

УДК347.963:343.85

Е.А. ШПОРТА

Мариупольская природоохранная прокуратура

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ¹

Рассмотрена практика правового регулирования прокуратурой профилактики преступности.

Надзорная деятельность райгорпрокуратуры по предупреждению преступлений связана с осуществлением надзорных функций прокуратуры, закрепленных в Конституции Украины. Согласно ее ст.121, на прокуратуру возлагаются: 1) поддержание государственного обвинения в суде; 2) представительство интересов граждан или государства в суде в случаях, предусмотренных законом; 3) надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; 4) надзор за соблюдением законов при невыполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении иных мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан; 5) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по этим вопросам органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Из пяти названных функций прокуратуры три функции являются надзорными, которые и определяют характер деятельности прокуратуры в сфере предупреждения преступности.

Прокурорский надзор по своей сущности является средством предупреждения преступлений и других правонарушений. На это свойство надзорной деятельности прокуратуры один из первых обратил внимание В.К. Звирбуль. Названный автор много лет назад писал, что «Основное назначение прокурорского надзора в предупреждении преступлений состоит, во-первых, в выявлении и устранении нарушений закона, могущих стать обстоятельством, способствующими совершению преступлений; и, во-вторых, в пресечении перерастания противоправной деятельности отдельных должностных лиц и граждан в преступление» [1, с.66].

Со всей определенностью эта мысль была поддержана А.Ф. Козловым, который писал, что «предупредительную функцию прокуратуры нельзя отделять от самого прокурорского надзора. Предупреждение внутренне, органически присуще ему и неотделимо от его содержания» [2, с.5].

Позже идея о том, что предупредительная функция органически присуща прокурорской деятельности, была поддержана и развита в работах Л.М. Давыденко, который писал, что прокурорский надзор за исполнением законов следует обоснованно рассматривать как средство предупреждения преступности в широком и узком значении. Прокурорский надзор как средство предупреждения

преступлений в широком смысле - это вся надзорная деятельность прокуратуры. Узкий или криминологический аспект надзорной деятельности образует та часть надзорной деятельности прокуратуры, которая образует два взаимосвязанных направления:

1) надзор за исполнением законов, регламентирующих деятельность субъектов профилактики;

2) надзор за исполнением законов и правовых норм, направленных на противодействие и устранение фактов, детерминирующих преступность [3, с.72-75].

Возможности прокурорского надзора позитивно влиять на деятельность субъектов профилактики преступлений обусловлены регулятивной, управленческой функцией права. *Регулировать* (в социальной жизни) - значить определять поведение людей и их коллективов, давать ему направление функционирования и развития, вводить его в определенные рамки, целеустремленно его упорядочивать. Все это имманентно присуще праву, действующему законодательству. Поэтому правовое регулирование профилактики преступлений упорядочивает процесс предупреждения преступлений, обеспечивает в этой сфере гарантии прав и свобод человека, оптимальное сочетание прав и интересов личности, общества и государства. Нормами права различных отраслей стимулируется социально полезное поведение людей, закрепляются такие общественные отношения, которые по своей сути противостоят преступности, устраняют (нейтрализуют, блокируют) действия ее причин и условий [4, с.30].

Действующее законодательство Украины не имеет отрасли, которая специально была бы предназначена для регулирования предупреждения преступности. Вместе с тем оно содержит правовые акты и отдельные нормы, которые в той или иной мере, на том или ином уровне, с разной степенью детализации регламентируют процесс предупреждения преступности, компетенцию субъектов профилактики. Взятые в совокупности, они, условно говоря, образуют *криминологическое законодательство*, определяющее основные принципы и цели профилактики преступлений, служит гарантом прав и свобод человека в сфере борьбы с преступностью.

Основные права и свободы граждан закреплены в Конституции Украины: человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность являются высшей ценностью (ст.3); каждый человек без его свободного волеизъявления не может быть подвергнут медицинским, научным и иным исследованиям (ст.28); каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность (ст.29); каждому гарантируется неприкос-

¹ Первичная рекомендация по направлению исследований: докт. юрид. наук Давыденко Л.М. (ХНУВД).

новенность жилища (ст.30); каждому гарантируется тайна переписки (ст.31); никто не может испытывать вмешательство в его личную и семейную жизнь (ст.32); каждому, кто на законных основаниях находится на территории Украины, гарантируется свобода передвижения, свободный выбор места проживания, право свободно покинуть территорию Украины (ст.33).

Важная роль в деле защиты прав и свобод человека и гражданина принадлежит нормам международных актов, одобренных и ратифицированных Украиной, в которых справедливость, гуманизм и законность нашли свое отражение в качестве основных принципов борьбы с преступностью и обращения с преступниками. Это такие международные документы, как: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Руководящие принципы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и др.

Правовое регулирование профилактики преступлений, как социальной деятельности многочисленных органов и организаций, объединенных в единый процесс противодействия преступности общими целями и задачами, как отмечалось выше, осуществляется нормами различных отраслей права.

Первый блок нормы уголовно-процессуального законодательства, устанавливает обязанность органов дознания, следователя и суда в процессе дознания, предварительного следствия и судебного разбирательства выявлять причины и условия, способствовавшие совершению преступления, и принимать меры к их устранению. Другой блок образуют законы и подзаконные акты, которые регулируют борьбу с преступностью по отдельным направлениям: Законы Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с преступностью»; «О борьбе с коррупцией»; «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и др. Третий блок образуют законы и подзаконные акты, определяющие правовой статус органов, ведущих борьбу с преступностью. К ним относятся: Законы Украины «О милиции», «О Службе безопасности», «О государственной налоговой службе» и др.

При осуществлении надзора за исполнением требований названных и других правовых актов, устанавливающих задачи, права и обязанности субъектов профилактики преступлений, прокурорами могут применяться те же правовые средства, что и в рамках других направлений надзорной деятельности прокуратуры. Вместе с тем следует иметь в виду, что нарушение законов, регулирующих деятельность субъектов профилактики преступлений, как правило, допускаются не в форме активных действий, а в форме бездействия со стороны органов, обязанных проводить профилактическую работу. Поэтому, чтобы устранить такое нарушение закона, прокурор должен потребовать от соответствующего органа, организации или должностного лица выполнения определенных действий и даже мероприятий профилактического характера.

Конкретность требований зависит от степени правовой урегулированности данного вопроса. Если в действующем законодательстве имеется прямое указание на то, какие именно действия или мероприятия должны быть

выполнены соответствующими субъектами, прокурор должен потребовать от них выполнения именно этих действий и даже мероприятий. В тех случаях, когда закон лишь в общей форме требует от соответствующих органов, организаций и должностных лиц выполнения каких-то действий или мероприятий профилактического характера, не определяя при этом однозначно их поведение, прокурор тоже не вправе требовать от соответствующего органа или должностного лица определенных действий и тем более выполнения определенных мероприятий профилактического характера. Вопрос о выборе необходимых действий или мероприятий решается соответствующими субъектами профилактики преступлений самостоятельно. Однако прокурор в такой ситуации вправе высказать свои рекомендации и предложения по поводу тех или иных мер профилактики преступлений.

Действенным направлением деятельности прокуратуры по предупреждению преступности является надзор за исполнением законов, имеющих своей целью противодействие негативным явлениям, детерминирующим отдельные преступления и преступность в целом. В недавнем прошлом к числу таких факторов и явлений принято было относить пьянство, мелкое хулиганство и «тунеядство». В криминологической литературе того времени не отмечалось, что пьянство и алкоголизм - одно из обстоятельств, рождающих преступность. При этом указывалось на то, что удельный вес совершивших преступление в пьяном виде составляет более половины, а таких, как хулиганство или умышленные преступления против личности, более 90 % [5, с.276].

Мелкое или административно-наказуемое хулиганство рассматривалось многими криминологами как фоновое явление для многих насильственных преступлений против личности. Поэтому усиление борьбы с этим видом правонарушений непроступного характера обосновано рассматривалось как предупреждение убийств, тяжких телесных повреждений и других преступлений против личности, совершаемых из хулиганских побуждений [5, с.287-291].

При характеристике личности преступников по социальному положению и роду занятий криминологи рассматриваемого времени отмечали, что каждый четвертый-пятый на момент совершения преступления не работал и не учился. Отмечалось, что среди рецидивистов этот показатель еще выше [5, с.96].

Криминогенное влияние данных факторов наблюдается и в настоящее время, о чем свидетельствуют криминологические исследования, проводимые в последние годы. Так, по данным В.В. Голина, проводившем исследование, насильственных преступлений против личности, совершенных в Украине на рубеже XX-XXI веков около 80 % умышленных убийств и тяжких телесных повреждений были совершены во время и после употребления спиртных напитков; около 50 % преступников в день совершения этих преступлений нигде не работали и не учились. Отмечается названным исследователем и то, что многие преступления этого вида были совершены по хулиганскому мотиву [6, с.142, 145, 148].

Вместе с тем, следует отметить, что наряду с названными криминогенными факторами в генезисе современной преступности в Украине появились и развиваются относительно новые, к числу которых относятся: наркома-

ния, агрессивность, фрустрация и другие негативные явления социально-психологического характера [6, с.150-153].

Теоретические возможности прокурорского надзора противодействовать указанным и другим явлениям и процессам, детерминирующим преступность, опосредствованы правом и действующим законодательством. Многие правовые нормы, преимущественно запретительного характера, нацелены на ограничение, и даже устранение отмеченных факторов. Прокурорский надзор за исполнением названных норм объективно содействует этому.

Сложнее этот вопрос решается на практике, что связано с отсутствием в Украине соответствующего законодательства. Даже сфера борьбы с пьянством, которая в советские годы отмечалась относительно достаточной правовой урегулированностью, в настоящее время в этом отношении не может быть примером. Многие нормы антиалкогольного законодательства, действовавшие в прежние времена, потеряли силу, а новые не приняты.

Сузились возможности правового воздействия и на такое криминогенное явление, каким объективно является безработица. Если раньше «армия» безработных состояла преимущественно из тунеядствующих элементов, что давало возможность правоохранительным органам применять к ним меры административного воздействия, то в настоящее время эта прослойка общества состоит из лиц, которые потеряли работу не по своей вине, а вследствие перехода экономики на рыночные отношения. В настоящее время проблема безработицы может и должна решаться только экономическими средствами, что существенно меняет характер борьбы с этим негативным явлением.

Вместе с тем, из всего сказанного не следует делать вывод о том, что борьба с негативными явлениями, детерминирующими преступность, не имеет правовой основы и поэтому участие в ней правоохранительных органов даже теоретически невозможно. Продолжает действовать Указ Президента Верховного Совета Украинской ССР «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма, искоренению самогонарения» от 04.12.1986 г., которым установлена ответственность: за распитие спиртных напитков и появление в пьяном виде в общественных местах; за вовлечение несовершеннолетних в пьянство; за изготовление, сбыт, хранение крепких спиртных напитков и иные меры борьбы с пьянством и алкоголизмом. Данный Указ действует в тех своих положениях, которые не противоречат Конституции Украины.

Важная роль в рассматриваемом аспекте принадлежит Закону Украины «О мерах противодействия обороту наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров и злоупотреблению ими» от 15.02.1995 г. В нем предусмотрены конкретные меры противодействия данному негативному явлению, субъекты противодействия, формы и методы борьбы с наркомагией и обращения с лицами, злоупотребляющими наркотиками, и другие вопросы. В Законе отмечается, что в отношении лиц, которые были осуждены к лишению свободы за одно из преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, подлежат административному надзору в порядке, установленном действующим законодательством.

Важное криминологическое значение имеет поста-

новление Кабинета министров Украины и Национального банка Украины от 23.01.2003 г. «Об утверждении Программы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученным преступным путем». Основной целью этой Программы является продолжение работы над созданием эффективной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, утверждению демократических основ деятельности органов власти и органов местного самоуправления. И хотя мероприятия, содержащиеся в Программе, были рассчитаны на год, их организационно-методическое значение продолжает сохраняться.

Возрастающее значение имеет законодательство о борьбе с коррупцией, среди которого доминирующее положение занимает Закон «О борьбе с коррупцией» от 05.11.1995 г. Названный Закон определяет правовые и организационные основы предотвращения коррупции, выявления и превращения ее проявлений, возобновления законных прав и интересов физических и юридических лиц, устранение последствий коррупционных действий. Важное методическое значение имеет норма Закона, в которой содержится определение коррупции: деятельность лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, направленная на противоправное использование предоставленных им полномочий для получения материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ. В Законе также определены формы и методы предупреждения коррупции, указаны субъекты борьбы с данным негативным явлением, предусмотрена ответственность за коррупционные действия и прочие правонарушения, связанные с коррупцией.

Нарушения законодательства, направленного на противодействие криминогенным явлениям, имеют форму действия и бездействия. В первом случае прокурор, выявив такое правонарушение, требует прекращения таких действий. Во втором случае прокуроры вправе и обязаны потребовать от соответствующих органов и должностных лиц совершения действий, предусмотренных действующим законодательством. По мере развития законодательства, направленного на противодействие рассмотренным и другим негативным явлениям, детерминирующим преступность, роль прокурорского надзора в системе предупреждения преступности будет возрастать.

ЛИТЕРАТУРА

1. Звирбуль В.К. Предупреждение преступлений средствами общего надзора прокуратуры // Вопросы борьбы с преступностью. -1973. -Вып.19.
2. Козлов А.Ф. О сущности прокурорского надзора в СССР: Вопросы теории и практики прокурорского надзора. -Свердловск, 1979.
3. Давыденко Л.М. Проблемы предупреждения преступности органами прокуратуры: Дисс... докт. юрид. наук. -Харьков, 1989.
4. Алексеев С.С. Теория права. -М., 1994.
5. Криминология: Учебник /Под ред. Б.В. Коробейникова, Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. -М., 1988.
6. Криминологія: Загальна та Особлива частини: Підручник /За ред. І.М. Даньшина. -Харків, 2003.

Поступила в редколлегию 17.04.2005

ШПОРТА Е.А. ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ВИКОНАННЯМ ЗАКОНІВ, ЩО РЕГЛАМЕНТУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИНІВ

Rozglanyuta praktyka pravovogo reguluvannya prokuraturoju profіlaktyky zlochinіv.

SHPORTA E.A. ATTORNEY SUPERVISION EXECUTION OF THE LAWS REGULATING ACTIVITY SUBJECTS OF PREVENTIVE MAINTENANCE OF CRIMES

Practice of legal regulation by Office of Public Prosecutor of preventive maintenance of criminality is considered.



Х.П. ЯРМАКІ

канд. юрид. наук, доц.

Одеській юридичній ін-т Харківського національного ун-ту внутрішніх справ

УДК 351.81:343.346.2

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Визначені суб'єкти управління безпекою дорожнього руху, окреслені загальні завдання спеціальних суб'єктів управління безпекою, зокрема ДАІ; надані пропозиції з удосконалення Закону України «Про міліцію» щодо прав і обов'язків її працівників.

В Україні до забезпечення безпеки дорожнього руху має відношення велика кількість різних міністерств та відомств, кожне з яких практично здійснює найрізноманітніші заходи з профілактики дорожньо-транспортних пригод, розробляє пов'язані з вирішенням цієї проблеми внутрівідомчі нормативи та контролює їх виконання. Проте процес дорожнього руху єдиний, його неможливо організувати, якщо не буде забезпечена одноманітність достатньо високих вимог до стану транспортних засобів (незалежно від форми власності, відомчої приналежності, території) та до учасників дорожнього руху. Звідси система забезпечення безпеки дорожнього руху отримує загальнодержавний характер, сутність якої полягає в тому, що усі державні та громадські організації, їх посадові особи повинні забезпечувати дотримання загальнодержавних нормативів, спрямованих на запобігання аварійності та її наслідків, а громадяни, які виступають в якості водіїв та пішоходів, виконувати встановлені правила.

Слід зазначити, що не можна будувати правову соціальну державу, продовжувати курс на демократизацію суспільного життя в умовах, коли не гарантована безпека особи, не забезпечені в повній мірі її права та свободи, не створені належні умови для формування та успішного функціонування громадянського суспільства. У зв'язку з цим особливу актуальність набувають завдання забезпечення стабільності суспільного життя, безповоротності розпочатих в економічній, політичній та духовній сферах реформ. Успішне вирішення цих завдань в значній мірі залежить від ефективної роботи правоохоронних органів

держави, у тому числі й органів ДАІ, яка повинна стати гарантом забезпечення прав та законних інтересів громадян у сфері дорожнього руху.

Забезпечення безпеки дорожнього руху у всьому світі, в тому числі і в Україні, стало значною соціальною проблемою. Досвід країн з розвинутим рівнем автомобілізації показує, що різні виконавчі органи можуть впливати на зміни характеристик руху. У цілому ряді зарубіжних країн функціонують спеціалізовані державні організації із забезпечення дорожнього руху. У США, наприклад, є Національна адміністрація з безпеки дорожнього руху. В Німеччині – Німецька рада з безпеки дорожнього руху. У Франції – Міжвідомча рада з безпеки дорожнього руху. Усі ці органи наділені значними повноваженнями, які підкріплені вагомими матеріальними й фінансовими ресурсами. Відповідно - досягнуто значної досконалості в організації дорожнього руху, а тяжкість та кількість аварій поступово знижується [1].

В Україні управління у сфері забезпечення дорожнього руху здійснюють: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації.

Відповідно до завдань, які вирішує кожен із зазначених вище органів, суб'єктів управління безпекою дорожнього руху можна поділити на дві групи: загальних та спеціальних. Так, до загальних суб'єктів управління безпекою дорожнього руху відносяться: Верховна Рада Укра-