

Нетер.
Л-45

МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО
СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РСФСР

Ленинградский ордена Ленина и ордена Трудового Красного
Знамени государственный университет имени А.А.Жданова

На правах рукописи

Для служебного пользования

Экз. №

006051

ЛОМОВСКИЙ Владимир Дмитриевич

УДК 347.963

СУЩНОСТЬ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СССР

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

9749
мр А.А.

Ленинград 1989

ВХОДЯЩИЙ
№ 25-0сн
18-02-19 89

859.

МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РСФСР
Ленинградский ордена Ленина и ордена Трудового Красного
Знамени государственный университет имени А.А.Жданова

код экземпляра

126655



На правах рукописи
Для служебного пользования
Экз. № _____

ДОМОВСКИЙ
Владимир Дмитриевич

УДК 347.963

СУЩНОСТЬ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СССР

Специальность № 12.00.09 – уголовный процесс,
судоустройство, прокурорский надзор, криминалистика

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук



Ленинград, 1989

9749m

Диссертация выполнена на кафедрах уголовного права и процесса и теории и истории государства и права юридического факультета Калининского государственного университета.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор В.И.Басков,
доктор юридических наук, профессор В.Г.Давен,
доктор юридических наук, профессор К.Ф.Скворцов.

Ведущая организация – Свердловский юридический институт.

Защита диссертации состоится "5" апреля 1989 г. в "15" часов на заседании специализированного Совета Д.063.57.05 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук при Ленинградском государственном университете имени А.А.Жданова – Ленинград, 196026, ВО, 22 линия, дом 7.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им.А.М.Горького Ленинградского университета.

Автореферат разослан "10" февраля 1989 г.

Ученый секретарь
специализированного Совета,
кандидат юридических наук,
д о ц е н т

Н.И.Авдеевко

Общая характеристика диссертации

В соответствии с решениями XXVII съезда КПСС курс на ускорение социально-экономического развития страны не сводится к преобразованиям в экономической области. "Стратегия ускорения, - говорится в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза, - предполагает совершенствование общественных отношений, обновление форм и методов работы политических и идеологических институтов"¹.

На съезде, наряду с постановкой других актуальных задач, предложено настойчиво повышать ответственность правоохранительных органов, использовать всю силу советских законов в борьбе с преступностью и иными правонарушениями. Съезд поставил задачу решительно поднять роль прокурорского надзора². Политбюро и ЦК КПСС требуют последовательно перестраивать работу прокуратуры, милиции, судов и других правоохранительных органов³. Пленум ЦК КПСС (январь, 1987 г.) о перестройке и кадровой политике партии потребовал принять меры к решительному усилению прокурорского надзора⁴. ЦК КПСС по этому вопросу впоследствии принял специальное постановление⁵.

XIX Всесоюзная конференция КПСС обратила внимание на необходимость определения прокуратуре четких обязанностей, сосредоточения все усилий - с учетом создаваемого в СССР социалистического правового государства - на главной функции надзора за повседневным и точным пониманием и применением советских законов⁶.

Сказанное вызывает потребность в улучшении и преобразовании советского прокурорского надзора. В условиях обновления общественных отношений к нему нельзя подходить со старыми мерками. Науку и практику должны интересовать коренные проблемы прокурорского надзора

¹Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986, с. 21.

²Там же, с. 61.

³В Политбюро ЦК КПСС. - Правда, 4 октября 1986 г.; В Центральном Комитете КПСС. - Правда, 30 ноября 1986 г.

⁴Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 27-28 января 1987 года. М., 1987, с. 35.

⁵В Центральном Комитете КПСС. - Правда, 19 июня 1987 года.

⁶Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. М., 1988, с. 63.

как основа повышения его роли и значения, его сущность или главное содержание, выражающееся в единстве всех разнообразных и часто противоречивых форм его бытия. Отсюда исследование сущности советского прокурорского надзора — актуальная задача правовой теории. Только поняв, изучив его сущность на современном этапе развития общества, можно избавиться от умаления его значения в реальной политической, хозяйственной и культурной деятельности, повысить его авторитет в системе государства и общества и их функционирования.

В науке проводилось изучение сущности советского прокурорского надзора. Можно выделить работы С.Г.Березовской, А.Д.Беренсона, В.В.Гаврилова, В.Г.Даева, В.К.Звирибуля, А.Ф.Ковлова, И.И.Мартинovich, В.Г.Мелкумова, С.Г.Новикова, Н.А.Николаевой, М.Ю.Рагинского, В.М.Савицкого, А.П.Сафонова, К.Ф.Скворцова, В.И.Шинда. Высказывания по тому же вопросу встречаются в трудах других ученых. Однако исследование сущности советского прокурорского надзора на диссертационном уровне проводится впервые. По этим причинам в науке можно встретить немало противоречивых, часто взаимоисключающих друг друга положений относительно понятия и места прокурорского надзора в системе государственной, в том числе правоохранительной деятельности. Недостатки в изучении главного содержания прокурорского надзора, его сущности отрицательно сказываются на исследовании ряда вопросов его теории, законодательства и практики, в том числе понятия, задач и пределов, его принципов и функций, социальной ценности, прокурорско-надзорных правоотношений. Одновременно нужно привести в соответствие с переменами в советском обществе законодательство о прокурорском надзоре и его осуществление¹, а это возможно лишь на основе новых исследований вопросов, связанных с сущностью прокурорского надзора. В этом отношении все диссертационное исследование пронизано решениями XXVII съезда КПСС, XIX Всесоюзной партийной конференции, необходимостью критического восприятия и перестройки теории, законодательства и практики прокурорского надзора.

Диссертация выполнена в соответствии с государственными планами научных исследований в области прокурорского надзора (№ государственной регистрации ОI.87.0003693). Тема диссертации утверждена Президиумом Координационного Бюро по проблемам прокурорского надзора и Бюро Научного Совета "Закономерности развития государства, управления и права" Академии Наук СССР (март и ноябрь 1977 года).

¹См. также: С у х а р е в А. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора. — Социалистическая законность, 1988, № II, с. 3-5.

Цель диссертации состоит в том, чтобы на основе анализа практики прокурорского надзора и законодательства, а также осмысления достигнутого выявить основные закономерности реального бытия прокурорского надзора, установить его главные содержания, отвечающие нынешнему этапу развития страны, выработать рекомендации по совершенствованию теории, законодательства и практики правоприменения в области прокурорского надзора, определить его место в борьбе с такими негативными явлениями, как преступность и другие правонарушения, пьянство и наркомания, ведомственность и местничество.

Новизна и практическая значимость диссертации заключается прежде всего в содержании поставленных вопросов, их решении, поскольку это по сути первое комплексное исследование такой крупной проблемы как сущность советского прокурорского надзора. О новизне и значимости исследования свидетельствует рассмотрение прокурорского надзора с позиций теории и практики правоприменения, которое может быть оценено и как новое перспективное научное направление, подлежащее изучению. Это направление научного поиска в области прокурорского надзора в условиях, когда все должно быть поставлено в зависимость от конечного результата, особенно важно, поскольку позволяет прочнее, глубже связать прокурорский надзор с практикой и доказать его жизнеспособность как науки. Представление о прокурорском надзоре как о правоприменительной деятельности процессуального характера помогло по-новому разрешить многие вопросы теории и практики советского прокурорского надзора, который, по мнению диссертанта, исторически возникает как форма осуществления высшего надзора и вслед за ним; более четко выяснить его место в качестве функции власти, связанной с законодательной деятельностью Советского государства; изучить его структуру, порядок и многие другие стороны деятельности прокуроров в новых условиях; показать, что прокурорский надзор — это не только деятельность прокуроров, но и других органов и лиц, на которых распространяется прокурорский надзор за исполнением законов, вступающих друг с другом в прокурорско-надзорные правоотношения.

Полезность такого подхода состоит в том, что ряд проблем, предложений, высказанных и опубликованных автором в процессе подготовки диссертации, получили отражение в законодательстве и подтверждаются в процессе правоприменения. Так, положения диссертанта о задачах прокурорского надзора, выявлении правонарушений, о представлении заинтересованным органам и общественным организациям информации о состоянии законности; о получении прокуратурой от министерств, государственных комитетов, предприятий, учреждений и орга-

низаций информации о состоянии законности и мерах по ее обеспечению; о возможности выступлений прокуроров на сессиях Советов народных депутатов о состоянии законности и правопорядка и мерах по их укреплению; о возможности проведения экспертных исследований в процессе прокурорского надзора; об ответственности участников прокурорского надзора, соответствующих правоотношений, в том числе прокурора, за невыполнение своих обязанностей; о приостановлении действия противоречащего закону акта в случае принесения прокурором протеста нашли отражение в Законе о прокуратуре СССР (ст. 1, 2, 4, 23, пп. 1 и 2, 24 и 27)¹. Предложения диссертанта о значении прокуратуры в системе правоохранительных органов и авторитете прокурорского надзора; о роли общенадзорной деятельности среди основных направлений прокурорского надзора; о необходимости перенесения центра тяжести прокурорского надзора на надзор за исполнением законов органами управления, предприятиями, учреждениями и организациями и задаче выявления правонарушения как оснований прокурорского надзора и его реагирования; об обязательности протеста, представления и иных актов прокурорского надзора для органов и лиц, которым они адресованы, о значении и развитии в прокурорско-надзорной деятельности аналитического, научного подхода к борьбе с правонарушениями получили поддержку в Постановлении ЦК КПСС "О мерах по повышению роли прокурорского надзора в укреплении социалистической законности и правопорядка" и других партийных решениях.

Общая методология и методика исследования. В работе над диссертацией в качестве основы использовались труды классиков марксизма-ленинизма, материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза и XIX Всесоюзной партийной конференции, определяющие характер и темпы нашего движения к качественно новому состоянию советского общества; материалы Пленумов ЦК, в том числе апрельского (1985 г.), январского (1987 г.) и других съездов КПСС и Пленумов ЦК КПСС; выступления руководителей Коммунистической партии и государства о состоянии и развитии советского общества.

На всех этапах изучения сущности советского прокурорского надзора в диссертации используется марксистско-ленинский диалектический метод, при этом главное внимание уделено изучению развития, закономерностей и противоречий прокурорско-надзорной деятельности, как средств постижения сущности. Вот лишь некоторые из противоречий прокурорского надзора: между его положением в качестве функции власти и использованием на деле как метода управленческой,

¹ Далее - Закон.

контрольной деятельности; между задачами (если учитывать только их, то прокурорский надзор может много) и средствами их достижения (показывающими порой значительное бессилие прокурорского надзора в достижении стоящих перед ним задач); между существенными недостатками в деятельности контролирующих органов государства и рекомендациями по проведению систематического, постоянного прокурорского надзора и другие.

В рамках диалектического метода в диссертации используются также общие приемы исследования — анализ и синтез, аналогия, сравнение, системно-структурный подход к исследованию и, что особенно важно, восхождение от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному. В диссертации в необходимых случаях применяются специальные методы, в том числе статистический, социологический, формально-логический, сравнительно-правовой и конкретно-исторический методы. При этом учитывается, что задача постижения сущности, теоретического знания "заключается в том, чтобы видимое, лишь выступающее в явлении движение свести к действительному внутреннему движению..."¹ В диссертации проводится марксистско-ленинское положение о том, что "точка зрения жизни, практики должна быть первой и основной точкой зрения теории познания"². Однако в связи с этим необходимы дополнительные замечания.

Хотя от отдельного исследования нельзя требовать решения задачи, которое под силу лишь всей науке, все-таки изучение сущности советского прокурорского надзора в качестве конкретно-исторического государственно-правового явления предполагает его изучение в единстве, в целостности. При этом возникают трудности, связанные с подходом к его познанию. К. Маркс указывал, что "развитое тело легче изучать, чем клеточку тела. К тому же при анализе экономических форм нельзя пользоваться ни микроскопом, ни химическими реактивами. То и другое должна заменить сила абстракции"³. Сказанное можно отнести к прокурорскому надзору по причине, что изучение правовых форм во многом подчиняется методам изучения экономических отношений.

Одновременно обоснованно отметить, что прокурорский надзор не существует в реальной жизни как нечто цельное и состоит из отдельных клеточек, связанных между собой, определяющих его существование, целостность. Прокурорский надзор — конкретно-чувственная деятельность, связанная с действительностью, т.е. с выявлением право-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 25, ч. 1, с. 343.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 18, с. 145.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 6.

нарушений, совершением иных действий, обращенных на их устранение и предупреждение. Это — деятельность, объективированная на нечто конкретное, известное уже на первом ее этапе, а не деятельность, рассчитанная на случай. Последний исключает организацию прокурорского надзора и даже мешает ему, ибо случай организовать нельзя. Поэтому в изучении сущности прокурорского надзора задача состояла не в том, чтобы изучить всю его практику. Это не под силу одному человеку и даже коллективу исследователей, да и не нужно, ибо сущность прокурорского надзора не меняется в зависимости от того, как действует прокурор или другой его участник. В исследовании сущности прокурорского надзора задача заключается в том, чтобы на основе абстрагирования найти клеточку (или клеточки), которая могла бы заменить целостность прокурорского надзора, а ее изучение позволило бы глубоко проникнуть в его сущность, закономерности и противоречия.

Такой клеточкой в сфере прокурорского надзора, как представляется, служит "выявление правонарушения" — общественно опасного (вредного), виновного и противоправного деяния (действия или бездействия). Выявление правонарушения, их анализ, предупреждение выступают целью прокурорского надзора, а правонарушение представляет основной вопрос прокурорско-надзорного производства, определяет его порядок и условия. Правонарушение — прежде всего количественная определенность. Однако оно обладает и качественной определенностью, которая применительно к предмету исследования более значима. Содержание правонарушения определяет программу прокурорского надзора и его действия. Состав правонарушения служит основанием применения правовых средств прокурорского надзора. Правонарушение — условие его реального бытия в качестве правоприменительной процессуальной деятельности и именно здесь находится ключ к пониманию его природы. Советский прокурорский надзор направлен на установление и предупреждение правонарушений и его неправильно связывать с законной деятельностью по выполнению и соблюдению правовых норм и правил.

Поэтому диссертант стремился начинать познание сущности прокурорского надзора с изучения его простейших форм, с анализа того, что "ежедневно разыгрывается на наших глазах"¹, что видно на поверхности правовой материи. На первый взгляд, правонарушения, их выявление и борьба с ними с помощью прокурорского надзора кажутся обычным делом, простыми вещами, однако изучение этих процессов показывает, что названные вещи полны особенностей, непонятного, непонятого, различных тонкостей, которые так или иначе отражаются на

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 157.

прокурорском надзоре. Выявление обстоятельств правонарушений и их предупреждение влечет порой трудно преодолимые преграды на пути прокурорско-надзорной деятельности, на пути к истине.

В связи с этим в диссертации при решении задачи постижения сущности прокурорского надзора используется наиболее верный путь восхождения от абстрактного к конкретному, позволяющий перейти от изолированных абстракций к раскрытию их связей как элементов единого целого прокурорского надзора. Значение этого метода в теории прокурорского надзора даже повышается, поскольку его главные понятия появились в условиях, когда конкретного материала для их образования было недостаточно, поскольку в прокурорско-надзорной деятельности в последнее время все более выдвигается на первое место опыт как основа его успеха. Однако практичность при всей ее значимости не может заменить теоретическое знание. Среди изобилия неорганизованных частных, которыми в настоящее время располагает прокурорский надзор, способных в конечном итоге дать нужное знание, теряется истина, необходимая для приведения в порядок этого опыта, частных.

Используя метод восхождения от абстрактного к конкретному, диссертант стремился приложить абстрактное — прокурорский надзор к конкретному — выявлению правонарушений определенного характера, решение задач борьбы с ними, при этом сразу же начинались трудности, выявлялись противоречия. Оправдывалось известное замечание К. Маркса: "Абстракции... сами по себе, в отрыве от действительной истории, не имеют ровно никакой ценности... Трудности только тогда и начинаются, когда приступают к рассмотрению и упорядочению материала", "когда принимаются за его действительное изображение"¹. Использование этого метода показало, как прокурорский надзор проявляет себя в жизни, насколько он эффективен, полезен.

В диссертации используется практика прокурорского надзора, изученная автором в Калининградской и Калининской областях в 1973-88 гг., однако с учетом сказанного он старался представить в ней практику, получившую общее значение, претендующую на всеобщность, опубликованную в журналах и научных изданиях, вытекающую из приказов и указаний Генерального прокурора СССР и других источников, носящих официальный характер. Одновременно автор учитывал, что профессиональный уровень прокуроров весьма различен, причем непонимание, неумение приводят порой к значительной деформации практической деятельности, которую трудно бывает принять в качестве критерия истин-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 3, с. 21.

ности и основы знания. Можно отметить, что прокурорский надзор вследствие существенных недостатков в развитии его теории и законодательства во многом носит кустарный характер, а призывы и указания об усилении прокурорского надзора часто оборачиваются его слабостью и непостоянством. Несогласованность между так называемыми отраслями прокурорского надзора, что видно уже в постановке для них самостоятельных и по сути децентрализованных задач, отсутствие связи в действиях прокуроров, неподготовленность и узкий фронт борьбы по причине широты в правовом регулировании направлений их деятельности приводят к разрозненной работе, и задача состоит не в том, чтобы защищать прокурора-кустаря, а в том, чтобы поднять его до прокурора в истинном значении этого слова.

В диссертации учитывается также, что прокурорский надзор, хотя и является особой формой государственной правоохранительной деятельности, не существует и не развивается изолированно от законодательной, административной, экономической, культурной и иной деятельности Советского государства, и поэтому в диссертации используются материалы по общей теории советского государства и права, а также из государственного, административного, гражданского, уголовного, гражданско- и уголовно-процессуального права и некоторых иных отраслей советского права.

Апробация диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертации опубликованы автором в двух монографиях (одна из них в соавторстве) и двух учебных пособиях, а также более чем в 40 научных статьях, тезисах сообщений на научно-практических конференциях и в рецензиях. Материалы диссертации докладывались на методологическом семинаре преподавателей юридического факультета Калининского государственного университета, на факультете повышения квалификации преподавателей при Калининском университете, при проведении занятий со студентами, на семинарах и в лекциях перед прокурорами Калининской области, на расширенных заседаниях Координационного Бюро по проблемам прокурорского надзора при Всесоюзном научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка.

Структура диссертации включает введение, три главы, заключение и библиографию.

Содержание диссертации

Глава I. "Высший надзор за исполнением законов в науке, законодательстве и практике". В ней на основе логического, конкретно-исторического и сравнительного исследования законодательства о про-

курорском надзоре, практики становления социалистической законности и внедрения ее единства, в том числе на ранних этапах развития и функционирования Советского государства, показаны главные ошибки теории при изучении понятий высшего и прокурорского надзора. В диссертации после краткого анализа высказываний по этому вопросу отмечается неодинаковое решение проблемы сущности выполняемой прокурорами государственно-правовой функции высшего надзора, несогласованность между отдельными нормами Конституции СССР, с одной стороны, и отраслевого законодательства, с другой стороны, чем умалняется содержание и значение прокурорского надзора.

Причина постоянного смещения понятий высшего и прокурорского надзора заключается в том, что в науке они рассматриваются как равнозначные. Именно в идентификации названных понятий состояла главная таинственность высшего и прокурорского надзора. В результате все признаки прокурорского надзора перешли в определение понятия высшего надзора. Эта ошибка послужила исходным пунктом дальнейших неправильных воззрений на природу прокурорского надзора.

В определении понятий высшего и прокурорского надзора были допущены и логические просчеты, поскольку неправильно выбрано родовое понятие (деятельность Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров), чем был нарушен объем определяемого понятия. Эти логические ошибки становятся хорошо заметными, если поставить вопрос — а осуществляется ли высший надзор за точным и единообразным исполнением законов в деятельности Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов, а также в деятельности Генерального прокурора СССР и всех других прокуроров? Очевидно, ответ на этот вопрос может быть лишь положительным, и следовательно, высший надзор — это деятельность не только прокуроров, но и иных органов, которая распространяется и на правительство, и на местные органы власти, и на самих прокуроров.

Не спасало положения и приваждение в определении понятия прокурорского надзора в целях обоснования, почему он называется высшим, возможно большего числа признаков. В результате проблема определения названных понятий становилась все более запутанной, а высший и прокурорский надзор оставались фактически без определений или имели их, однако мало пригодные для использования в науке и практике без ущерба выяснению основных вопросов его теории и разрешения иных проблем прокурорско-надзорной деятельности.

В изучении прокурорского и высшего надзора была допущена еще одна ошибка. Эти понятия — по сути отвлеченные, абстракции, образы

действительности, подлежащей изучению. В теории эти абстракции недостаточно разлагали на составные части, как этого требует всякое изучение, а напротив, наполняли их новыми абстракциями, общими положениями. В результате их содержания становилось еще более туманным. Прокурорский надзор в изучении отрывался от реальности, от того, что послужило причиной его создания (необходимость большего единства социалистической законности, наличие правонарушений и потребность их выявления и восстановления нарушенной законности), поэтому в теории он оставался бледной абстракцией.

В диссертации сделана попытка изучить конкретные процессы, отношения, присущие этим понятиям, раскрыть причины их возникновения, закономерности, диалектику развития и бытия. На этой основе автор приходит к выводу, что высший и прокурорский надзор — это не идеальные понятия. Сущность есть то, что самостоятельно, а "подлинное определение — это различие"¹. Поэтому в диссертации показано не только сходство между названными понятиями, но и различие, не только положительное, но и отрицательное, сходство и противоречия по той причине, что "при рассмотрении самой сути дела должны найти место необходимость связи и имманентное возникновение различий, ибо они входят в собственное развитие оправдания понятий"².

По мнению диссертанта, с рождением в 1917 г. Советского государства и социалистической законности у государства возникает объективная потребность в обеспечении единства законности и функция высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов. Причины отсутствия прокуратуры в указанный период связаны с объективными и субъективными факторами. Главные из них — экономические условия осуществления политики военного коммунизма, централизация политической, хозяйственной и культурной деятельности, скармливание гражданского оборота, централизованное распределение. В этих условиях, когда в руках центральной власти находились почти все вопросы законодательства и управления, создание прокуратуры было бы преждевременным, а обеспечение полного единства социалистической законности невозможным. Среди других причин отсутствия прокуратуры в тот же период можно назвать стремление Советской власти обеспечить активность в политической жизни всего населения и в первую очередь рабочих. В.И. Ленин писал: "...нашим лозунгом вначале был рабочий контроль"³. К причинам субъективного свойства можно отнес-

¹ Г а г в л ь Г. Наука логики. М., 1971, т. 2, с. 16, 29.

² Г а г в л ь Г. Наука логики. М., 1970, т. 1, с. 109.

³ Л е н и н В.И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 139.

ти имевшийся в это время юридический нигилизм, отсутствие кадров.

Однако единство социалистической законности, хотя и в ограниченных пределах, соответствующих экономическим условиям политики военного коммунизма, все-таки обеспечивалось, о чем свидетельствуют многочисленные факты из деятельности соответствующих органов Советского государства. Функцию высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов в 1917-22 гг. выполняли Всероссийский съезд Советов рабочих и крестьянских депутатов, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и его Президиум. Наличие этой функции и ее выполнение центральной законодательной властью, осуществление соответствующих фактических общественных отношений с изменением условий и переходом страны к новой экономической политике, необходимость обеспечения большего единства социалистической законности послужили главными причинами создания прокуратуры и передачи ей в необходимых пределах этой функции. Ошибочно связывать возникновение высшего надзора, деятельность, направленную на обеспечение единства социалистической законности, с организацией и становлением прокуратуры. Правоохранительная функция Советского государства включает обеспечение единства законности, и отсутствия в стране в 1917-22 гг. прокуратуры вовсе не означало отсутствия высшего надзора. Этот надзор возникает не потому, что организуется прокуратура (так до последнего времени считали в теории прокурорского надзора), а потому, что с возникновением советской законности у государства появляются органически связанные между собой и немаловажно отдельно объективная потребность в обеспечении ее единства и функция высшего надзора за исполнением законов, направленная к обеспечению этой потребности. В результате фактического выполнения этой функции задолго до создания прокуратуры возникают, развиваются и изменяются соответствующие общественные отношения по осуществлению высшего надзора за законностью как предмет правового регулирования — одна из главных причин создания впоследствии особого органа или прокуратуры. Известно, что нормы советского права до их принятия всегда предполагают конкретные общественные отношения, служащие обычно причиной их создания.

Высший и прокурорский надзор соотносятся между собой как содержание и форма деятельности по обеспечению единства социалистической законности. Прокурорский надзор — одна из форм осуществления высшего надзора. Другой его формой остается деятельность в том же направлении верховной законодательной власти, которая, передавая прокуратуре большую часть принадлежащей ей функции, сохраняет за

особо преимущественное право на осуществление этой функции, одновременно выполняя ее в отношении Советов народных депутатов, Советов Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик и в отношении прокуратуры.

Разграничение понятий высшего и прокурорского надзора обладает научной и практической перспективой. В области науки необходимо изучать не только содержание (осуществление высшего надзора, общественные отношения, складывающиеся при выполнении этой конституционной обязанности), но и форму его реализации, организацию содержания, порядок деятельности прокуроров, что в современных условиях также имеет немало значения. Прокурорский надзор одновременно приобретает собственное содержание, которым является организованная на основе Закона и ряда других законов деятельность прокуроров и иных органов и лиц, которые принимают в ней участие, а также отношения, которые складываются между ее участниками.

В диссертации показано, что последующая дифференциация форм высшего надзора, в целом объективная и целесообразная, проводится государством уже в рамках прокурорского надзора, в котором с учетом законодательства и потребностей можно выделить общую форму, или общий надзор, общий порядок осуществления прокурорами предоставленной им власти, а также уголовно-процессуальную и гражданско-процессуальную формы. Отсюда изучение сущности прокурорского надзора связано не столько с познанием высшего надзора как такового, сколько с изучением основного содержания и организации (форм) собственно прокурорского надзора как относительно автономного государственного-правового образования. Познание сущности прокурорского надзора — это одновременно изучение характера и структуры прокурорско-надзорных правоотношений и действий, которые развиваются в результате их возникновения.

Изучение сущности прокурорского надзора предполагает также его общую характеристику как правоохранительной деятельности, выяснение его связи с выполняемыми Советским государством функциями. В связи с этим в диссертации проводится положение о том, что прокурорский надзор — это функция власти, продолжение законодательной деятельности Советского государства, одновременно подвергнутой критике высказывания, отождествляющие прокурорский надзор с управлением. Признание за прокурорским надзором значения функции власти значительно повышает его роль в системе государственной, в том числе правоохранительной деятельности, приводит к необходимости более четкого правового регулирования оснований и порядка осуществления. При таком

подхода прокурорский надзор — относительно самостоятельная форма государственной деятельности. Правотворческий процесс был бы беспредметным, если бы он не подкреплялся принудительной силой, системой органов, осуществляющих надзорную и контрольную функции. Точно также, как контроль и проверка исполнения принимаемых административных решений завершают процесс управления, так и деятельность верховной законодательной власти по осуществлению высшего надзора, деятельность Комитета конституционного надзора, а также деятельность прокуроров в пределах, предоставленных им законом, являются логическим продолжением и завершением процесса законодательствования. В связи с этим большое значение в теории и практике приобретает изучение авторитета прокурорского надзора в системе государственной, в том числе правоохранительной деятельности.

Представление о том, что прокурорский надзор — функция власти, а не управления, весьма перспективно также и плодотворно о позиций развития этой формы, его организации, отношений с другими органами, организациями и лицами. По этой причине Советское государство устанавливает специальный порядок осуществления прокурорами высшего надзора, отличающийся от иных форм государственной правоохранительной деятельности, который также укрепляет авторитет прокурорского надзора, а в случае реализации обеспечивает достижение целей высшего надзора, единства социалистической законности.

Глава II. "Прокурорский надзор как форма осуществления высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов". В изучении сущности советского прокурорского надзора на первом месте, естественно, выступают его принципы. К сожалению, их теория недостаточно разработана в науке, не сложилась и их система.

Диссертант исходит из различия между принципами прокурорского надзора и принципами построения и функционирования прокуратуры. Именно вследствие разницы между этими системами в ст. 4 Закона отсутствуют некоторые положения, присущие системе принципов прокурорского надзора, в том числе положение о всесторонности, полноте и объективности исследования прокурором обстоятельств правонарушения и др., что нужно считать существенным недостатком в правовом регулировании советского прокурорского надзора. В законодательстве каждому принципу целесообразно посвятить отдельную статью.

При рассмотрении принципов прокурорского надзора диссертант исходит также из единства принципов и его конституционных основ. На современном этапе, когда усиливается значение конституционных положений, неправильно определять понятие принципа прокурорского надзо-

ра в отрыве от Конституции СССР и строить автономные системы конституционных основ и принципов прокурорского надзора. Отсутствие текстовального закрепления некоторых принципиальных положений в Конституции СССР не противоречит общему выводу о том, что его принципы вытекают из Конституции СССР.

В диссертации приводится новая система принципов советского прокурорского надзора, в которую, по мнению диссертанта, нужно включить: 1) социалистическую законность прокурорского надзора; 2) публичность; 3) социалистический демократизм; 4) осуществление прокурорского надзора на началах равенства всех органов и лиц перед законом; 5) единство прокурорского надзора; 6) централизацию; 7) независимость прокурорского надзора от местных органов власти и управления; 8) универсальный характер прокурорского надзора; 9) всесторонность, полноту и объективность исследования обстоятельств правонарушения.

Впервые в теории прокурорского надзора отмечены принципы осуществления прокурорского надзора на началах равенства всех органов и лиц перед законом, универсальность и социалистический демократизм прокурорского надзора, принцип всесторонности, полноты и объективности исследования обстоятельств правонарушения.

Изучение социалистической законности прокурорского надзора приводит к необходимости изучения этого принципа в новых условиях развития Советского государства и его становления в качестве правового, к необходимости исследования проблем культуры прокурорского надзора, его авторитета и социальной ценности. Прокурор — эталон правовой культуры, враг правового нигилизма, компромисса, местничества, ведомственности. Он на переднем крае за перестройку. Культура прокурорского надзора определяет его цели — воспитание человека в духе уважения к советским законам и правилам социалистического общежития, повышения активности администрации в борьбе за законность, обеспечение прав и законных интересов всех участников социалистических общественных отношений, усиление их ответственности перед обществом и создание обстановки нетерпимости к правонарушителям и неотвратимости ответственности за их совершение.

Принцип социалистического демократизма прокурорского надзора проявляется прежде всего в том, что нормы Конституции СССР, Закон и другие нормы, регулирующие деятельность прокурора по осуществлению высшего надзора, выражают волю всего советского народа, устанавливают порядок прокурорско-надзорной деятельности, который наиболее отвечает интересам трудящихся масс. Прокурорский надзор как форма высшего надзора является одной из существенных гарантий обес-

печения прав и законных интересов граждан, их объединений, принимающих активное участие в деятельности советской прокуратуры. Этот принцип включает также глагольность прокурорско-надзорной работы.

Принцип осуществления прокурорского надзора на началах равенства всех органов и лиц перед законом вытекает из равноправия советских граждан во всех областях жизни и деятельности. Для прокурора безразлично, кем нарушен закон, к какой национальности или расе, социальной группе принадлежит то или иное лицо. Этот принцип вытекает также из внутренних особенностей советского строя, его закономерностей, условий перестройки общественных отношений. В советском обществе все равно перед законом. Поэтому задача прокурорского надзора состоит в обеспечении безусловного выполнения всех законов, иных нормативных актов, и пресечении попыток ущемления прав и законных интересов одних в отличие от прав и интересов других.

Принцип единства прокурорского надзора предполагает не только единство задач и полномочий прокуроров. Можно вести речь и о единстве форм осуществления прокурорами внешнего надзора за исполнением законов, а различия в форме деятельности прокуроров, в том числе в уголовном и гражданском судопроизводстве, не меняют сущности и единства прокурорского надзора в целом. Он остается по содержанию везде внешним надзором за точным и единообразным исполнением законов независимо от сферы общественных отношений, в которых осуществляются. Отсюда правовое регулирование этой функции должно быть таким же, как и в Законе о прокуратуре СССР, относительно осуществления выполняемых прокурорами обязанностей. Одновременно единство прокурорского надзора предполагает учет региональных особенностей его деятельности. Они заявляют о себе при организации взаимодействия прокурорского надзора с иными государственными органами и коллективами, с Советами народных депутатов. Региональные особенности прокурорского надзора — проблема, нуждающаяся специального изучения. В связи с этим представляют интерес вопросы профессиональной подготовки прокуроров и, может быть, даже их специализации в соответствии с характером региона. Отсюда вытекает необходимость дальнейшего развития и совершенствования методики прокурорского надзора. Трудно согласиться с мнением тех, кто возражает требованиям практики о создании методик прокурорского надзора за исполнением различных видов советского законодательства.

Независимость прокурорского надзора нуждается в развитии и изучении. Необходимо повысить самостоятельность прокуроров по отношению к местным органам, укрепить авторитет прокурорского надзора и



его ответственность за выполнение своих обязанностей. Целесообразно предусмотреть в Законе оценку прокурором правонарушения и доказательств его совершения только по его внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств правонарушения.

Универсальность прокурорского надзора предполагает изучение не только его количественных, но и качественных пределов, устранение из законодательства и практики противоречий относительно направленности деятельности прокуроров. С позиций диссертанта прокурорский надзор распространяется на все органы и лица, за исключением правительства, местных Советов народных депутатов и самих прокуроров (высший надзор за исполнением законов в их деятельности осуществляется верховной законодательной властью), в отношении всех законов и иных нормативных актов; прокурорский надзор может вмешиваться во всякую деятельность, если речь идет о выявлении правонарушения и восстановлении нарушенных прав.

И наконец, принцип всесторонности, полноты и объективности исследования прокурором обстоятельства правонарушения, соответствующий природе советского прокурорского надзора как правоохранительной деятельности, предполагает установление объективной истины в каждом случае обнаружения признаков правонарушения, его устранения и предупреждения, определение порядка ее установления.

Содержание принципов прокурорского надзора показывает, что он принципиально новый, высший тип надзорной деятельности государства.

После принципов видимым признаком главного содержания прокурорского надзора, имеющим перспективное значение в его изучении, является представление о нем как о процессуальной, правоприменительной деятельности. Прокурорский надзор — средство осуществления власти, принуждения к исполнению законов. Он всегда вмешательство в деятельность тех или иных субъектов. Правонарушение — сложное явление общественной жизни со множеством составляющих его элементов. Его установление и реагирование на него требуют известной процедуры, использования специальных методов и средств, отличающихся своеобразием и сложностью, затрагивающих права и законные интересы участников прокурорско-надзорных правоотношений. Поэтому законодатель облекает действия прокурора по осуществлению высшего надзора в процессуальные формы, устанавливая порядок, приемы и условия прокурорско-надзорного производства в целом, а также отдельных действий прокурора и этапов прокурорско-надзорной деятельности. Процессуальные формы прокурорского надзора — это все его формы, в том числе общий

надзор, надзор прокурора в уголовном судопроизводстве и надзор прокурора в гражданском судопроизводстве. Прокурорский надзор — один из видов процессуальной деятельности, юридического процесса, обладающий всеми атрибутами, присущими процессуальной форме.

Прокурорскому надзору как процессуальной, правоприменительной деятельности присущи стадии: 1) обнаружения признаков правонарушения и принятие решения о начале прокурорско-надзорной деятельности; 2) прокурорская проверка, исследование материалов о правонарушении, выявление его обстоятельств, причин и условий, которые ему способствовали; 3) принятие мер к устранению нарушений законов, восстановлению нарушенных прав, устранению причин и условий, способствовавших правонарушению. Стадии имеют самостоятельные задачи, включают присущие им прокурорско-надзорные действия. В них принимают участие определенные субъекты, и каждая из стадий начинается и заканчивается принятием решения, влекущего правовые последствия. Стадии присущи всей прокурорско-надзорной деятельности. Они самостоятельны по значению, что приводит к необходимости их раздельного изучения и правового регулирования. Это соответствовало бы их содержанию, последовательности осуществляемых в них прокурорских действий. Законодательное воплощение стадий прокурорского надзора отвечало бы не только их научному развитию, но и практическому совершенствованию. Прокурорская проверка — родовое понятие по отношению ко всем иным правовым средствам выявления правонарушений. В диссертации дано ее новое определение.

Процессуальные производства в сфере прокурорского надзора включают: 1) общее производство о правонарушении или общий надзор; 2) надзорное производство по уголовному делу и 3) надзорное производство по гражданскому делу. В диссертации определяются критерии разграничения прокурорского надзора на производства (вместо традиционных его отраслей), при этом учитывается не только направленность прокурорско-надзорной деятельности, сферы приложения сил и средств прокурорского надзора, но и его порядок, его формы.

Общий надзор — наиболее важное направление деятельности прокуроров, одновременно это главная форма, общий порядок их деятельности. Другие производства в сфере прокурорского надзора можно назвать особыми. В диссертации даются их определения, показано их краткое содержание. Уделено внимание порядку общенадзорной деятельности и поставлена проблема ее специального изучения с позиций правоприменения. Обращено внимание на необходимость научного и законодательного поиска среди форм прокурорского надзора, их интеграции.

В той же главе диссертации отмечается, что прокурорско-надзорный процесс не исчерпывает главного содержания прокурорского надзора. К нему относится также работа прокурора по организации борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, изучению состояния законности и разработке мероприятий по борьбе с ее нарушениями и координации этой деятельности с другими органами и организациями.

Работа прокурора по борьбе с противоправными деяниями предполагает прежде всего изучение преступности и иных правонарушений, их количества и структуры, которое выступает не одной из форм координации, а ее основой. В прокуратуре необходимо организовать полный, насколько это возможно при современных средствах и условиях постановки информации, учет всех выявленных преступлений и иных правонарушений, в том числе другими органами и организациями, как основы аналитической и организационной работы прокуратуры по укреплению законности, правопорядка и предупреждению их нарушений. В прокуратуру должны поступать все имеющиеся сведения о правонарушениях. В этих целях, очевидно, необходимы самостоятельные исследования в направлении упорядочения поступления в прокуратуру этих сведений. Районных (городских) прокуроров необходимо снабдить компьютерами, которые освободили бы их от технической работы по сборанию и обработке поступающей информации. Прокуратуре нужны специалисты по программированию, учету и анализу динамики преступлений и иных правонарушений.

Для руководства координацией на республиканском и областном (краевом) уровне целесообразно создать специальные отделы по координации деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений и иных правонарушений. В диссертации сделана попытка определить их обязанности и права, направления работы. Внесено предложение о введении в прокуратурах должности или групп специалистов-социологов, компетентных в социологии прокурорской деятельности, правонарушений и борьбы с ними. В координации правоохранительной деятельности целесообразно переходить от наиболее общих форм координации к согласованию конкретных вопросов, осуществлению конкретных задач, имеющих большое практическое значение.

Глава III. "Прокурорско-надзорные правоотношения". Прокурорский надзор регулируется различными правовыми нормами советского права и осуществляется в форме правоотношений, изучение которых связано непосредственно с познанием его сущности, реальной жизни в системе права и его осуществления. Анализ прокурорско-надзорных правоотношений предполагает прежде всего исследование норм, регулирующих

прокурорский надзор, проблемы, не получившей развития в теории.

По мнению диссертанта, все нормы о прокуратуре и ее деятельности следует разграничить на две большие группы: 1) регулирующие организацию прокуратуры как относительно самостоятельного государственного органа и основы ее функционирования, которые можно назвать материальными нормами; 2) регулирующие деятельность прокурора по осуществлению высшего надзора, а также действия других органов и лиц, на которых распространяется вышестоящий надзор за исполнением законов, которые в силу их характера и специфики можно именовать процессуальными нормами прокурорского надзора. Последние должны устанавливать общие и специальные задачи прокурорского надзора, принципы его построения и осуществления, порядок возникновения, развития и окончания, стадии прокурорского надзора и другие положения в соответствии с его собственным содержанием как процессуальной деятельности. Процессуальные нормы, регулирующие прокурорский надзор, — это существенная часть норм Закона о прокуратуре СССР. Их своеобразия, специальная направленность позволяют вести речь о необходимости их большей консолидации и, может быть, выделения и сосредоточения в едином законодательном акте — Закона о прокурорском надзоре в СССР, при этом в него не следует включать нормы, регулирующие прокурорский надзор в уголовном и гражданском судопроизводстве, указав, что в уголовном и гражданском процессе он осуществляется на основе уголовно- и гражданско-процессуальных законов. Этим можно преодолеть существующие трудности в разграничении процессуальных норм, регулирующих прокурорский надзор, исключить дублирование в законодательстве норм из уголовно- и гражданско-процессуальных законов, придать большее значение нормам законодательства о прокурорском надзоре, которые часто "не работают", особенно в случаях, когда прокуроры действуют на основе уголовно- и гражданско-процессуальных законов. Думается, что такое решение отвечает характеру правового государства, развитию в нем процессуальных форм реализации субъективных прав и юридических обязанностей как наиболее эффективных.

Все прокурорско-надзорные правоотношения диссертант классифицирует на материальные и процессуальные. Материальное прокурорско-надзорное правоотношение и правонарушение выступают материально-правовым содержанием прокурорско-надзорной деятельности. Возникновение материального прокурорско-надзорного правоотношения обосновывается тем, что в момент правонарушения согласно ст. 4 Закона у прокурора появляется обязанность выявить любое правонарушение, восстановить нарушенные права и право требовать от правонарушителя соответствующее

щих действий по устранению допущенного нарушения. Корреспондирующие права и обязанности возникают при этом же юридическом факте и у лица, совершившего правонарушение. Материальные прокурорско-надзорные правоотношения возникают во всех случаях правонарушений, выступающим условием появления процессуальных прокурорско-надзорных правоотношений как средства их реализации.

Все права и обязанности субъектов материального прокурорско-надзорного правоотношения, связанные с установлением правонарушения и принятием мер к устранению, появляются у них в полном объеме уже в этом правоотношении. Но поскольку прокурор не знает о правонарушении, о его обстоятельствах, его реализация начинается, когда ему становится известно о правонарушении и он в состоянии применить имеющиеся в его распоряжении процессуальные правовые средства прокурорского надзора, цель которых состоит в уточнении, определении и осуществлении материального прокурорско-надзорного правоотношения или в установлении его отсутствия.

Материальные прокурорско-надзорные правоотношения именуются таковыми, поскольку в основе их возникновения и развития лежат объективные материально-правовые предпосылки (правонарушения). Они возникают помимо воли и сознания участвующих в прокурорском надзоре субъектов и отличаются от всех иных, в том числе процессуальных прокурорско-надзорных правоотношений. Их наличие обусловлено объективной потребностью борьбы общества с правонарушениями всеми средствами, в том числе прокурорско-надзорными, в связи с чем Советское государство устанавливает в ст. 4 Закона общие обязанности прокурора принимать меры к восстановлению нарушенных прав во всех случаях правонарушений. В диссертации приводятся аргументы в пользу высказанной концепции и наличия названных правоотношений в реальной жизни. Прокурорский надзор как процесс нельзя связывать лишь с субъективными сторонами прокурорско-надзорной деятельности, скажем, с желанием прокурора провести проверку исполнения законов. Отрицание наличия материальных прокурорско-надзорных правоотношений может привести к ложному и опасному выводу: если эти правоотношения не возникают, отсутствуют, то стало быть, отношения между правонарушителем и государством в лице прокурора также отсутствуют и государству безразлично наличие правонарушения, лишь бы оно о нем не знало.

Процессуальные прокурорско-надзорные правоотношения возникают только в случаях, когда прокурор принимает материалы о правонарушении к своему производству, действует на основе соответствующих норм Закона о прокуратуре СССР. В уголовном и гражданском судопро-

изводстве нет процессуальных прокурорско-надзорных правоотношений. Уголовный и гражданский процессы служат формой жизни не только материального права, которому они присущи, но и формой жизни материально-правового содержания прокурорского надзора.

Сказанное позволяет кратко оправдать общественное значение материальных и процессуальных прокурорско-надзорных правоотношений. Первые необходимы для разрешения конфликта между государством и правонарушителем, в целях определения основных задач, которые приходится решать прокурору как представителю верховной законодательной власти после обнаружения признаков правонарушения. Вторые нужны постольку, поскольку перед государством и прокурором, представляющим интересы государства в области обеспечения единства социалистической законности, стоит задача восстановления нарушенных прав, в связи с чем по сути и возникают опосредствующие эти действия процессуальные прокурорско-надзорные правоотношения.

Прокурорско-надзорные правоотношения по своей природе - властные отношения и приближаются по характеру к государственно-правовым отношениям. Прокурорский надзор поэтому целесообразно отнести к государственному праву в качестве самостоятельного института.

Далее в диссертации рассматривается проблема участника прокурорско-надзорных правоотношений, при этом отмечается, что в названных отношениях всегда точно определены их субъекты. Правильнее всего речь именно об участниках данных правоотношений в отличие от субъектов советского права. Одновременно, может быть, следует проводить различие между понятием участника прокурорско-надзорного правоотношения и субъекта прокурорского надзора. К последним целесообразно отнести исключительно прокурора, т.е. участника названных правоотношений, выполняющего функцию высшего надзора.

Участники прокурорско-надзорных правоотношений - это органы, организации и лица, обладающие признаком правообъектности или правоспособности и дееспособности. К этому также нужно добавить и так называемую деликтоспособность. Участники прокурорско-надзорных правоотношений обладают специальной правосубъектностью.

К участникам прокурорско-надзорных правоотношений диссертант относит всех участвующих в прокурорско-надзорной деятельности, в том числе: 1) Советское государство, его высшие законодательные органы, Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров; 2) иные органы власти, в том числе местные Советы народных депутатов, а также органы управления, должностных лиц, кооперативные и иные общественные организации, юридических лиц и граждан; 3) нарушителей зако-

нов, а точнее, правонарушителей, их вышестоящие органы и лица.

В диссертации рассматривается положение названных участников, да-на новая система выполняемых ими функций, к которым относятся соот-ветственно функция высшего надзора за точным и единообразным испол-нением законов, доминирующая в прокурорско-надзорной деятельности, определяющая существо положения прокурора в системе государственной деятельности, его отношения с верховной законодательной властью и положение в рассматриваемых правоотношениях; вспомогательная функ-ция, которая включает действия, способствующие осуществлению проку-рорами их надзорных полномочий, и функция рассмотрения и разрешения требований и предложений прокурора об устранении и предупреждении правонарушений, причин и условий, которые им способствовали. Этим значительно повышается активность всех участников прокурорского над-зора, их ответственность. Правоотношения в сфере прокурорского над-зора — это относительные, многосторонние правоотношения, отличаю-щиеся сложным характером правовых связей.

В диссертации далее отмечается, что законодательство о прокурор-ском надзоре содержит существенные пробелы относительно правового положения многих участников названных правоотношений. В этом качест-ве они себя еще полностью не осознали. Нельзя признать нормальным фактическое отсутствие у них каких-либо конкретных прав при совер-шении прокурорами надзорных действий. Их права носят слишком общий характер и нуждаются в значительном совершенствовании и развитии.

Неодинаковое положение участников названных правоотношений, раз-ный объем их субъективных прав и юридических обязанностей налагают на государство и прокурора дополнительные обязанности по охране их прав и законных интересов. Этим создаются добавочные гарантии их обеспечения. К ним относятся установление в законодательстве поряд-ка и правил осуществления прокурорами прокурорско-надзорных дейст-вий и прокурорского надзора в целом, необходимость обоснования при-нимаемых прокурорами решений, доказанности выявленных обстоятельств правонарушений, реализации в сфере прокурорского надзора конститу-ционного положения о презумпции невиновности.

Далее в диссертации рассматриваются содержание и структура право-отношений в области прокурорского надзора. Поставлена проблема мес-та производства прокурорского надзора как юридического понятия. Ука-зывается на единство прав и обязанностей всех прокуроров, отмечает-ся, что основные различия в полномочиях прокуроров должны связывать-ся не с положением их внутри прокурорской системы, а с их деятель-ностью на различных стадиях прокурорско-надзорного процесса, а

также с их участием в уголовном и гражданском судопроизводстве. Диссертант считает ненужным закрепление в законодательстве полномочий различных прокуроров. Далее он выступает за единство правового регулирования прокурорского надзора, против издания Генеральным прокурором СССР приказов и указаний, носящих по существу нормативный характер (этот вопрос, очевидно, нуждается и в специальном изучении). Затем приводится общая характеристика полномочий прокурора и других участников правоотношений, при этом указывается, что до сего времени сохраняется недостаточная обоснованность законом деятельности участников прокурорско-надзорных правоотношений и о должном или возможном их поведении, особенно в отношении противостоящих прокурору, порой приходится лишь догадываться. Однако ответ на этот важный вопрос теории и законодательства о прокурорском надзоре, т.е. насколько детально следует регулировать прокурорско-надзорную деятельность, в свою очередь зависит от решения некоторых иных проблем, связанных с критериями детализации норм о прокурорском надзоре в целом и действиях прокуроров и иных участников названных правоотношений.

В диссертации сделана попытка определить эти критерии. По-новому сформулированы задачи прокурорского надзора. Вместе с тем диссертант выступает против окрупляющей детализации полномочий прокурора и иных участников. Одновременно он считает неприемлемым упрощенный, суммарный порядок прокурорско-надзорной деятельности как не создающий необходимых гарантий участникам прокурорского надзора. Представляется, что настало время преодолеть разбросанность и неполноту в правовом регулировании положения лиц, совершивших правонарушения, определить общие правила, которые могли бы помочь им защищать свои права и законные интересы, поместив их в предлагаемом к принятию Законе о прокурорском надзоре в СССР. Нуждается в развитии право правонарушителя на защиту.

В законодательстве целесообразно предусмотреть полномочия прокуроров, связанные с осуществлением прокурорско-надзорных действий, в том числе применяемых на практике, но не регулируемых Законом, — осмотра, проведения специальных исследований с привлечением сведущих лиц, взятки, получения объяснений в присутствии другого лица, эксперимента, предъявления для опознания. Можно отметить, что о позиций правового регулирования участия в прокурорско-надзорных действиях участники прокурорского надзора также еще не признаны законодательством, и отчасти поэтому прокурорский надзор выступает в теории и практике лишь деятельностью прокурора и лишается помощи субъектов, которые объективно стремятся ее оказывать.

Далее в диссертации поставлена проблема доказывания в области прокурорского надзора. Формулируется понятия доказательства, приводятся их источники, обстоятельства, подлежащие установлению в процессе прокурорского надзора. Обосновывается необходимость их законодательного урегулирования. Обращено внимание на недостатки правового регулирования способов собирания доказательств в области прокурорского надзора – прокурорско-надзорных действий, приводится их система. Рассмотрены далее вопросы, связанные с объектом материальных и процессуальных прокурорско-надзорных правоотношений.

В диссертации показаны возникновение, развитие и окончание правоотношений в области прокурорского надзора. Главное внимание обращается на способы государственного принуждения к исполнению обязанностей участников прокурорско-надзорных правоотношений и реализации их прав, вытекающие из природы прокурорского надзора. К ним относятся наличие корреспондирующих обязанностей, точность юридической регламентации воздействия государства на поведение участников правоотношений и соответствие процессуальных форм прокурорского надзора фактическим общественным отношениям.

Процессуальный порядок прокурорского надзора, необходимость выявления правонарушения и принятие мер к восстановлению нарушенных прав предполагает определение оснований возникновения прокурорско-надзорной деятельности и соответствующих правоотношений. Основания – это юридические факты, предусмотренные гипотезой норм, регулирующих прокурорско-надзорную деятельность. В сфере прокурорского надзора юридический факт обычно облекается в специфическую правовую форму, которую в теории в последнее время называют поводом прокурорского надзора. Диссертант считает поводами прокурорского надзора: 1) жалобы, заявления и письма граждан; 2) сообщения учреждений, предприятий, государственных, кооперативных и иных общественных организаций; 3) статьи, заметки и письма, опубликованные в печати, сообщения по радио и телевидению; 4) явку с повинной; 5) непосредственное обнаружение прокурором признаков правонарушения. Основания прокурорского надзора – любые фактические данные, сведения о правонарушении, содержащиеся в одном из поводов. Поводы и основания прокурорского надзора соотносятся между собой как форма и содержание одного и того же явления – юридического факта, с которого начинается реализация норм о прокурорском надзоре.

Понятие юридического факта в сфере прокурорского надзора имеет большое теоретическое и практическое значение. Оно важно для понимания природы прокурорско-надзорной деятельности, немислимой на

только вне правовой формы, но и при отсутствии оснований для возникновения, развития. Отсутствие юридических фактов означает отсутствие необходимых условий, предпосылок, жизненных обстоятельств для совершения прокурорско-надзорных действий. Юридические факты помогают лучше понять социальную ценность советского прокурорского надзора, который не может развиваться во всякое время в зависимости от волеизъявления прокурора. Прокурорский надзор — функция власти, и его действительная жизнь — в отличие от контроля — всегда связана с объективными правовыми основаниями, обуславливающими его возникновение и развитие. Ориентация прокуроров на проведение систематических проверок, так называемого постоянного надзора за исполнением законов означает приближение к практике только на словах, а на деле — это не что иное как отход от практики, поскольку правонарушение со всеми своими признаками и обстоятельствами не служит предметом конкретизации, программирования прокурорско-надзорной деятельности. В диссертации рассмотрены особенности юридических фактов в сфере уголовно- и гражданско-процессуальной деятельности применительно к прокурорскому надзору за исполнением законов в уголовном и гражданском судопроизводстве.

Одновременно диссертант учитывает, что прокуроры — представители верховной законодательной власти, выполняющие принадлежащую ей функцию. Поэтому с учетом положения в системе государственной деятельности прокуроры, очевидно, могут проводить проверки при отсутствии сведений о правонарушении (правонарушениях) — юридических фактов, однако это право здесь может носить лишь исключительный характер и практику таких проверок, т.е. практику исполнительно-распорядительной деятельности, нельзя превращать в правило. По мнению диссертанта, этот компромисс между верховной законодательной властью, также пользующейся правом высшего надзора, и прокурорским надзором весьма полезен и с практической точки зрения особенно в условиях перестройки, когда требуется наладить повсеместно контроль за исполнением законов. Однако если для верховной власти право проверки исполнения законов при отсутствии сведений о правонарушениях — это возможное осуществление правила в зависимости от волеизъявления, то для прокурора — это право исключительное, реализации которого должны предшествовать соображения, вытекающие из объективных предпосылок. Если для верховной власти — это право естественное, имманентное, то для прокурорского надзора оно привнесенное ему, сопутствующее, переданное для осуществления правомочие особого характера.

Все решения в процессе прокурорского надзора не только облачают-

ся в процессуальную форму, но и документируются. В связи с этим надзорное производство, которое в настоящее время заводится прокурорами в ряде случаев обнаружения признаков правонарушения, среди документов, в которых отражается деятельность участников прокурорско-надзорных правоотношений, занимает особое место. Его значение выходит за пределы понятия, относящегося лишь к делопроизводству, и его нужно рассматривать как систему письменных форм прокурорского надзора, отражающих порядок, содержание и результаты прокурорско-надзорных действий и прокурорского надзора в целом, процесс выявления правонарушений и реагирования на них.

С учетом содержания и характера прокурорского надзора, предложенного деления его на производства, в прокуратуре целесообразны три вида надзорных производств: 1) общее надзорное производство, 2) надзорное производство по гражданскому делу и 3) надзорное производство по уголовному делу. Все документы надзорных производств должны удовлетворять требованиям полноты, всесторонности и объективности исследования обстоятельств правонарушения, содержать необходимые реквизиты, соответствовать порядку составления (если устанавливается), отличать культуру исполнения.

Таковы лишь главные положения из диссертации, выносимые на защиту.

Основные положения диссертации опубликованы в работах:

Монографии

1. Прокурорско-надзорные правоотношения. Издательство Ростовского университета, 1987; 10 печ. листов;

2. Приостановление производства по уголовному делу. М., Юридическая литература, 1978 (в соавторстве с В.М. Быковым); 6 печ. листов;

Пособия

3. Конституционные основы прокурорского надзора в СССР. Калинин, 1982; 3,5 печ. листа;

4. Задачи советского прокурорского надзора и их осуществление в современных условиях. Калинин, 1986; 5 печ. листов;

Статьи, сообщения, рецензии

5. Почему преступления остаются нераскрытыми? - Социалистическая законность, 1970, № 9;

6. Приостановление уголовного дела в суде. - Сов. юстиция, 1970, № 17;

7. О причинах неполной раскрываемости преступлений и мерах по их устранению. - Вестник ЛГУ, 1970, № 23;

8. Некоторые вопросы приостановления уголовного дела. - Правоведение, 1970, № 6;

9. Особенности прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности органов милиции. - В кн.: Проблемы прокурорского надзора. Научная конференция, посвященная 50-летию советской прокуратуры. Тезисы сообщений. М., 1978;

10. Подследственность уголовного дела и раскрытия преступлений. - В сб.: Вопросы организации суда и осуществления правосудия в СССР. Калининград, 1973, т. 2;

11. О сущности прокурорского надзора за законностью приостановления дел о нераскрытых преступлениях. - В кн.: Вопросы развития и защиты прав граждан. Калинин, 1975;

12. Некоторые вопросы защиты прав и законных интересов потерпевшего и гражданского истца по делам о нераскрытых преступлениях. - В кн.: Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР. Ярославль, 1976, вып. 2;

13. К вопросу о задачах прокурорского надзора в СССР. - В кн.: Проблема защиты субъективных прав и советского гражданского судопроизводства. Ярославль, 1976, вып. 1;

14. Восторженная, полное и объективное исследование обстоятельств нарушения закона - принцип прокурорского надзора. - В кн.: Роль аппаратов уголовного розыска и следствия в борьбе с преступностью. Труды Омской Высшей школы милиции. Омск, 1976, вып. 21;

15. Правоотношения в области прокурорского надзора. - Правоведение, 1977, № 2;

16. Прокурорский надзор за исполнением законов о труде несовершеннолетних. - Социалистическая законность, 1977, № 8 (в соавторстве с Б. Селуноским);

17. О дифференциации материального и процессуального в области прокурорского надзора. - В кн.: Вопросы развития и защиты прав граждан. Калинин, 1977;

18. О понятии и видах прокурорско-надзорных функций. - В кн.: Повышение эффективности деятельности органов прокуратуры, суда и юстиции по борьбе с преступностью в свете решений XXV съезда КПСС. Сборник научных трудов. Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. М., 1977;

19. Рецензия на кн.: Н. Н. Гапанович. Опознание в судопроизводстве (процессуальные и психологические проблемы). Минск, 1975. - Вестник Белорусского государственного университета. Серия Ш. Минск, 1978, № 1 (в соавторстве с В. З. Лукашевичем);

20. Поводы и основания прокурорского надзора. - В кн.: Вопросы развития и защиты прав граждан и социалистических организаций. Калинин, 1978;

21. Понятие функций прокурорского надзора. - В кн.: Проблемы эффективности правового регулирования. Куйбышев, 1978;

22. Как вести надзорные производства. - Социалистическая законность, 1979, № 6;

23. Прокурорский надзор за исполнением законов и юридическая ответственность. - В кн.: Вопросы развития и защиты прав граждан и социалистических организаций. Калинин, 1980;

24. Об отраслях прокурорского надзора. - Правоведение, 1980, № 3;

25. О понятии и системе принципов прокурорского надзора в СССР. - В кн.: Уголовно-правовые и процессуальные гарантии защиты конституционных прав граждан. Калинин, 1980;

26. О соотношении прокурорского надзора и ведомственного контроля на стадии предварительного расследования. - В кн.: Процессуальные и криминалистические проблемы предварительного следствия. Сборник научных трудов. Ташкентская Высшая школа МВД СССР. Ташкент, 1980;

27. Прокурорская проверка: понятие, содержание, проблемы. - В кн.: Актуальные проблемы теории, практики и преподавания прокурорского надзора в свете основных положений Конституции СССР и Закона о прокуратуре СССР. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1981, № 69 (ДСП);

28. Прокурорская проверка и вопросы повышения ее эффективности. - В кн.: Вопросы повышения эффективности правосудия по уголовным делам. Калининград, 1981, вып. 9;

29. Стадии прокурорского надзора: понятие, значение, система. - В кн.: Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в Советском государстве. Свердловск, 1981;

30. Высший надзор за исполнением законов и его формы. - Советское государство и право, 1982, № 4;

31. Нормы прокурорского надзора. Общая характеристика. - В кн.: Уголовно-правовые и процессуальные гарантии защиты конституционных прав граждан. Калинин, 1982;

32. О доказательствах в области прокурорского надзора. - В кн.: Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту. Калинин, 1982;

33. О судебной речи. - Советская юстиция, 1983, № 16;

34. Вопросы осуществления юридической ответственности в процессе прокурорского надзора. - В кн.: Проблемы неотвратимости ответственности в уголовном праве и процессе. Калинин, 1984;

35. О единстве и дифференциации конституционной функции высшего надзора за исполнением законов. - В кн.: Развитие социалистической

государственности, законности и демократии в свете решений XXVI съезда КПСС и Конституции СССР. Калинин, 1985;

36. Право прокуратуры на координацию правоохранительной деятельности. - В кн.: Компетанция прокуратуры СССР. Свердловск, 1985;

37. О рациональных особенностях прокурорского надзора за исполнением законов. - В кн.: Право и государственное управление регионами. Калинин, 1986;

38. К вопросу об эффективности использования специалистов в области прокурорского надзора. - В сб.: Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. № 96. Совершенствование исследования проблем прокурорского надзора. Тезисы докладов и сообщений. М., 1986 (ДСП);

39. Прокурорский надзор за исполнением законов на первоначальном этапе расследования. - В кн.: Проблемы первоначального этапа расследования. Сборник научных трудов. Ташкент, 1986;

40. О стадии предания суду. - Советская юстиция, 1987, № 12;

41. Советский прокурорский надзор в условиях совершенствования социализма. - В кн.: Великий Октябрь и развитие права в условиях совершенствования социализма. Калинин, 1987;

42. Обстоятельства правонарушения, подлежащие установлению в процессе прокурорского надзора за исполнением законов. - В кн.: Проблемы доказательственной деятельности по уголовным делам. Красноярск, 1987;

43. Межотраслевые проблемы правового регулирования высшего надзора за исполнением законов. - В сб.: Вопросы взаимосвязи уголовного права и процесса. Калинин, 1988;

44. О соотношении прокурорского надзора и ведомственного контроля в обеспечении законности правосудия. - В сб.: Совершенствование правовых основ уголовного судопроизводства. Сборник научных трудов. Ярославль, 1988;

45. О понятии и содержании прокурорской проверки. - Правоведения, 1988, № 5.

В. С. В. С.

Подписано в печать 16.01.89. • Заказ 32 • Тираж 87 экз.

Отпечатано на ротационной ИТУ.