывод о недостаточной активности прокуроров в деле выполнения требований закона о выявлении и устранении причин и условий, способствовавших совершению преступления.

С целью содействия суду в выполнении требований закона о выявлении и устранении причин и условий, способствовавших совершению преступления, прокурорами используются различные формы и средства надзора. Основными из них являются: участие в судебном разбирательстве при разрешении этих вопросов; дача заключений по вопросам, связанным с выявлением и устранением причин и условий рассматриваемого судом преступления; изложение своего мнения по этим вопросам в обвинительной речи; принесение протеста на необоснованное определение суда об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступления. В диссертации приводятся данные, свидетельствующие о позитивном влиянии прокурорского надзора на

практику судов по выполнению ими требований закона о выявлении и устранении причин и условий, способствовавших совершению преступления.

Автором аргументируется тезис о том, что криминологический надзор в уголовном судопроизводстве представляет собой единую по своим задачам прокурорскую деятельность, которая вместе с тем на разных стадиях уголовного процесса имеет свою специфику. Полемизируя по отдельным вопросам с Н.В.Жогиным, А.М.Жуковым, В.С.Зеленецким, В.Д.Арсеньевым, В.Д.Ломовским, поддерживая и дополнительно аргументируя взгляды В.И.Васкова, В.К.Звирбуля, Д.М.Бакаева, Г.И.Скареева, В.М.Савицкого относительно роли прокурора в уголовном судопроизводстве, диссертант рассматривает пути повышения эффективности прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве за исполнением закона о выявлении и устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений.

4. При исследовании криминологического аспекта прокурорского надзора в местах лишения свободы диссертант уделил особое внимание его задачам, предмету и средствам надзора в данной отрасли. В работе отмечается, что задачи криминологического надзора в местах лишения свободы, с одной стороны, обусловлены задачами исправительно-трудовых учреждений по предупреждению преступлений, а с другой - задачами прокурорского надзора в рассматриваемой отрасли, которые определены ст. 42 Закона "О прокуратуре СССР". С учетом изложенного задачами криминологического надзора в местах лишения свободы являются: а) активизация деятельности исправительно-трудовых учреждений по предупреждению преступлений среди осужденных в местах лишения свободы; б) содействие администрации исправительно-трудовых учреждений в исправлении и перевоспитании осужденных в духе честного отношения к труду, точного исполнения законов и уважения к правилам социалистического общежития, т.е. предупреждению

преступлений со стороны осужденных после отбытия ими наказания;
в) охрана прав и законных интересов осужденных.

Основываясь на суждениях А.П.Сафонова, Н.М.Велякина, Г.И.Бровина, Б.М.Спиридонова относительно предмета, форм и методов прокурорского надзора в местах лишения свободы, автором сделан вывод, что криминологический надзор прокуратуры в местах лишения свободы образует одно из направлений прокурорского надзора в данной отрасли. Предмет криминологического надзора и предмет прокурорского надзора в местах лишения свободы соотносятся как часть с целым. Его образуют: режим отбывания наказания, урегулированные законом общественно полезный труд, политико-воспитательная работа, общеобразовательное и профессионально-техническое обучение осужденных.

При анализе средств выявления нарушений законов, регулирующих предупреждение преступности в местах лишения свободы, значительное место отведено прокурорской проверке. Раскрывается специфика проведения прокурорами проверок исполнения законов в местах лишения свободы, показываются неиспользованные возможности проверок и иных прокурорских средств в деле выявления нарушений законодательства о предупреждении преступности в местах лишения свободы.

Теоретическому анализу подвергнуты средства прокурорского реагирования на нарушения законов о предупреждении преступности в местах лишения свободы. Отмечается, что используемые прокурорами в данной отрасли надзора средства реагирования делятся на две группы: а) средства реагирования специального характера, предусмотренные ст. 43 и 44 Закона "О прокуратуре СССР", и б) общенадзорные средства реагирования, определяемые ст. 24, 25, 25¹, 26 Закона "О прокуратуре СССР". Рассматриваются особенности применения прокурорами средств реагирования на нарушения законодательства о предупреждении преступлений в местах лишения свободы.

5. На основе анализа практики, научной и методической литерату-

ры диссертантом сделан вывод, что пропаганда прокурорами действующего законодательства и правовых знаний, с одной стороны, образует самостоятельное направление деятельности прокуратуры, нашедшее свое правовое закрепление в Законе "О прокуратуре СССР" (ст. 3, ч. 10), а с другой - данная работа прокуроров является неотъемлемой частью их деятельности по специально-криминологическому предупреждению преступности. Подчеркивается, что необходимость выделения специально-криминологического аспекта в деятельности органов прокуратуры по правовой пропаганде обусловлена тем, что без четкой ориентации на задачи предупреждения преступности она не дает должного результата.

При рассмотрении данного вопроса автор исходит из того, что специально-криминологическая пропаганда органов прокуратуры в самом общем виде может быть определена как деятельность прокуроров по применению средств правовой пропаганды с целью устранения или ослабления дефектов индивидуального, группового и общественного правосознания, а также повышения уровня социально-правовой активности граждан в деле предупреждения преступлений. Опираясь на работы советских криминологов (И.И.Карпеца, А.Р.Ратинова, А.И.Долговой, Н.А.Носковой, В.С.Репина и других), а также результаты собственного исследования, автор делает вывод, что дефекты правосознания в одних случаях являются причиной индивидуального преступного поведения, в других они создают условия для совершения преступлений, что и определяет организацию и тактику проведения органами прокуратуры мероприятий по правовой пропаганде специально-криминологического назначения.

Рассматривается вопрос о предмете правопропагандистской деятельности органов прокуратуры. По мнению автора, его образуют правосознание и правовая культура лиц, склонных к совершению преступлений, несовершеннолетних лиц в возрасте от 14 до 17 лет; дружин-

ников, членов товарищеских судов, советов профилактики правонарушений и иных формирований общественности, участвующих в борьбе с правонарушениями; руководителей хозяйственных организаций, депутатов, профсоюзного и комсомольского активов. Различный уровень правосознания названных лиц обуславливает необходимость дифференцированного подхода к организации работы органов прокуратуры по правовой пропаганде. В то время, как основной задачей правопробандистской работы прокуроров среди лиц, склонных к совершению правонарушений, и трудных подростков является удержание их от совершения преступления, правопробандистские мероприятия, проводимые органами прокуратуры в отношении других вышеуказанных лиц, имеют своей целью повышение уровня их социально-правовой активности, углубление и расширение правовых знаний, необходимых для организации и проведения профилактической работы и правового воспитания трудящихся.

Анализируется тематика правопробандистских мероприятий специально-криминологического назначения, рассматриваются формы и методы работы прокуроров по правовой пропаганде. Критическому анализу подвергнута практика планирования этой работы в органах прокуратуры. Отмечается, что основным недостатком в этом деле является то, что многие мероприятия по правовой пропаганде планируются и проводятся без учета состояния преступности и в отрыве от надзорной работы.

Подчеркивается, что правопробандистская деятельность прокуроров является эффективным средством реализации принципа гласности, что обуславливает возрастающее значение этого вида деятельности органов прокуратуры в сфере предупреждения преступности.

Глава третья - "Роль органов прокуратуры в разработке и реализации мер предупреждения преступлений" - посвящена деятельности прокуроров, сопряженной с участием в разработке и реализации про-

филактических мер. Полемизируя со взглядами А.Р.Михайличенко, Г.И.Бровина, В.К.Звирбуля, К.Ф.Скворцова, автор обосновывает суждение о том, что разработка профилактических мер является одной из стадий процесса предупреждения преступности и по своей сути представляет собой социальный акт подготовки и принятия управленческих решений в сфере профилактики преступлений. С позиции структурного анализа разработка профилактических мер состоит из нескольких взаимосвязанных элементов. Основными из них являются: 1) сбор и оценка криминологической информации; 2) формулирование целей и задач в сфере профилактики, выбор средств их достижения; 3) подготовка и принятие юридических актов (документов), фиксирующих профилактические цели, задачи и средства их достижения; 4) доведение профилактических целей, задач до непосредственных исполнителей. Относительно самостоятельным элементом разработки профилактических мер и вместе с тем ее составной частью является криминологическое планирование. Данный вывод основан на том, что криминологическое планирование, с одной стороны, выступает как средство доведения профилактических целей и задач до непосредственных исполнителей, а с другой - содержит в себе все основные элементы разработки профилактических мер: сбор и оценку криминологической информации, формулирование целей и задач, выбор средств их достижения.

В работе всесторонне анализируются основные элементы разработки профилактических мер, раскрывается значение каждого из них.

С учетом суждений М.М.Бабаева, В.К.Звирбуля, Н.П.Косоплечева, Э.В.Кузнецовой, Н.Н.Кондрашкова, А.Д.Берензона, Ю.Д.Гудковича и других авторов, занимавшихся исследованием проблем информационного обеспечения прокурорской деятельности, диссертант выделяет пять блоков информации, необходимой для обеспечения специально-криминологической деятельности органов прокуратуры. Это сведения: 1) характеризующие преступность как массовое явление; 2) о

криминологических факторах, детерминирующих преступность; 3) о деятельности субъектов профилактики преступлений; 4) о научных рекомендациях и положительном опыте работы по предупреждению преступности; 5) о действующем законодательстве, регламентирующем профилактику преступлений. Подчеркивается, что каждый из названных блоков имеет свое назначение. В то же время названные блоки криминологической информации тесно "сотрудничают" между собой, способствуя решению задач, стоящих как перед данным блоком, так и перед другими блоками.

Анализируя второй элемент разработки профилактических мер, автор аргументирует тезис о том, что выдвижение профилактических целей осуществляется в рамках конкретной системы и уровня профилактики преступлений. Механический перенос профилактических целей одного уровня профилактики на другой ведет к тому, что малые цели решаются большими средствами и, наоборот, на достижение больших целей направляются малые средства. В работе подчеркивается, что профилактические цели одного уровня тесно связаны с профилактическими целями другого. По вертикали эта связь выражается в том, что цели системы высшего уровня реализуются через цели системы низшего уровня. По горизонтали цели одной системы связаны с целями другой через цели вышестоящей системы, их объединяющей. Наряду с этим каждая система профилактики преступлений имеет "свои" цели, не сводимые к целям систем вышестоящих уровней.

Профилактические цели и профилактические задачи неразрывно связаны со средствами их достижения. Понятие "профилактические средства" является сложным и включает в себя совокупность элементов, которые могут быть объединены в две группы: а) люди и их целесообразная деятельность и б) материальные, финансовые и иные ресурсы. Автор подчеркивает, что, определяя непосредственных исполнителей профилактических мероприятий, следует иметь в виду, что профи-

лактическая работа оказывается тем эффективнее, чем ближе и теснее она связана с основной деятельностью данного органа, организации. Важной задачей разработчиков профилактических мер является минимизация экономических затрат. Отмечается, что профилактические цели, задачи и средства их достижения, закрепленные в юридических документах, являются управленческими решениями в сфере профилактики преступлений. С учетом специфики этих документов их точнее называть профилактическими мерами-решениями, а деятельность по их реализации - профилактическими мерами-действиями.

При решении вопроса о месте и роли органов прокуратуры в разработке профилактических мер автор исходит из того, что центральным звеном этого социального акта является подготовка и принятие управленческого решения, облеченного в юридически значимый документ. Исходя из того, что органы прокуратуры правом принятия общеобязательных решений в сфере профилактики не обладают, делается вывод о том, что органы прокуратуры не разрабатывают, а лишь принимают участие в разработке профилактических мер. Ведущая роль в этом деле принадлежит Советам народных депутатов, наделенных правом принимать общеобязательные решения на подконтрольной им территории. Автором вносится предложение изменить редакцию ст. 3, ч. 8 Закона "О прокуратуре СССР", указав, что прокуратура активно принимает участие в разработке и планировании профилактических мер, предоставляя Советам необходимую криминологическую информацию и внося конкретные предложения о мерах по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений.

Диссертантом делается вывод, что органы прокуратуры участвуют в разработке профилактических мер по всем направлениям предупреждения преступности. Отмечается, что наряду с "традиционными" направлениями, такими как предупреждение рецидивной преступности, профилактика насильственных преступлений против личности, хищений,

преступлений несовершеннолетних, актуальное значение в настоящее время приобретает разработка мер по предупреждению организованной и профессиональной преступности, преступлений в сфере экономики.

На основе анализа практики автором сделан вывод, что основным средством внесения прокурорами предложений об устранении причин и условий преступлений является информационная записка прокурора. В работе приводятся данные выборочного изучения информационных записок, направленных районными, городскими прокурорами в партийные, советские и иные руководящие органы. Отмечается, что многие из них содержат лишь информацию о состоянии преступности в районе, городе и не содержат конкретных предложений о мерах по ее искоренению. Примерно половина изученных информационных записок прокуроров заканчивались предложениями, которые были сформулированы в самом общем виде: "улучшить работу", "активизировать деятельность", "повысить эффективность" и т.п.

Автором анализируется юридическая природа информационной записки прокурора, рассматривается структура и содержание этого документа, сформулированы предложения по совершенствованию работы прокуратуры на данном участке. Аргументируется предложение предусмотреть в Законе "О прокуратуре СССР" информационную записку прокурора в качестве средства прокурорского реагирования наряду с представлением, протестом и другими подобными документами.

Отмечается, что важным условием повышения действенности информационных записок как формы участия прокуроров в разработке профилактических мер является коллективная подготовка названных документов. Выводы и предложения, содержащиеся в информационной записке прокурора, должны быть основаны на материалах всех отраслей прокурорского надзора. Более того, значительная часть из них должна готовиться совместными усилиями всех правоохранительных органов, что не только повышает их действенность, но и способствует более

тесному взаимодействию правоохранительных органов в деле предупреждения преступлений. Совместные предложения вносятся правоохранительными органами по наиболее актуальным вопросам укрепления законности и правопорядка.

На основе изучения практики в диссертации отмечается, что многие прокуроры произвольно решают вопрос о том, когда информационная записка подписывается только прокурором, а когда под этим документом должны стоять подписи руководителей других правоохранительных органов. При решении этого вопроса автор предлагает исходить из степени участия в подготовке рассматриваемого документа других органов. Если прокурор при подготовке информационной записки лишь использует ту или иную информацию, полученную им из суда или отдела внутренних дел, но выводы о мерах, необходимых для устранения причин преступлений, делает сам, то такой документ он подписывает один. Если же выводы о тенденциях развития преступности в регионе, ее причинах и мерах по устранению причин преступности делаются прокурором совместно с руководителями других правоохранительных органов, то и документ, в котором такие выводы фиксируются, должен подписываться всеми руководителями правоохранительных органов.

3. В диссертации отмечается, что криминологическое планирование носит многоуровневый характер и находит свое отражение в территориальных планах профилактики правонарушений, планах профилактики правонарушений в трудовых коллективах, а также планах согласованной и раздельной работы правоохранительных органов и иных субъектов профилактики преступлений. Подчеркивается, что участие прокуроров в разработке территориальных планов профилактики имеет на практике различные формы. Распространенной из них является работа прокурора в комиссиях, создаваемых районными, городскими, областными комитетами партии и т.д. для разработки территориальных планов профилактики преступлений и иных правонарушений. Заслуживает

положительной оценки практика, когда прокуратура совместно с другими правоохранительными органами разрабатывает проект регионального плана профилактики и направляет его в качестве рабочего документа в соответствующий партийный комитет и Совет народных депутатов.

Непосредственное участие прокуроров в планировании профилактических мер на уровне отдельных трудовых коллективов носит выборочный характер, сопряжено с оказанием методической и иной помощи трудовым коллективам в деле организации и проведения профилактической работы. Плодотворной является практика прокуроров, которые, приняв участие в криминологическом планировании на двух-трех предприятиях, наиболее удачный план профилактики по согласованию с районным, городским комитетом партии и исполкомом Совета народных депутатов рассылают в качестве образца на другие предприятия района, города.

Диссертант поддерживает мнение Н.П.Косоплечева, Э.Н.Леваковой, Е.Н.Сидоренко, О.Н.Кондрашковой и других о том, что уровень криминологического планирования на практике является низким. Основной недостаток состоит в том, что многие планы профилактики правонарушений лишь называются комплексными, но фактически таковыми не являются, поскольку лишь содержат мероприятия правового характера и не содержат экономические, организационно-хозяйственные, технические и иные мероприятия. Приводятся данные выборочного изучения планов профилактики правонарушений, подтверждающие вывод автора об отсутствии комплексного подхода к криминологическому планированию. Вносится ряд предложений, направленный на повышение эффективности криминологического планирования, повышение роли органов прокуратуры в этом деле. Необходимым условием решения данной задачи являются дальнейшее развитие теории развития криминологического планирования, более тесная увязка планов профилактики преступлений и иных правонарушений с планами социального развития тру-

довых коллективов и регионов, разработка Государственного плана предупреждения преступности.

В четвертой главе. — "Цели, направления и формы координации и взаимодействия прокуратуры с правоохранительными и иными органами в сфере профилактики преступлений" — отмечается, что задача создания единого фронта борьбы с преступностью и иными правонарушениями предполагает обеспечение координации и взаимодействия всех органов и организаций, участвующих в этой работе.

Обращается внимание на то, что в литературе и Законе "О прокуратуре СССР" (ст. 3 и 4) термины "координация" и "взаимодействие" используются применительно к согласованной деятельности прокуратуры и иных органов. При этом термином "координация" обозначается согласованная деятельность прокуратуры с органами внутренних дел, юстиции и судами, а словом "взаимодействие" — согласованная деятельность прокуратуры с другими государственными органами и общественными организациями. На основе анализа практики, действующего законодательства и соответствующей литературы автор приходит к выводу, что различие между понятиями "координация" и "взаимодействие" состоит в следующем. При отношениях "координации" прокуратура является организатором данных отношений. Другие правоохранительные органы хотя и обязаны вступать в отношения координации, однако обязанности организовывать координацию они не несут. Отношения координации могут быть выражены формулой: С → О, где С является организатором координации и в этом смысле субъектом управления, а О — объект управленческой деятельности. При взаимодействии все стороны обязаны организовывать эти отношения и поэтому в каждом конкретном случае функцию организатора берет на себя то один, то другой участник взаимодействия. Данные отношения субъектов профилактики могут быть выражены формулой: С ↔ С.

При раскрытии сущности координации автор отмечает, что данный

термин употребляется в литературе и для обозначения управленческой функции, целью которой является обеспечение согласованности действий субъектов профилактики преступлений. Координировать — значит обеспечивать согласованность действий нескольких субъектов. В соответствии с Законом "О прокуратуре СССР" (ст. 3, ч. 9), координация деятельности правоохранительных органов возложена на прокуратуру.

Подчеркивается, что в сфере профилактики преступлений и иных правонарушений функция координации реализуется несколькими субъектами. В наибольшей мере она реализуется партийными комитетами и Советами народных депутатов, которые в соответствии с постановлением ЦК КПСС "О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан" несут всю полноту ответственности за состояние законности и правопорядка на своей территории, призваны направлять и координировать усилия партийных организаций, государственных учреждений, правоохранительных органов, всей общественности по искоренению и предупреждению любых отступлений от требований закона.

Важная роль в координации усилий правоохранительных и иных органов по борьбе с преступностью отводится временным комитетам по борьбе с преступностью.

В рамках отдельных направлений профилактики преступлений и иных правонарушений функцию координации выполняют: комиссия по борьбе с пьянством, комиссия по делам несовершеннолетних, комитет народного контроля и другие органы. Деятельность правоохранительных органов по всем направлениям профилактики преступлений и иных правонарушений координируется прокуратурой.

2. Изучение практики и соответствующей литературы позволило диссертанту сделать вывод, что многоуровневая система профилактики преступлений сложилась и функционирует в стране как результат тео-

ретических и практических поисков наиболее оптимальных форм и методов управления профилактической работой. Автор отстаивает точку зрения, в соответствии с которой координирующая деятельность партийных комитетов и Советов народных депутатов не только не исключает, а наоборот, предполагает наличие других субъектов координации в сфере профилактики правонарушений. Обусловлено это тем, что в каждом регионе функционируют различные по своей структуре и непосредственным целям и задачам системы (подсистемы) профилактики правонарушений: подсистема борьбы с пьянством, подсистема профилактики правонарушений несовершеннолетних и т.п. Одну из таких подсистем образуют правоохранительные органы - прокуратура, органы внутренних дел, юстиции и суд, для которых борьба с преступностью и другими правонарушениями является главной задачей и основным содержанием их деятельности. Критически оценивая взгляды Т.Л.Маркелова, В.И.Шинда, С.И.Гусева, В.В.Найденова, и других, диссертант делает вывод, что условием эффективного функционирования системы правоохранительных органов является способность данной системы быть самоуправляемой. Автор подчеркивает, что координационная деятельность прокуратуры - специфический механизм самоуправления данной системы. Приводятся дополнительные аргументы в пользу того, что наличие у прокуратуры функции координации не только не ослабляет прокурорский надзор, а, напротив, способствует повышению его эффективности.

В диссертации подвергается критическому разбору высказанное В.В.Гавриловым суждение о том, что координационная деятельность прокуратуры составляет содержание надзорной функции прокуратуры. Автором дополнительно аргументируется мнение А.Д.Беренсона, В.Т.Мелкумова и других о том, что координационная деятельность образует самостоятельную функцию прокуратуры, являющейся по своей сути управленческой. Исследуются структура данной функции и условия ее

реализации как на уровне нормативного регулирования, так и в практическом плане.

В работе обосновывается тезис, что главной целью координационной функции прокуратуры является повышение эффективности деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступности. Достижение этой цели предполагает решение ряда задач. Основными из них являются: а) сосредоточение усилий правоохранительных органов на решении главных вопросов профилактики преступлений; б) активизация деятельности правоохранительных органов в сфере профилактики преступлений; в) устранение дублирования и параллелизма в деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступности; г) обеспечение законности в деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступности.

Диссертант аргументирует точку зрения, в соответствии с которой практическая деятельность прокуратуры (прокурора) по достижению названных задач состоит из трех взаимосвязанных звеньев. Это организация: 1) обсуждения проблемных вопросов в сфере профилактики преступлений и принятия правоохранительными органами совместных решений по этим вопросам; 2) планирования согласованных мероприятий правоохранительных органов по предупреждению преступности; 3) совместных действий правоохранительных органов по выявлению и устранению (ослаблению) криминогенных факторов, детерминирующих преступность в данном регионе. В диссертации анализируются названные элементы координационной функции прокуратуры, излагаются предложения по совершенствованию координационной деятельности прокуратуры (прокурора).

На основе анализа практики и действующего законодательства диссертантом сделан вывод о том, что прокуратура координирует не всю деятельность правоохранительных органов, а только ту ее часть, которую образует профилактическая работа, что и должно получить

свое закрепление в Законе "О прокуратуре СССР". Предметом координационной функции прокуратуры (прокурора) являются: а) изучение преступности и ее причин, подготовка и внесение на этой основе предложений о мерах по устранению причин и условий преступности (криминогенных факторов); б) деятельность правоохранительных органов по контролю за фактическим устранением причин и условий совершения преступлений на основании представлений следователя, прокурора и частных определений суда; в) проведение проверок исполнения законов о борьбе с пьянством, туеядством, наркоманией и другими явлениями криминогенного характера; г) проведение мероприятий по правовой пропаганде и правовому воспитанию.

Приводятся дополнительные аргументы о целесообразности принятия специального Положения о координации деятельности правоохранительных органов. Автор полагает, что в этом документе должны найти свое отражение цель, задачи, основные формы и методы обеспечения прокурорами согласованности действий правоохранительных органов в сфере профилактики преступлений и другие вопросы.

3. В диссертации раскрывается значение взаимодействия прокуратуры с Советами народных депутатов, контролирующими органами, трудовыми коллективами и органами общественной самодеятельности в сфере профилактики преступлений. Анализируя в связи с этим взгляды Н.К.Туркевич, Н.П.Косоплечева, Э.Н.Леваковой, В.И.Кригера, Ф.Ш.Измайловой, А.П.Закалюка и других, автор пришел к выводу, что взаимодействие, будучи формой связи субъектов профилактики, является вместе с тем важным фактором эффективности их деятельности.

В диссертации рассматриваются формы взаимодействия прокуратуры с другими субъектами профилактики преступлений. При этом выделяются такие формы, как: а) совместное проведение мероприятий по предупреждению преступлений и иных правонарушений; б) участие представителя одного органа в мероприятиях, проводимых другим органом;

в) обмен информацией; г) односторонние действия одного органа, нацеленные на обеспечение согласованности с деятельностью другого.

В работе подчеркивается, что взаимодействие прокуратуры с иными органами и организациями должно способствовать лучшему использованию профилактических средств, устранению дублирования и параллелизма в работе по профилактике преступлений, расширению фронта борьбы с преступностью и иными правонарушениями. И вместе с тем взаимодействие не должно приводить к смешению компетенции субъектов профилактики преступлений, подмене одного органа другим, вмешательству одного органа в деятельность другого. Усиление взаимодействия прокуратуры с другими субъектами профилактики преступлений должно способствовать повышению уровня прокурорского надзора за исполнением законов о предупреждении преступности.

В главе пятой - "Проблемы управления деятельностью районных, городских прокуратур по предупреждению преступности" - рассматриваются проблемные вопросы управленческих отношений, складывающихся между районными, городскими прокуратурами и вышестоящими прокурорами при осуществлении профилактики преступлений.

Диссертант присоединяется к мнению В.П.Ряцева, трактующего управление в органах прокуратуры как научно обоснованное воздействие вышестоящих прокуроров на подчиненные и нижестоящие прокуратуры в целях обеспечения эффективного выполнения возложенных на них задач и осуществляемое вышестоящими прокурорами посредством реализации управленческих функций. По мнению диссертанта, основными функциями управления в органах прокуратуры являются руководство и контроль. К числу дополнительных относятся: сбор и анализ управленческой информации, прогнозирование, планирование и другие функции. Отмечается, что управление в органах прокуратуры характеризуется рядом особенностей. Поддерживается также мнение, что здесь нет управления в "чистом" виде, так как почти все органы управления проку-

рорской системы управленческую работу "совмещают" с надзорной. Другая особенность состоит в том, что объектом управленческого воздействия областных и вышестоящих прокуроров является не только надзорная работа районных и городских прокуратур, но также и такие их функции, как координация и разработка профилактических мер, которые по своей сути сами являются управленческими.

В диссертации обосновывается точка зрения о том, что основное содержание функции руководства специально-криминологической деятельностью районных, городских прокуратур составляет работа вышестоящих прокуроров по подготовке и принятию управленческих решений. Отмечается, что принимаемые в органах прокуратуры решения по вопросам профилактики преступлений делятся на стратегические и оперативно-тактические. Первые, конкретизируя постановление ЦК КПСС и Верховного Совета СССР по вопросам укрепления законности и правопорядка, облекаются в форму приказов и указаний Генерального прокурора СССР, прокуроров республик, краев и областей; вторые находят свое отражение в решениях коллегий, оперативных совещаний и других управленческих актах. Для реализации управленческих решений стратегического характера и многих управленческих решений оперативно-тактического значения органами прокуратуры районного и городского звена разрабатываются специальные мероприятия, которые конкретизируют решения вышестоящих прокуроров с учетом местных условий и задач. Данная работа районных, городских прокуроров носит творческий характер и в значительной степени определяет успех управленческих решений вышестоящих прокуроров. Отсюда автором делается вывод, что в прокурорской системе отношения между субъектом и объектом управления не сводятся лишь к тому, что один орган принимает решения, а другой механически их выполняет. Нижестоящий орган прокуратуры фактически участвует в формулировании управленческого решения вышестоящего органа, корректируя и дополняя его с учетом со-

стояния законности и правопорядка на данной территории. Касаясь вопроса интенсивности принятия управленческих решений по предупреждению преступлений и иных правонарушений, автор отмечает, что в последние годы управленческие решения по этим вопросам принимались без учета реальных возможностей их выполнения, что существенно снижало их действенность.

В работе обобщена практика дачи заданий вышестоящими прокурорами подчиненным и нижестоящим прокуратурам. Отмечается, что позитивное значение данной практики состоит в том, что прокуроры районного и городского звена, располагая сравнительно меньшим объемом криминологической информации, не всегда своевременно и правильно могут оценить происходящие изменения в криминогенной ситуации, и самостоятельно выработать необходимые меры предупреждения преступлений. Кроме того, проверки и другие профилактические мероприятия органов прокуратуры районного и городского звена, соединенные управленческой командой вышестоящего прокурора, приносят, как правило, больший профилактический эффект, нежели аналогичные мероприятия, проводимые районными, городскими прокуратурами раздельно. Обусловлено это тем, что прокуроры районов и городов по результатам проделанной работы ставят вопрос об устранении причин и условий преступности перед компетентными органами районного и городского уровня, а вышестоящий прокурор — перед компетентными органами соответствующего уровня. В результате приводится в движение весь механизм воздействия на криминогенные факторы.

Отмечая позитивное значение практики дачи заданий вышестоящими прокурорами нижестоящим, автор солидаризируется с теми учеными и практиками, которые видят в ней и побочный эффект негативного свойства. Возникает он там и тогда, где и когда вышестоящими прокурорами дается чрезмерно много заданий, что приводит к утрате инициативы и самостоятельности подчиненными прокурорами. На основе изуче-

ния практики и мнения районных и городских прокуроров автор приходит к выводу, что оптимальным соотношением мероприятий, проводимых районными и городскими прокурорами самостоятельно и по заданию вышестоящих прокуроров, должно быть такое соотношение, при котором 70% составляют мероприятия, планируемые и проводимые по усмотрению районных, городских прокуроров, и лишь 30% - по инициативе вышестоящих прокуроров.

Специфическим видом управленческих решений, оказывающим существенное влияние на специально-криминологическую деятельность районных, городских прокуратур, являются рекомендации (постановления) координационных совещаний правоохранительных органов вышестоящего уровня. Их особенность состоит, во-первых, в том, что они готовятся и принимаются не только вышестоящими прокурорами, но и работниками других правоохранительных органов. Другая особенность заключается в том, что содержащиеся в них рекомендации хотя и адресуются всем правоохранительным органам районного, городского уровня, однако каждый из них выполняет это управленческое решение лишь в той части, в какой оно входит в круг его функциональных обязанностей. Реализация правоохранительными органами районного, городского уровня рекомендаций координационного совещания правоохранительных органов вышестоящего уровня сопряжена с разработкой ими согласованных мероприятий по предупреждению преступлений и иных правонарушений.

В диссертации отмечается, что контроль за деятельностью районных, городских прокуратур по предупреждению преступности осуществляется вышестоящими прокурорами в различных формах. Основными из них являются: проверка; заслушивание на коллегии или оперативном совещании отчетов районных, городских прокуроров о работе по предупреждению преступности; ознакомление с соответствующими данными статистического отчета; специальные донесения, справки и иные

документы, в которых содержатся сведения о работе прокуратуры по предупреждению преступности. Автор анализируется действенность названных форм контроля, излагаются предложения по их совершенствованию.

2. В работе отмечается, что важным инструментом управления деятельностью районных, городских прокуратур по предупреждению преступности, средством ее совершенствования является коэффициент эффективности данной работы. Отсутствие его на практике существенно затрудняет работу в этом направлении. Не ставя перед собой цели окончательного решения этой сложной теоретической проблемы, автор предпринял попытку найти и рассмотреть основные подходы к ее решению.

Присоединяясь к мнению К.Ф.Скворцова, В.К.Звирбуля, А.П.Сафонова, А.Д.Бойкова, В.Т.Михайлова и других, диссертант выдвигает и аргументирует тезис, в соответствии с которым для оценки деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности целесообразно использовать в широком и узком значениях понятие эффективности. Эффективность в широком значении определяется автором как степень достижения прокуратурой целей и задач в сфере профилактики преступлений с учетом людских, материальных и иных затрат; в узком значении — как соотношение между целями (задачами) и достигнутым прокуратурой результатом в сфере предупреждения преступности без учета произведенных затрат.

На основе изучения прокурорской практики, приказов и указаний Генерального прокурора СССР, соответствующей научной и методической литературы в работе делается вывод, что под результатом специально-криминологической работы прокуратуры следует понимать фактическое сокращение преступности в регионе. Данный результат является внешним критерием эффективности работы прокуратуры по предупреждению преступности. Наряду с внешним необходимы внутренние

критерии эффективности специально-криминологической деятельности прокуратуры. Необходимость в этом обусловлена тем, что прокуратура — не единственный субъект, ведущий борьбу с преступностью. Внутренние критерии должны позволить вычленить "вклад" прокуратуры в дело борьбы с преступностью на основе ослабления и устранения факторов, ее детерминирующих. По мнению автора, внутренние критерии следует разрабатывать применительно к основным функциям прокуратуры в сфере предупреждения преступности. Они должны отражать: а) своевременность и нацеленность надзорной работы прокуратуры на ослабление и устранение факторов, детерминирующих преступность; б) нацеленность правопропагандистских мероприятий прокуратуры на устранение дефектов индивидуального, группового и общественного правосознания; в) своевременность и конструктивность предложений прокуратуры по ослаблению и устранению криминогенных факторов; г) согласованность действий правоохранительных органов по важнейшим направлениям предупреждения преступности.

В исследовании подчеркивается, что наряду с критериями необходимы показатели эффективной работы прокуратуры по предупреждению преступности. Рассматриваются подходы к выбору показателей эффективности, методика применения их на практике. Показывается принципиальная возможность использования в этом деле методов математики.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ:

Монографии, брошюры, учебные пособия

1. На страже правил безопасности труда. — К.: Знание УССР, 1978. — 2,5 п.л.
2. Трудовой коллектив: правовое воспитание и предупреждение преступных нарушений. — Киев: Знание УССР, 1980. — 3,0 п.л. (на укр. яз.).
3. Деятельность следователя и прокурора по предупреждению преступных нарушений правил охраны труда: Монография. — М.: Всесоюзный

институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1981. - 5,25/2,62 п.л. (в соавт.).

4. Статистический анализ преступности: Учебное пособие / Харьков: Филиал Института Прокуратуры СССР, 1981. - 1,86/0,62 п.л. (в соавт.).
5. Анализ районным (городским) прокурором правонарушений непроступного характера: Учебное пособие / Харьков: Филиал Института Прокуратуры СССР, 1981. - 4,5/ 1,1 п.л. (в соавт.).
6. Устранение сверхнормативных простоев вагонов на подъездных путях предприятий средствами прокурорского надзора: Учебное пособие / Харьков: Филиал Института Прокуратуры СССР, 1981. - 3,0/0,75 п.л. (в соавт.).
7. Предупреждение правонарушений в сфере хозяйственной деятельности. - К.: Знание УССР, 1983. - 3,03 п.л.
8. Деятельность районной (городской) прокуратуры по предупреждению преступной бесхозяйственности в промышленности и строительстве: Учебное пособие / Харьков: Филиал Института Прокуратуры СССР, 1983. - 8,25/3,0 п.л. (в соавт.).
9. Деятельность районной (городской) прокуратуры по разработке мер предупреждения преступлений и иных правонарушений: Учебное пособие / Харьков: Филиал Института Прокуратуры СССР, 1986. - 4,1 п.л./.
10. Правовые средства борьбы с бесхозяйственностью. - К.: Знание УССР, 1987. - 2,8/1,4 п.л. (в соавт.).
11. Организующая роль районного (городского) прокурора в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями: Учебное пособие / М.: Институт повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры СССР, 1988. - 1,79 п.л./.
12. Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступности. /Рукопись депонирована в ИНИОНе АН СССР № 37184 от 17.03.89 г. - 14,4 п.л./.

Статьи, тезисы докладов и выступлений на конференциях

1. О криминологической классификации лиц, совершивших неосторожные преступления: Тезисы научного сообщения // Сб. тезисов, докладов и научных сообщений республиканской научной конференции 21-23 ноября 1975 г. "Проблемы социалистической законности на современном этапе коммунистического строительства". - Харьков: Харьков. юрид. ин-т, 1988. -

2. О причинах преступлений, посягающих на безопасность труда: Статья // Вопросы борьбы с преступностью. - М.: Юрид. лит., 1979. - Вып. 31. - 0,7 п.л./.
3. Правовые средства борьбы с непроизводительными простоями железнодорожных вагонов: Статья // Радянське право. - 1980. № 10. - 3,0/0,15 п.л. (в соавт.) (на укр. яз.).
4. О латентности преступлений, посягающих на безопасность труда: Статья // Вопросы борьбы с преступлениями, совершаемыми в народном хозяйстве. - М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1980. - 0, 7 п.л./.
5. Основные направления деятельности районных и городских прокуроров по предупреждению преступности: Статья // Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона о прокуратуре СССР. - М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1980. - 0,35 п.л./.
6. Методика расследования преступлений, связанных с непроизводительными простоями вагонов на подъездных путях предприятий: Статья // Радянське право. - 1982. - № 10. - 0,35 /0,15 п.л. (в соавт.) (на укр. яз.).
7. Надзор за соблюдением норм о предотвращении правонарушений в трудовом коллективе: Статья // Радянське право. - 1982. - № 10. - 0,35/0,15 п.л. (в соавт.) (на укр. яз.).
8. Нарушения государственной дисциплины и бесхозяйственность как объекты воздействия прокурорского надзора: Статья // XXV съезд КПСС и вопросы совершенствования деятельности прокуратуры. - М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1983. - 0,45 п.л./.
9. Криминологическая классификация преступлений: Статья // Вопросы борьбы с преступностью. - Вып. 41. - М.: Юрид. лит., 1984. - 0,5 п.л./.
10. Взаимодействие прокуратуры с контролирующими органами в борьбе с хищениями социалистического имущества: Тезисы научного сообщения // Сб. тезисов докладов и научных сообщений научно-практической конференции "Актуальные проблемы юридической науки на этапе развитого социализма". - Харьков: Харьковск. юрид.ин-т, 1985. - 0,2/0,1 п.л. (в соавт.).
11. Деятельность прокуроров городов и районов по разработке мер предупреждения преступлений и иных правонарушений: Статья // Радянське право. - 1986. - № 5. - 0,3 п.л. (на укр. яз.).

12. Показатели эффективности прокурорского надзора за исполнением требований ст. 21 УПК РСФСР при производстве дознания и предварительного следствия: Тезисы научного сообщения: Совершенствование проблем прокурорского надзора: Тезисы докладов и сообщений на расширенном заседании Координационного бюро по проблемам прокурорского надзора, состоявшемся в Харькове в июне 1985 г. // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. - № 96. - М., 1986. - 0,1 п.л.
13. Организация работы органов прокуратуры по правовой пропаганде: Статья // Радянське право. - 1987. - № 2. - 0,3/0,15 п.л. (в соавт.). (на укр. яз.).
14. Специально-криминологические меры предупреждения преступлений и их классификация: Статья // Проблемы правоведения. - Вып. 48. - Киев, 1987. - 0,25 п.л./.
15. Право и правоохранительная деятельность в условиях перестройки. Статья // Прокурорский надзор. Ж-л. Издатель Прокуратура СРВ. Ханой). 1987. - № 5.2 0,5 п.л./ (на вьетнамском языке).
16. Правовое регулирование деятельности прокуратуры по предупреждению преступности: Тезисы научного сообщения // Криминологические проблемы совершенствования законодательства о борьбе с преступностью: Материалы расширенного заседания Всесоюзного координационного бюро по криминологии. - Баку, 1988. - 0,2 п.л.
17. Некоторые вопросы предупреждения преступлений в народном хозяйстве: Тезисы научного сообщения // Криминологические и правовые проблемы защиты экономической системы: Материалы расширенного заседания Всесоюзного координационного бюро по криминологии 28-30 июня 1989 г. - Горький, 1989 . - 0,26 п.л.
18. Криминологическая функция советской прокуратуры / Основные направления деятельности советской прокуратуры: Межвуз. сборн. науч. тр. - Свердловск, 1988. - 0,35 п.л.

С. О. Жуков

Ответственный за выпуск - профессор В.М.Грошевой

Подписано к печати 30.X.88 Формат 60 x 80^{1/8} Бумага тип. Печать офсетная. Усл. печ. л. 2,0 Уч.-изд. л. 2,0. Тираж 100 экз.

Заказ № 10/68. Бесплатно.

Харьковское межвузовское полиграфическое предприятие

310093, Харьков, ул. Свердлова, 115