

Автор
737

ВСЕСОЮЗНЫЙ ИНСТИТУТ ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРИЧИН И
РАЗРАБОТКЕ МЕР ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

На правах рукописи



Для служебного пользования

Экз. № 00051

ЧЕКАНОВ ВАСИЛИЙ ЯКОВЛЕВИЧ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА
В СТАДИЯХ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА
И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Специальность: № 12. 00. 09 -- уголовный процесс;
судоустройство; прокурорский надзор; кримина-
листика

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

5966

544/78

Москва — 1978

код экземпляра

43038



Работа выполнена в Саратовском юридическом институте им. Д. И. Курского.

Официальные оппоненты:

Доктор юридических наук, профессор **Т. Н. Добровольская**

Доктор юридических наук, профессор **Л. М. Карнеева**

Доктор юридических наук, профессор **Л. А. Николаева**

Ведущее учреждение — Всесоюзный юридический заочный институт.

Защита состоится 22. октября 1979 г.

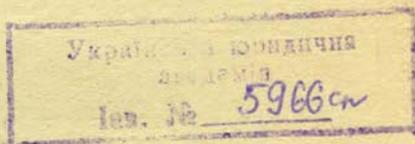
в 14 часов на заседании специализированного Совета Д-147. 01. 02. при Всесоюзном институте по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности (Москва, Д-22, 2-я Звенигородская, 15).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке института.

Автореферат разослан 21. декабря 1978 г.

Ученый секретарь
специализированного Совета
кандидат юридических наук

Л. Н. ВИКТОРОВА



5966 см

Актуальность темы исследования. В юридической науке исследование правовой основы деятельности государственных органов относится к числу фундаментальных. Раскрытие сущности ее и роли в регулировании деятельности означает проникновение в механизм правового регулирования, выяснение возможностей совершенствования деятельности государственных органов, заложенных в правовых положениях.

В Отчетном докладе ЦК XXV съезду КПСС сказано: «мы уделяли и будем впредь уделять постоянное внимание совершенствованию деятельности милиции, прокуратуры, судов, органов юстиции, которые стоят на страже советской законности, интересов советского общества, прав советских граждан.»¹

Укрепление правовой основы государственной и общественной жизни XXV съезд КПСС расценивает как одно из важнейших направлений развития политической системы советского общества.²

Анализ правовых основ деятельности государственных органов приобретает особенно важное значение в связи с принятием новой Конституции СССР, а прокуратуры — ввиду подготовки Закона о прокуратуре СССР. «Советский Союз сегодня — это закономерный этап развития государства, рожденного Октябрем, этап, свойственный зрелому социализму. Следовательно, и задачи государственных органов, и их структура, функции, порядок деятельности должны соответствовать достигнутой стадии развития общества.»³

В этом свете необходимо выяснить, насколько эффективными являются существующие правовые основы деятельности прокуратуры и в какой степени они нуждаются в развитии.

В теоретических исследованиях по прокурорскому надзору подвергнуто сомнению определение его как высшего надзора за точным исполнением законов. Различно понимается функция прокурора в уголовном судопроизводстве и определяются методы его деятельности в этой области.

1. Материалы XXV съезда КПСС. М., Политиздат, 1976, с. 82.

2. Там же, с. 81.

3. Брежнев Л. И. О Конституции СССР. Доклады и выступления. М., Политиздат, 1977, с. 52.

Особенно сложной являются правовая организация прокурорского надзора за расследованием преступлений. Этой проблеме посвящен ряд фундаментальных и полезных исследований. Однако она далеко еще не исчерпана.

Новизна исследования. Основное содержание диссертации подчинено постановке и разработке ряда новых проблем. Они состоят в следующем: выяснение структуры деятельности прокурора; определение системы ее правовых основ, содержания каждой основы и соотношения их; анализ уголовного судопроизводства как целостной системы, функции прокурора в уголовном судопроизводстве и особенностей проявления ее в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования; характеристика высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов в его общих для всех отраслей сторонах и правовых признаках (с выяснением закономерности проявления особых качеств в отдельных отраслях); соотношение функции прокурора с функциями других государственных органов в уголовном судопроизводстве; комплексный анализ полномочий прокурора по осуществлению надзора за расследованием преступлений (содержание каждого полномочия, классификация их, характер возникающих при реализации полномочий правовых отношений); определение и характеристика правовых методов, а также процессуальных форм осуществления надзора за расследованием преступлений; категории предмета и объекта прокурорского надзора, их значение для выработки критериев оценки деятельности по расследованию, для разработки программ и методики осуществления надзора, а также для анализа его эффективности.

На защиту выносятся основные положения по указанным проблемам. Суть их раскрывается дальше.

При рассмотрении названных проблем уточняются и обосновываются отдельные понятия, вводятся некоторые новые. Разработка понятийного аппарата имеет немаловажное значение для решения научных проблем и развития науки. Точные понятия вводят в науку элемент упорядоченности.

Методы исследования. Методологической основой исследования являются принципы марксистско-ленинской диалектики: «Чтобы действительно знать предмет, надо охватить, изучить все его стороны, все связи и «опосредствования».⁴

Диссертация представляет собою опыт системного исследования названных выше проблем. Суть системного подхода автор видит не в том, чтобы налагать на объекты исследования жесткую схему или переводить на язык теории систем привычные правовые понятия, а в том, чтобы возможно полнее представить объекты исследования в их внутренней организации, взаимосвязи и взаимодействии.

4 Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 290.

Исследование проводилось в зависимости от его объекта с использованием всех частных методов, применяемых в юридической науке: логического, сравнительно-правового, конкретно-социологического, включающего в себя ряд приемов (анализ статистических данных, изучение по определенным программам и обобщение материалов практики, анкетирование, непосредственное наблюдение). Применялся метод моделирования теоретических понятий и процессов практической деятельности.

Практическая основа исследования. В диссертации представлены итоги многолетнего изучения работы органов прокуратуры Саратовской, Тамбовской, Астраханской, Волгоградской областей. По вопросам, затронутым в диссертации, проанализировано 500 уголовных дел и 400 наблюдательных производств. Помимо этого в работах, опубликованных автором по теме диссертации, представлены итоги изучения 2000 уголовных дел. Автор использовал также опыт своей практической работы в органах прокуратуры.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав и заключения. Поставленные и обоснованные во введении проблемы рассмотрены в главах:

I. Деятельность прокурора и ее правовые основы.

II. Уголовное судопроизводство как целостная система и прокурорский надзор за расследованием.

III. Правовые средства осуществления прокурорского надзора за расследованием преступлений.

IV. Предмет и объект прокурорского надзора, правовые критерии оценки деятельности по расследованию преступлений.

В «Заключении» излагаются теоретические выводы по проблемам, рассмотренным в диссертации, а также предложения о совершенствовании законодательства, практики осуществления прокурорского надзора, учебного процесса по курсам «Советский уголовный процесс», «Прокурорский надзор в СССР», приводятся данные о реализации предложений.

I. В первой главе исследуются две взаимосвязанные проблемы: механизм формирования деятельности прокурора, ее структура; система правовых ее основ и роль их в формировании деятельности.

Постановка названных проблем является новой. Для того, чтобы совершенствовать деятельность, нужно знать, из чего она состоит, какие факторы на нее влияют. Это объясняет постановку проблем и теоретическое и практическое их значение.

Принципы теории деятельности развиты в трудах советских психологов (соотношение «внешних» и «внутренних» процессов; компоненты деятельности; единицы деятельности; этапы развития; информационное обеспечение).

Правовая деятельность характерна тем, что она направляется на выполнение правовых задач и сами действия облачаются в правовые формы. Правовые положения являются руководящими не

только при совершении практических действий, но и при мысленном конструировании их. Без мысленной модели деятельность не будет организованной и целенаправленной. Мысленная модель, созданная без должного учета информации о реальном процессе и соответствующих правовых положений, не может быть полноценным ориентиром для практических действий.

В правовой деятельности познавательный процесс идет рядом с правоприменительным. Однако первый опережает второй, так как лишь накопление определенной информации о фактических обстоятельствах является основанием для применения норм права. Вместе с тем последние ориентируют в том, что подлежит выяснению.

Особая роль процессуальных норм состоит в том, что они организуют и должным образом направляют деятельность, обеспечивая достижение необходимых результатов и закрепление их.

Юридические нормы вводят в деятельность с самого ее начала упорядоченность, создают алгоритм — систему последовательных правил решения задач.

Деятельность прокурора имеет сложную структуру. Наиболее общую ее структуру (классификатором служит предмет деятельности) можно определить таким образом:

1. Деятельность «по поводу» правовой надзорной деятельности: организация труда, а в более широком смысле — организация работы по осуществлению надзора.⁵ Ввиду многообразия направлений прокурорского надзора правильная организационная настройка работы прокурора является важным условием ее результативности во всех направлениях.

2. Работа прокурора по пропаганде права.

3. Правовая надзорная деятельность, которая заключается в осуществлении прокурором своих полномочий по выявлению нарушений законов и причин и условий, способствующих этим нарушениям, по предупреждению и устранению нарушений законов, а также причин и условий, способствующих нарушениям их.

4. Аналитическая работа, которая служит основой для осуществления прокуратурой организующей роли в борьбе с преступлениями и правонарушениями. Раскрываются предмет и значение аналитической работы.

Деятельности прокурора во всех отраслях надзора присущи определенные общие начала. Она имеет политическую природу и юридические формы. Все юридическое в основе своей имеет политическую природу.⁶

Применение общественно-политических критериев углубляет оценку нарушений законов, постижение их антисоциальной сущности, их связей с другими явлениями.

5. В предмет организации работы входит также организационно-методическое обеспечение других видов деятельности прокурора.

6. К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. т. I, с. 635.

Юридическое в содержании деятельности прокурора проявляется в применении им правовых оценок явлений, в выяснении соответствия или несоответствия тех или иных действий и решений закону. Это — материально-юридический аспект деятельности прокурора. Процессуально-юридический аспект его деятельности состоит в осуществлении им в установленном законом порядке актов надзора.

Применение прокурором правовых критериев органически сочетается с познанием юридически значимых явлений действительности. Следовательно, в содержание его деятельности входит познавательный элемент.

Прокурор оценивает фактические данные по своему внутреннему убеждению, которое имеет не только гносеологический, но и психологический аспект. На содержание деятельности прокурора влияют его психологические качества: конструктивность мышления, волевые качества, коммуникативные и организаторские способности и др. Это — психологические компоненты его деятельности.

В содержание деятельности прокурора входят методика и тактика осуществления надзора. С ними связано оптимальное моделирование рабочих операций, искусство выбора и применения целесообразных способов достижения целей.

Деятельность на основании и во исполнение законов одушевляется нравственными началами.

В ее содержании есть и эстетические начала: культура рабочего места, общения, языка и стиля служебных документов.

Все эти начала, во взаимодействии с правовыми, наполняют деятельность прокурора определенным содержанием. В каждом из них содержатся свои возможности для повышения культуры работы прокурора, эффективности принимаемых им мер в защиту закона, их воспитательной и предупредительной роли. В этом — важный практический смысл дифференциации деятельности прокурора по ее содержанию.

Правовая надзорная деятельность прокурора складывается из действий и решений прокурора — актов надзора. В предусмотренных законом случаях она подлежит документированию. Под актами надзора понимаются: действия прокурора, совершаемые им в порядке осуществления своих полномочий; письменные акты надзора (указания, поручения, постановления и др.); акты резолютивного характера («санкция», «согласие», «утверждение»). Они подвергаются классификации: по содержанию и предмету — на акты проверки исполнения законов и акты реагирования на нарушения законов; по форме — на акты-действия и акты-решения; по юридической силе реализуемых полномочий — акты-представления, акты императивного характера.

Надзорной деятельности прокурора всегда присущи такие элементы: познание фактических обстоятельств, применение норм пра-

ва, защита их. Она характерна не только осуществлением в ней правовых норм, непосредственно ее регулирующих, но и обращением прокурора к тем нормам, которые регулируют деятельность других органов, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан. Все это имеет значение для понимания правовой основы деятельности прокурора.

Самое общее определение правовой основы деятельности государственных органов дает ст. 4 Конституции СССР: Советское государство, все его органы действуют на основе социалистической законности.

Правовая основа деятельности создана нормативными актами. Но для раскрытия содержания и значения правовой основы констатацию ее внешнего качества — нормативности — необходимо дополнить анализом ее составных частей, их свойств и соотношения.

Все правовые нормы конструируют определенное поведение тех субъектов, кому они адресованы. Но по содержащимся в них элементам правовой конструкции поведения (деятельности) они относятся к разным категориям. Одно — правовое определение задач, другое — принципов деятельности, третье — прав и обязанностей соответствующих субъектов и т. д. В таком смысле понятие правовой основы становится множественным: «правовые основы». Это — составные части правовой основы, ее элементы, характерные своим нормативным содержанием, своей ролью в регулировании деятельности.

В систему правовых основ деятельности прокурора входят наиболее общие положения:

1. Конституционное определение функции, возложенной на прокуроров, — осуществление ими высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов (ст. 164 Конституции СССР). Это определение выражает политическую природу и юридическую сущность деятельности прокурора, ее наиболее характерные признаки, ограничивает ее от других форм государственной деятельности, является правовой первоосновой прокурорского надзора.

2. О принципах деятельности прокурора — общих для всех государственных органов и специфических. Правовые принципы выражают наиболее существенные черты правовой конструкции деятельности.

3. О задачах прокурорского надзора. В определении их законом получило свое воплощение социально-политическое назначение деятельности прокурора, указаны ее основные направления.

В работе раскрываются задачи, предусмотренные ст. 2 Положения и уголовно-процессуальным законодательством, соотношение их, конкретные задачи по осуществлению надзора за расследованием. Правовое оформление последних своеобразно. Эти задачи формулируются как общие обязанности прокурора неизменно действо-

вать в определенных направлениях. В законе сказано, что прокурор обязан привлекать к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений, принимать меры к тому, чтобы ни одно преступление не осталось нераскрытым и ни один преступник не уклонился от ответственности; строго следить за тем, чтобы ни один гражданин не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному ограничению в правах; следить за неуклонным соблюдением органами дознания и предварительного следствия установленного законом порядка расследования преступлений (ст. 17 Положения, ст. 211 УПК РСФСР). Перевод «задач» на уровень «обязанностей» усиливает регулятивное значение положений закона о задачах.

Задачи прокурорского надзора за расследованием преступлений более широки, чем об этом сказано в названных нормах. К ним относится также принятие мер к предупреждению нарушений законов и к выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений.

В систему правовых основ деятельности прокурора входят также особенные положения о правовых средствах выполнения задач: 4) о полномочиях прокурора и его компетенции (функциональной, по должностному положению, территориальной); 5) о правовых методах осуществления надзора; 6) о правовых формах деятельности прокурора.

Поскольку прокурор взаимодействует с другими субъектами процессуальной деятельности, определение правовых основ его деятельности будет неполным без указания корреспондирующих обязанностей и прав прокурора прав и обязанностей других субъектов.

Общие правовые основы выражены в Конституции СССР и в Положении о прокурорском надзоре в СССР — законодательных актах государственно-правового характера. Затем в соответствующей части они повторяются и развиваются уголовно-процессуальным законодательством.

В первых двух разделах УПК РСФСР содержится свыше 150 норм, относящихся к прокурорскому надзору за расследованием.

Поскольку первоосновой прокурорского надзора является конституционное определение функции, возложенной на прокуроров, то все другие правовые основы являются ее развитием и конкретизацией (функциональными).

Что же касается ведомственных нормативных актов (приказов и инструкций), то они издаются на основании и во исполнение законов и не могут изменять функциональные основы прокурорского надзора или создавать новые. Содержащиеся в них положения являются производными от названных основ и призваны обеспечивать правильное функционирование прокурорской системы введением определенных начал в организацию работы органов прокуратуры,

в методіку осуществления надзора, утверждением единообразной практики осуществления надзора. Это — акты управления прокурорской системой.

Регулятивная роль общих правовых основ проявляется не только в том, что ими обусловлены «особенные», но и в том, что каждое действие по осуществлению надзора является выражением его сущности, соизмеряется с ними. Конституция СССР «закрепляет лишь главные, принципиальные положения, которые, действуя непосредственно, в то же время раскрываются и конкретизируются в других законодательных актах».⁷

Каждый акт прокурорского надзора соразмеряется с общими задачами надзора. Ряд практически важных положений прямо не выработан в законах, но вытекает из принципов прокурорского надзора.

Определение законом такой правовой основы деятельности прокурора, как его полномочия, заключается в следующем: предусматриваются «ситуативные» обязанности прокурора, представляющие собой указание должного его поведения в ситуации, которая обрисована законом; ему предоставляются права, которые, в отличие от «обязанностей», являются определениями возможного поведения прокурора в различных ситуациях, которые заранее не могут быть рассчитаны. И те, и другие являются нормативными определениями конкретного поведения прокурора, должного или возможного, дают в его руки правовые средства, необходимые для выполнения возложенных на него задач, и поэтому объединяются в полномочия.

Полномочия прокурора связаны с правами и обязанностями других субъектов и поэтому в процессе их реализации возникает новая правовая основа деятельности — правоотношения. Последние сопровождают деятельность, обслуживают ее системой правовых связей между субъектами.

Значение самостоятельной правовой основы деятельности прокурора имеют правовые методы. Закон не дает прямого определения методов. Метод прослеживается в системе единых по своему назначению конкретных способов осуществления надзора.

Деятельность прокурора характерна не только применением специфических правовых методов. Она облекается в правовую форму.

Правовая форма надзора — правовой (процессуальный) порядок осуществления надзорных действий (актов надзора). Положения закона о процессуальном порядке обрисовывают модель этих действий и в этом смысле процессуальная форма их совершения является правовой основой деятельности прокурора.

Значение специфической правовой основы деятельности прокурора имеют положения закона, устанавливающие основания и по-

7. Брежнев Л. И. Доклад «О проекте Конституции (Основного Закона) Союза ССР и итогах его всенародного обсуждения». О Конституции СССР, с. 38.

рядок производства расследования. Анализируя деятельность по расследованию, прокурор применяет соответствующие правовые критерии. Законами, регулирующими эту деятельность, он руководствуется, принимая меры к устранению нарушений законов. По этим причинам они входят в систему правовых основ деятельности прокурора в качестве особой ее основы.

В первой главе дана краткая характеристика правовых основ деятельности прокурора. Она дана в той мере, в какой это необходимо, чтобы показать особое значение каждой, взаимосвязь их, раскрыть их систему. Более детально правовые основы деятельности прокурора анализируются в других главах работы.

По ходу исследования обращается внимание на преуменьшения или преувеличивания в литературе роли отдельных правовых основ. Теоретически и практически важно, чтобы каждой из них отводилось свое место в регулировании деятельности.

Глава заключается схемой правовых основ деятельности прокурора, иллюстрирующей систему их и взаимосвязь.

II. Основная проблематика второй главы — рассмотрение уголовного судопроизводства как целостной системы, выяснение места и роли прокурорского надзора в этой системе, особенностей его правовой организации в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Главными являются два аспекта исследования: процессуальная деятельность прокурора как часть системы уголовного судопроизводства; прокурорский надзор как особая система и характер проявления его системных качеств в уголовном судопроизводстве.

Уголовное судопроизводство представляет собой сложную, но четко организованную целостную систему⁸ и состоит из многих компонентов. Ему присущи все признаки целостных систем: устойчивая организация (по составу и соотношению компонентов как в целом, так и в стадиях); подчинение составных частей целому; их определенная автономность и развитие в рамках целого; взаимодействие частей, приводящее к новым системным качествам, не свойственным отдельным частям.

Уголовно-процессуальная деятельность в своем общем потоке развивается по стадиям, каждую из которых можно рассматривать как подсистему или отдельную систему в рамках более общей системы.

В общем потоке уголовно-процессуальной деятельности в качестве отдельных компонентов уголовного судопроизводства выделяются виды ее, характерные тем, что деятельность осуществляется

8. Под целостной системой понимается совокупность компонентов, взаимодействие которых порождает новые (интегративные, системные) качества, не присущие ее образующим.

Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1968, с. 7.

определенным субъектом (субъектами), имеет свою природу и сущность и, взаимодействуя с другими видами ее, не утрачивает своей автономии. Это: производство расследования; осуществление правосудия; надзор за точным и единообразным исполнением законов; общественное обвинение и общественная защита; защита своих интересов обвиняемым, потерпевшим, гражданским истцом и ответчиком (каждая — особый вид деятельности); защита интересов обвиняемого его защитником; представительство других участников процесса; выполнение некоторыми участвующими в процессе лицами определенных обязанностей.

Некоторые виды процессуальной деятельности присущи только определенным стадиям, другие — разворачиваются во многих стадиях. Прокурор осуществляет или может осуществлять свою деятельность во всех стадиях уголовного процесса.

Возможна дифференциация и самих видов процессуальной деятельности, но это будет дифференциация в рамках той или иной части, с выявлением свойств части, а не системных компонентов уголовного судопроизводства.

Системный анализ уголовного судопроизводства дает возможность полнее выяснить содержательную его сторону, структуру и взаимодействие составных частей, действительное место и значение процессуальных категорий. При этом можно с новых, нетрадиционных позиций подойти к решению сложной проблемы уголовно-процессуальных функций.

Системный подход требует, чтобы при исследовании была выдержана единая линия, чтобы качества одних явлений не приписывались другим. Если стадия судебного разбирательства характерна сосредоточением власти принимать решения у суда и равными процессуальными возможностями для обвинения и защиты, то это не означает, что другие стадии уголовного процесса должны рассматриваться сквозь призму трех процессуальных функций (обвинения, защиты, правосудия).

Обвинительный вывод (обвинение в материальном смысле) и поддержание обвинения (обвинение в процессуальном смысле) — взаимосвязанные, но разные по своей природе категории. Деятельность, состоящая в поддержании обвинения, может опираться на достаточное основание лишь в том случае, когда обвинительными выводами завершено расследование.

Обвинение не находится в одном ряду с видами процессуальной деятельности. Оно в том или другом качестве входит в отдельные ее виды и обуславливает другие или влияет на них.

И защита — не единая по своей природе деятельность. Основания для деятельности в защиту от обвинения появляются как только обвинение сформулировано и предъявлено. Однако есть деятельность в защиту от обвинения как осуществление права на защиту (обвиняемого), которая диспозитивна. И есть деятельность в

защиту обвиняемого, которой присущи функциональные черты,— защитника обвиняемого. Функциональная природа деятельности коллегий адвокатов нашла свое выражение в ст. 161 Конституции СССР.

Теоретически оправданным и полезным является выяснение природы и сущности процессуальной деятельности того или иного вида.

Природа уголовного судопроизводства, следовательно, и деятельности государственных органов в его рамках, в общих чертах заключается в том, что, поскольку совершаются преступления, необходима устойчивая, хорошо организованная согласно принципам социалистического демократизма правовая система борьбы с этим злом, способная воздействовать и на те явления, которые его порождают, выполнять профилактическую и воспитательную роль. Важным условием правильного функционирования такой системы является размежевание сфер деятельности государственных органов, осуществление каждым в рамках этой системы определенной функции, что означает не только разделение труда. В этом заложен значительный политический, социальный, правовой и психологический смысл.

Привлечение лица в качестве обвиняемого — существенный элемент уголовного судопроизводства, входящий в структуру деятельности того органа, который осуществляет этот акт. Но этот акт не порождает выполнения обвиняемым функции защиты. Деятельность обвиняемого была бы функциональной при проведении следующего принципа: «доказывает тот, кто утверждает или опровергает». Проведение такого принципа существенно влияло бы на характер функциональной организации уголовного судопроизводства, внедряло бы так называемую «чистую» состязательность, ставило бы обвиняемого перед необходимостью доказывать свою невиновность. В этом случае деятельность как обвиняемого, так и его защитника имела бы одну природу, протекала бы в одной плоскости, была бы осуществлением функции защиты.

В советском уголовном судопроизводстве исключено переложение обязанности доказывания на обвиняемого. Обвиняемый действует в свою защиту на основе права на защиту.

Формирование и некоторое развитие (в наиболее существенном) функций государственных органов в судопроизводстве начинается в области государственного права: определяется сущность, основные принципы и направления их деятельности, происходит размежевание сфер их деятельности—создаются основы конструкции судопроизводства как правоохранительной системы.

Существуют государственно-правовые функции разного уровня (объема): функции государства в целом, выражающие содержание работы всего государственного организма; функции отдельных государственных органов.

Поскольку уголовное судопроизводство представляет собою особую организованную правоохранительную систему, и соответствующие государственные органы включаются в него всеми или отдельными сторонами своей деятельности, то и появляется необходимость в определении сущности их деятельности в рамках этой системы — их уголовно-процессуальных функций.

Функции суда и прокурора получили конституционное определение. В конституционных нормах нет положений о функции расследования преступлений. Соответствующие нормы содержатся в законодательных актах государственно-правового характера о других органах: о прокуратуре, об органах внутренних дел.

Предварительное расследование не относится к другим формам государственной деятельности, а по природе, задачам и правовой характеристике является самостоятельной формой.

Процессуальная деятельность органов дознания и предварительного следствия отграничена от процессуальной деятельности других государственных органов, имеет самостоятельное содержание и значение и вместе с тем входит составной частью в уголовное судопроизводство. В ее основе лежит осуществление специфической процессуальной функции — расследования преступлений. Такое определение ее наиболее полно выражает сущность деятельности органов дознания и предварительного следствия. Утверждать, что они выполняют функцию обвинения — значит, характеризовать их деятельность только по тому обстоятельству, что лица, избранные в совершении преступления, привлекаются в качестве обвиняемых и не замечать других сторон и направлений их деятельности.

Уголовно-процессуальная функция как особая правовая категория применительно к деятельности государственных органов является наиболее общим определением сущности последней. Это — ее правовая первооснова («субстанция»). «Сущность» развертывается в содержание через различные правовые категории. Развитие и конкретизация «сущности» процессуальным законодательством могут быть разными. При этом могут быть широко раскрыты заложенные в «сущности» возможности, а могут быть и сужены. Поэтому особенно важно, чтобы наиболее сущностное понимание деятельности не было односторонним.

В главе анализируется конституционное определение функции прокурора. В нем обоснованно использован термин «высший надзор». Более емкого термина для краткого выражения сущности деятельности прокурора нет. Смысл применения этого термина состоит не в ранжировке «надзоров», не в указании того, какой из них «выше», а какой «ниже» (каждый занимает свое место), не столько в сравнительной, сколько в содержательной, качественной характеристике прокурорского надзора. Наряду с такой характеристикой этот термин несет в себе и элемент обособления прокурорского надзора от других форм государственной деятельности.

Однако правовые признаки прокурорского надзора не могут быть выведены из термина «высший надзор». Они выводятся из организации его законодательством как особой функциональной системы.

Прокурорскому надзору во всех его отраслях присущи определенные стороны: проверка исполнения законов, обнаружение нарушений их и выяснение обстоятельств, при которых это произошло, виновных лиц, а также причин и условий, способствующих нарушениям законов; реагирование на нарушения законов и принятие мер к устранению причин и условий, способствующих нарушениям их.

Третья сторона прокурорского надзора заключается в организующей его роли в борьбе с нарушениями законов и обусловлена его назначением обеспечивать единообразное исполнение законов, о чем говорит ст. 164 Конституции СССР. Для того, чтобы выяснить, единообразно ли исполняются законы, необходимо постоянно анализировать практику. Задача повсеместно утверждать единообразное исполнение законов требует также координации работы правоохранительных органов, разработки и внесения другим органам, учреждениям и организациям рекомендаций о мерах по укреплению законности. Организующая роль прокурора в этом отношении проявляется в рамках его надзорной функции: он ставит вопрос на обсуждение, на основе итогов изучения и обобщения практики вносит свои рекомендации.

Положение ст. 164 Конституции СССР об осуществлении прокурорами высшего надзора не только за точным, но и единообразным исполнением законов следует рассматривать как выражение указанной роли прокуроров и основу для ее развития в Законе о прокуратуре СССР.

Прокурорскому надзору в отдельных отраслях присущи и особые качества, которые, однако, не превращают его в конгломерат функций. Они свидетельствуют о гибкости, динамичности его системы, о разных вариантах проявления единой его законоохранительной сущности.

Во второй главе раскрываются следующие системные признаки прокурорского надзора: в надзоре за точным и единообразным исполнением законов состоит специальное назначение прокуратуры; это — особая форма государственной деятельности; надзор осуществляется от имени государства; при подотчетности Генерального прокурора СССР высшему органу власти; он осуществляется на основе принципов единства и централизации, независимости прокуроров от местных органов; распространяется, за некоторым исключением, на все области общественных отношений, регулируемых правом (признак универсальности); при осуществлении надзора исходными для прокурора являются положения законов (они применяют соответствующие правовые критерии); прокурорский надзор характе-

рен своеобразными правовыми средствами выполнения поставленных задач; его осуществление связано с возникновением и развитием специфических правоотношений; он имеет своим предметом точное и единообразное исполнение законов.

Прежде, чем сделан вывод о функции прокурора в уголовном судопроизводстве, дан краткий анализ форм руководства и контроля в уголовном судопроизводстве. Эта проблема требует особого исследования. В главе затронут ряд вопросов: виды руководства и контроля и связь их с соответствующими процессуальными функциями, сущность и пределы руководства и контроля и соотношение их с прокурорским надзором.

Сделан вывод, что между руководством и контролем нужно проводить отчетливую грань. Суд не руководит той деятельностью, которая предшествует судебным стадиям. Относительно этой деятельности он осуществляет контроль в судебных стадиях. Элемент руководства появляется при возвращении дела на доследование и ограничивается постановкой задач. Было бы последовательным распространить и на указания суда проведенное в ряде других случаев положение, что они не предрешают принятия следователем и прокурором решений о судьбе обвинения.

В судебных стадиях, занимая руководящее положение, суд не управляет тем содержанием деятельности участников процесса, которое заключается в выполнении ими своих функций, в реализации ими прав. В данном случае суд осуществляет только контроль.

Положение того или иного субъекта процессуальной деятельности в качестве органа руководства и контроля не исключает возможности осуществления надзора за точным исполнением законов в его деятельности.

В заключительном параграфе второй главы анализируются уголовно-процессуальные функции прокурора и следователя в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

В науке уголовного процесса вопрос об уголовно-процессуальных функциях прокурора и следователя относится к числу наиболее дискуссионных. Традиционным является понимание уголовно-процессуальных функций как определенных направлений, особым образом отграниченных сторон уголовно-процессуальной деятельности (обвинение, защита, разрешение дела). Во многих характеристиках функций прокурора и следователя варьируются указания на эти стороны.

Однако уголовно-процессуальной деятельности вне отдельных ее видов и их взаимодействия не существует. Определение функций прокурора и следователя применительно к отдельным «сторонам» (обвинение) не раскрывает в полной мере сущности их деятельности, и тем более — особого характера каждой.

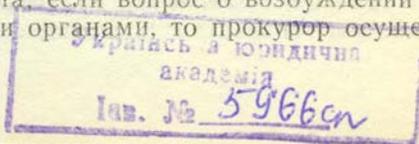
Следует сделать ряд теоретически важных для рассмотрения

проблемы уголовно-процессуальных функций выводов: они не могут быть выделены как некие общие направления процессуальной деятельности вне ее конкретных видов; отдельные виды процессуальной деятельности по своей природе и сущности функциональны; функциональна деятельность государственных органов в уголовном судопроизводстве; функции их имеют государственно-правовое определение, а определение и развитие их уголовно-процессуальным правом является преемственным. В связи с этим функция государственного органа в уголовном судопроизводстве не может быть в одном отношении государственно-правовой, а в другом — процессуальной. Она одновременно и государственно-правовая, и процессуальная.

Однако на проблему уголовно-процессуальных функций следует взглянуть и из «глубин» процесса. Возможно, что с появлением обвинения вся система уголовного судопроизводства существенно перестраивается и поэтому в качестве составных ее частей следует выделять не отдельные виды деятельности, а что-то другое. Поэтому в главе рассмотрена материально-правовая и процессуальная природа обвинения. Показано, что обвинение не является самостоятельным видом уголовно-процессуальной деятельности, а входит в разных качествах в содержание отдельных видов деятельности, или порождает такие виды ее, как деятельность обвиняемого и его защитника, или влияет на деятельность других участников процесса. В связи с этим рассмотрен вопрос о соотношении отдельных уголовно-процессуальных функций и отношении их к обвинению: расследование преступлений и обвинение; расследование, право на защиту и функция защиты; предварительное следствие и дознание; расследование и правосудие; расследование, обвинение и прокурорский надзор.

Прокурорский надзор в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования остается неизменным в его сущности, законоохранительном назначении, в его сторонах и свойственных ему признаках. Но он приобретает и новые качества.

Как и в других отраслях надзора, прокурор проверяет исполнение законов, обнаруживает нарушения их, выясняет обстоятельства нарушения закона. Новые качества его деятельности состоят в том, что, обнаружив признаки преступления, он выясняет наличие или отсутствие основания для возбуждения уголовного дела; если вопрос о возбуждении уголовного дела рассматривается органом дознания или следователем, то прокурор проверяет исполнение законов в их деятельности. Как и в других отраслях надзора, он реагирует на нарушения законов. Особенное здесь состоит в том, что актом реагирования в случае совершения преступления является возбуждение уголовного дела; если вопрос о возбуждении уголовного дела решается другими органами, то прокурор осуществляет



надзор за законностью и обоснованностью принимаемых ими решений.

Прокурор может лично расследовать уголовное дело и привлечь виновных к уголовной ответственности. Методы и формы деятельности прокурора являются иными, когда расследование производит орган дознания или следователь. Он осуществляет надзор за точным исполнением законов в их деятельности. Характер его уголовно-процессуальной функции в любом случае не изменяется. Но правовая организация надзора за расследованием преступлений по сравнению с другими отраслями прокурорского надзора отличается рядом особенностей.

III. В третьей главе исследуются правовые средства осуществления надзора за расследованием. К ним в первую очередь относятся полномочия прокурора.

В содержании полномочий прокурора, в характере и юридической силе осуществляемых на их основе актов надзора проявляется своеобразие правовой организации прокурорского надзора за расследованием.

Природа этого явления заключается в следующем. Законоохранительную функцию в уголовном судопроизводстве прокурор осуществляет в правоохранительной по своей сущности области деятельности. Поэтому в общей системе прокурорского надзора она выделяется как особая часть, как специфическая уголовно-процессуальная функция прокурора. Но в то же время деятельность прокурора входит в систему уголовного судопроизводства в качестве особого звена. Другие звенья этой системы: дознание, предварительное следствие, осуществление правосудия по уголовным делам. Все звенья ее по-своему автономны, но они и взаимодействуют между ними существуют функциональные связи.

Характер взаимодействия, функциональных связей прокурорского надзора и других звеньев не может быть одинаковым, поскольку каждое звено выполняет свою функцию в рамках общей системы. Для того, чтобы система уголовного судопроизводства функционировала правильно, ее необходимо соответственно настроить.

Обозначим звенья системы: Д — дознание, ПС — предварительное следствие, ПН — прокурорский надзор, П — правосудие.

Представим себе, что это — совершенно автономные звенья. В этом случае просчеты звена Д должны устраняться в звеньях ПС и ПН. И вся тяжесть работы по выполнению задач уголовного судопроизводства падает на звено П. Возникает необходимость в «переналадке» звеньев ПС, ПН и П, в изменении характера их функций и, соответственно, в организационной их перестройке.

Предположим другое. У всех звеньев или некоторых из них нет автономии. Произойдет полное или частичное смешение функций и будут утрачены те гарантии правильного функционирования системы, которые связаны с разграничением функций. Следова-

но, необходимы и определенная автономия звеньев и связи между ними, достаточно сильные, чтобы вся система действовала эффективно.

Обязательная сила и даже дискретность актов прокурора и суда относительно дознания и предварительного следствия обусловлены тем, что такие их качества являются важным условием оперативного устранения неполадок в системе уголовного судопроизводства.

Своеобразие полномочий прокурора по осуществлению надзора за расследованием преступлений объясняется и тем, что расследование является той правоохранительной деятельностью, благодаря которой выясняются основания для передачи дела суду, для дальнейшей деятельности прокурора в защиту закона. Не имея возможности активно влиять на деятельность по расследованию преступлений, прокурор в своих дальнейших мерах в защиту закона оказался бы связанным просчетами предварительного расследования и сделанными в этой стадии выводами или был бы поставлен перед необходимостью лично устранять недостатки расследования, то есть принимать на себя выполнение функций расследования.

Содержание полномочий прокурора в области надзора за расследованием таково, что он может, когда это требуется, становиться руководителем дознания и предварительного следствия. Но юридически сильные полномочия предоставлены ему не для того, чтобы он всегда выступал в этом качестве, то есть в сущности выполнял ту же функцию расследования.

И здесь возникает противоречие, которое не может быть в полной мере разрешено законодательством: с одной стороны, у прокурора по характеру его функции должны быть полномочия, достаточно широкие и юридически эффективные, чтобы активно влиять на деятельность по расследованию преступлений, с другой стороны — чрезмерное использование им таких полномочий может приводить к принижению инициативы и самостоятельности органов дознания и следователя, автономии их функции.

Частично это противоречие разрешено посредством введения гарантий самостоятельности следователя (ч. II ст. 127 УПК РСФСР). И оно полностью разрешается в аспектах методическом и тактическом, а также теоретического разграничения методов осуществления надзора за расследованием, о чем будет сказано дальше.

Рассмотрен практически важный вопрос: распространяются ли полномочия прокурора, предусмотренные ст. 19 Положения и ст. 211 УПК РСФСР, на стадию возбуждения уголовного дела. Обосновывается вывод, что они определены законом в расчете и на эту стадию. Однако этот вопрос следует более определенно решить в Законе о прокуратуре СССР и в уголовно-процессуальных законах.

Полномочия прокурора представляют собою правовые определение его «ситуативных» обязанностей и прав. «Ситуативная» обязанность — это определение законом должного поведения при обстоятельствах, указанных законом. Если последние заранее предусмотреть невозможно, то закон говорит о «праве» прокурора. «Обязанности» и «права» составляют полномочия прокурора. В каждом его полномочии содержится указание на конкретное правовое средство осуществления надзора, так как «обязанность» и «право» — это не только вид поведения, но и определение характера («меры») должного или возможного поведения.

Полномочия прокурора подвергнуты группировке по ряду общих признаков.

Постановка и рассмотрение этого вопроса имеет определенное теоретическое и практическое значение, так как в данном случае выясняются признаки единства и различия в полномочиях, их соотношение и взаимосвязь. Группировка полномочий дает возможность построить определенную типологию правовых связей прокурора с органами дознания и предварительного следствия.

Выделены следующие группы полномочий прокурора: характерные наличием в них организационно-распорядительных элементов; используемые для получения необходимой информации о ходе дознания и предварительного следствия, об исполнении законов в деятельности по расследованию; права, дающие прокурору возможность непосредственно влиять на ход и результаты расследования, принимать оперативные меры к предупреждению и устранению нарушений законов; полномочия принимать решения по вопросам, возникающим в ходе расследования. Особо выделяются полномочия прокурора по проверке дела, поступившего с обвинительным заключением, и решению вопроса об утверждении обвинительного заключения и передаче дела в суд. Раскрываются содержание и сфера применения каждого полномочия, отнесенного к той или иной группе, характер возникающих при этом правоотношений.

Каждое полномочие прокурора указывает на способ (прием) совершения надзорных действий. Большое теоретическое и практическое значение имеет вопрос о единых началах, заложенных в правовых способах (приемах) осуществления надзора. Если в системе их есть ряд единых начал, то правомерно выделение определенных методов осуществления надзора за расследованием.

Метод как особая правовая категория находит свое воплощение в системе однородных по своей природе и назначению действий прокурора. Правовое определение его своеобразно. Оно является множественным, структурным. Закон не дает понятия или перечня методов. Он указывает частные способы (приемы) совершения конкретных действий, разворачивает их систему. И в этой системе можно теоретически выделить те элементы, которые входят в структуру того или иного метода.

В связи с такой постановкой вопроса в главе дана графическая характеристика актов прокурорского надзора, которым присущи свои способы (приемы), то-есть в общих чертах показана правовая организация прокурорского надзора за расследованием.

При осуществлении актов надзора возникают правовые связи разного уровня, включая и связи субординации, характерные для метода руководства. По мнению автора, передача следственного аппарата в подчинение прокуратуре не сыграла значительной роли в развитии метода прокурорского руководства следствием. Его развитие было обусловлено при учреждении прокуратуры самим характером возложенной на нее функции.

Прокурорское руководство следствием не тождественно административному, которое, даже при введении его в определенные процессуальные формы, сохраняет свою природу, остается административным.

Но метод процессуального руководства не является единственным методом осуществления прокурором его функций в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Процессуальное законодательство вводит в действие определенную систему доставления прокурору информации о ходе дознания и предварительного следствия, проверки исполнения законов в этой деятельности.

Если общий надзор рассчитан на использование разных источников информации о нарушениях законов и проверка исполнения законов не имеет особой правовой организации, то в рассматриваемой отрасли проверка исполнения законов является особо организованной, осуществляемой систематически и в широком объеме деятельностью. На прокурора возлагается обязанность следить за неуклонным исполнением законов в деятельности по расследованию преступлений. Он осуществляет постоянное наблюдение за ходом расследования всех без исключения уголовных дел, которые в тот или иной период времени находятся в производстве. «Наблюдение» — понятие более узкое, чем проверка исполнения законов. Это — один из способов организации проверки исполнения законов.

Правовая организация проверки исполнения законов придает ей значение самостоятельного метода осуществления прокурорского надзора за расследованием.

Свою надзорную функцию прокурор осуществляет как путем постоянной проверки исполнения законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия, так и путем руководства деятельностью по расследованию. Каждый из этих методов применяется в соответствующих условиях.

Против такой постановки вопроса о методах прокурорского надзора за расследованием в литературе высказано возражение: «Разве определение характера метода зависит от того, часто или

редко прокурору приходится давать указания, отменять незаконные постановления и т. п.? ...Руководство как социальная (правовая) функция определяется не частотой повторяемости единиц, а функциональной запрограммированностью желаемых (и достигаемых) результатов».⁹

Характер функции прокурора, обусловленная ею природа прокурорского процессуального руководства расследованием, определенная самостоятельность («автономность») функции расследования требуют особенно четкого разграничения этих методов. В функции прокурора запрограммирован как первый, так и второй метод. Систематически осуществляемая проверка исполнения законов дополняется методом руководства, когда последний действительно необходим. Если нет необходимости давать указания, отменять постановления, то такие действия прокурора становятся бесцельными. Но объект и предмет надзора существуют: есть деятельность по расследованию и проводится проверка точного исполнения законов в этой деятельности.

В правовых нормах, устанавливающих обязанности прокурора по осуществлению надзора за расследованием и характер направляемой ему информации о ходе расследования, еще нет полной согласованности: так, прокурор обязан строго следить за тем, чтобы ни один гражданин не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному незаконному ограничению в правах, а направление прокурору копии постановления о привлечении в качестве обвиняемого предусматривает только УПК УССР (ст. 132), копии постановления об избрании меры пресечения — только УПК Киргизской ССР (ст. 79).

Однако и та информация, доставление которой прокурору предписано законом, поступает во многих случаях несвоевременно. Вследствие этого возможности наблюдательных производств как средства правильной организации работы прокурора по осуществлению надзора за расследованием всех дел, находящихся в производстве, еще недостаточно используются.

Если прокурор полностью расследует дело лично, нет надзора за производством следствия или дознания. Но по своей правовой природе и эта деятельность прокурора представляет собою осуществление возложенной на него функции.

Таким образом, в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования прокурор осуществляет свою функцию, прибегая к трем методам: проверки исполнения законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия; процессуального руководства расследованием; личного расследования.

9. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве: М., Изд. «Наука», 1975, с. 197.

Нуждается в исследовании вопрос о процессуальном порядке деятельности прокурора. На то, что для прокурора процессуальный порядок обязателен, указывает ст. 1 УПК РСФСР. Но этот порядок определяется законом по-разному. В одних случаях говорится лишь о самих актах надзора, в других — подробно регламентируется деятельность прокурора, которая предшествует принятию им решения (ст. ст. 213—217 УПК РСФСР). Если прокурор лично производит следственное действие или принимает участие в его производстве, то для него обязателен установленный законом порядок производства следственного действия. Его участие не может изменять этого порядка, должно быть полностью согласовано с последним.

В диссертации дана общая характеристика процессуального порядка деятельности прокурора: существует повод к рассмотрению им возникшего вопроса; в связи с поводом осуществляется деятельность, благодаря которой устанавливаются основания для принятия тех или иных мер; соответствующая деятельность и результаты ее — иногда только они — получают свое выражение в процессуальном акте надзора; в нем же прокурор указывает на принимаемые им меры; акт надзора имеет значение юридического факта, порождающего процессуальные отношения на этапе реализации необходимых мер; прокурор проверяет реализацию этих мер.

Анализируются процессуальные акты надзора: указания, решения (постановления, решения резолютивного характера), поручения прокурора, его представления.

Сделан вывод, что указания прокурора не утрачивают своей обязательной силы и в том случае, когда они даны по вопросам, которые перечислены в части 2 ст. 127 УПК РСФСР. Указания прокурора по этим вопросам в случае несогласия с ним следователя имеют ту правовую силу, что следователь должен рассмотреть поставленный прокурором вопрос и в случае несогласия ответить на постановку его письменными возражениями, что он не может принимать решение, противоречащее тому, которое предложено прокурором. Однако и прокурор не вправе передать дело другому следователю или лично провести в жизнь предлагаемое им решение, так как законом установлен особый порядок рассмотрения возникшего конфликта, гарантирующий правильное его разрешение, — возражения следователя рассматриваются вышестоящим прокурором.

IV. В четвертой главе разрабатывается проблема предмета и объекта надзора, которая имеет важное теоретическое и практическое значение для прокурорского надзора во всех его отраслях. Вместе с тем она тесно связана и с главной проблемой исследования — правовыми основами деятельности прокурора.

Осуществление прокурором возложенной на него функции предполагает его обращение к тем положениям закона, надзор за точ-

ным и единообразным исполнением которых он осуществляет, и к той деятельности, которая регламентируется законом. Это и обуславливает выделение категорий предмета и объекта надзора.

Предмет надзора за расследованием преступлений — точное исполнение тех законов, которые должны применяться при расследовании преступлений. Он указывает на то, за чем именно осуществляется надзор, что составляет его программу, какие правовые критерии при этом применяются, что обеспечивается им. Через «предмет» осмысливаются конкретные цели надзора.

Понятие объекта надзора раскрывает, на что он распространяется, где осуществляется, что прокурор оценивает, применяя правовые критерии, и на что он воздействует, обнаружив нарушение закона и добиваясь восстановления законности.

Объектом надзора является процессуальная деятельность органа дознания, следователя, начальника следственного отдела, участников процесса и всех других лиц, вовлекаемых в процессуальную деятельность при расследовании преступлений.

Нужно особо подчеркнуть, что это — объект именно надзора за точным исполнением законов, то есть соответствующая деятельность выступает в качестве объекта в том смысле, что прокурор подвергает ее анализу и оценке с точки зрения точного исполнения законов и на нее, обнаружив нарушение закона, он воздействует своими методами.

Законы являются источниками правовых критериев для оценки деятельности.

Система этих критериев является сложной. Наиболее общие из них обусловлены наличием предпосылок и оснований для возбуждения уголовного дела и производства предварительного расследования, задачами уголовного судопроизводства в целом и задачами предварительного расследования. Деятельность по расследованию преступлений не может не оцениваться с той точки зрения, насколько она отвечает этим задачам. При анализе и оценке отдельных процессуальных действий имеют значение критерии достаточного основания для их производства и результативности.

Другие критерии обусловлены принципами уголовного судопроизводства и общими условиями предварительного расследования, полномочиями органов дознания и предварительного следствия, процессуальным порядком производства отдельных действий, обязанностями и правами участников процесса.

Особое значение для оценки деятельности по расследованию имеют процессуальные акты: постановления, протоколы. Формулируются конкретные критерии оценки этих актов.

Положения законов, точное исполнение которых является предметом надзора, определяют программу его осуществления — круг вопросов, которые подлежат выяснению при проверке исполнения законов. В дальнейшем, по мере выяснения вопросов и необходи-

мости принятия мер в защиту закона, программа надзорной деятельности конкретизируется.

Программы надзора целесообразно разрабатывать применительно к отдельным этапам и направлениям деятельности по расследованию преступлений. В ряде работ, опубликованных автором, такие программы разработаны (надзора в процессе собирания и проверки доказательств; надзора за законностью привлечения в качестве обвиняемого; осуществления надзора по делу, поступившему с обвинительным заключением, за обоснованностью и законностью приостановления производства и прекращения уголовного дела).

Некоторые программы осуществления надзора нормативно обусловлены: позиции наблюдения за ходом дознания и предварительного следствия; проверка законности и обоснованности действий и решений при даче санкций, согласия, при утверждении актов дознания и предварительного следствия и в случае разрешения прокурором вопросов, отнесенных к его компетенции; проверка прокурором дела, поступившего с обвинительным заключением. Другие программы — вероятностны, ситуативны, определяются в каждом случае в зависимости от повода и основания для производства надзорных действий.

Программа надзора является основой для разработки методики и тактики его осуществления.

Методика и тактика являются составными элементами искусства работы. Методика работы представляет собою систему необходимых и наиболее целесообразных способов ее выполнения. Выбор наиболее целесообразного и эффективного способа из числа возможных — это и тактика работы. Тактика в этом смысле является составной частью методики. Но она состоит также и в искусстве наиболее эффективной реализации способов достижения поставленной цели.

От программы осуществления надзора — к разработке методики и тактики проверки исполнения законов по каждому вопросу, мер по устранению нарушений законов — так создается модель предстоящей работы, благодаря которой она будет хорошо организованной, целенаправленной, эффективной.

Программы надзора, определяющие его объем и содержание, обуславливают и аспекты анализа его эффективности. Поскольку характер и результаты деятельности прокурора не в полной мере отражаются в статистике, основным методом выяснения ее эффективности становится изучение и обобщение практики осуществления надзора по уголовным делам применительно ко всем вопросам, составляющим его программу, и присущий аналитической работе частный метод экспертных оценок. Такие оценки могут быть выражены в баллах или в математических знаках и формулах.

V. В «Заключении» излагаются выводы по теоретическим проблемам, рассмотренным в диссертации, предложения о совершенствовании законодательства и практики, а также учебного процесса по дисциплинам «Советский уголовный процесс», «Прокурорский надзор в СССР».

Итоги исследования реализованы в разных формах. Они получили отражение в публикациях монографического характера, в статьях, в выступлениях на научных конференциях (всесоюзных, межвузовских и вузовских по итогам научно-исследовательской работы). В опубликованных тезисах докладов и сообщений на конференциях изложены не только теоретические выводы, но и предложения о развитии законодательства и совершенствовании практики осуществления прокурорского надзора. Ряд публикаций специально посвящен обоснованию предложений о развитии правовых основ прокурорского надзора. Рекомендации о совершенствовании законодательства о прокурорском надзоре и уголовно-процессуальных законов представлены компетентным органам.

По результатам исследования проблем, затронутых в диссертации, и обобщения практики автор выступал с докладами на научно-практических конференциях и семинарах, проведенных прокуратурами Астраханской, Волгоградской, Саратовской, Тамбовской и Ульяновской областей.

Теоретические выводы и итоги обобщения практики реализованы также в форме публикаций по вопросам методики преподавания учебных курсов «Советский уголовный процесс», «Прокурорский надзор в СССР», издания и использования в учебном процессе по названным курсам учебных и учебно-методических пособий.

СПИСОК

ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ, В КОТОРЫХ ИЗЛОЖЕНЫ ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

1. В. И. Ленин об организации и деятельности суда, прокуратуры и органов расследования. Материалы научной конференции, посвященной 40-летию Октябрьской революции. Саратов, «Коммунист», 1957. 0,25 п. л.
2. Возбуждение уголовного дела. Изд. Саратов. ун-та, 1958. 1,5 п. л.
3. Основные принципы организации и деятельности прокуратуры. Сб. материалов научной конференции. Саратов, «Коммунист», 1959. 0,25 п. л.
4. Прокурорский надзор в суде первой инстанции по уголовным делам. Изд. Саратов. ун-та, 1962. 3,75 п. л.
5. Прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве. «Советское государство и право», 1962, № II. 0,3 п. л.
6. Некоторые вопросы прекращения уголовных дел и прокурорского надзора за законностью прекращения дела. Ученые записки Саратовского юридического института, вып. XI. Изд. Саратов. ун-та, 1964. 0,75 п. л.
7. Правовые основания и формы уголовно-процессуальной деятельности. Материалы научной конференции по итогам научно-исследовательской работы за 1963-1964 гг. Изд. СГУ, 1965. 0,25 п. л.

8. Прокурорский надзор в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Ученые труды Саратовского юридического института, вып. 2. Саратов, «Коммунист», 1965, 3 п. л.
9. О соотношении предмета науки и учебного курса «Прокурорский надзор в СССР». Прокурорский надзор в СССР. Материалы совещания работников прокуратуры, научных сотрудников и преподавателей. М., 1966. 0,25 п. л.
10. Значение наблюдательных производств для организации работы прокурора по надзору за дознанием и предварительным следствием. Прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием. М., 1964. 0,25 п. л.
11. Рецензия на учебник по курсу «Прокурорский надзор в СССР». «Социалистическая законность», 1967, № 4. 0,25 п. л.
12. Некоторые вопросы совершенствования деятельности органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры. «50 лет советской власти и актуальные проблемы правовой науки». Саратов. 1967. 0,25 п. л.
13. Советский уголовный процесс, особенная часть. Главы: Возбуждение уголовного дела. Предварительное расследование. Изд. Саратов. ун-та, 1967, 6,5 п. л.
14. Сущность и принципы прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. Ученые записки Саратовского юридического института, вып. XVI. Саратов, 1969. 0,75 п. л.
15. О преподавании курса «Прокурорский надзор в СССР» в Саратовском юридическом институте. Сб. «Научная информация по вопросам борьбы с преступностью», М., 1972. 0,5 п. л.
16. Принцип законности и его аспекты в деятельности прокурора. Сб. «Проблемы прокурорского надзора». М., 1972. 0,25 п. л.
17. Правовое регулирование деятельности прокурора. Сб. «50 лет на страже социалистической законности». Алма-Ата, 1972. 0,25 п. л.
18. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. Изд. Саратов. ун-та, 1972, 12 п. л.
19. Сущность прокурорского надзора и его соотношение с другими формами государственной деятельности. Сб. «Советская прокуратура на страже законности». Изд. Саратов. ун-та, 1973. 0,25 п. л.
20. Самостоятельность следователя органов внутренних дел и процессуальное руководство следствием. Сб. «Вопросы теории и практики предварительного следствия в органах внутренних дел». Саратов. 1973, 0,5 п. л.
21. Прокурорский надзор на отдельных этапах предварительного следствия. Изд. Саратов. ун-та, 1974. 6 п. л.
22. Прокурорский надзор за законностью приостановления предварительного следствия. Сб. «Вопросы теории и практики прокурорского надзора». Изд. Саратов. ун-та, 1974. 0,5 п. л.
23. Учебно-методическое пособие по курсу «Прокурорский надзор в СССР». Изд. Саратов. ун-та, 1974. Редактор и соавтор. 7,5 п. л.
24. Анализ эффективности прокурорского надзора в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Сб. «Вопросы уголовного процесса», вып. 1. Изд. Саратов. ун-та, 1977. 0,75 п. л.
25. Понятие правовых сенсов прокурорского надзора за расследованием преступлений. Сб. «Актуальные вопросы советской юридической науки». Часть 2. Изд. Саратов. ун-та, 1978. 0,25 п. л. *45,55 п. л.*