

Авт
Г73

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА И ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО
ЗНАМЕНИ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. А. А. ЖДАНОВА.

Юридический факультет

На правах рукописи

Р. М. ГОТЛИБ

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ
ДОЗНАНИЯ ОРГАНАМИ МИЛИЦИИ

Специальность №12715 - уголовное право и
уголовный процесс.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ленинград
1970.

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ОРДЕНА ЛЕНИНА И ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО
ЗНАМЕНИ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. А. А. ЖДАНОВА.

Юридический факультет

На правах рукописи

Р. М. ГОТЛИБ ~~XXXX~~

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ
ДОЗНАНИЯ ОРГАНАМИ МИЛИЦИИ.

Специальность 812715 - уголовное право и
уголовный процесс.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ленинград

1970.



Диссертация выполнена на кафедре уголовного процесса и криминалистики юридического факультета Ленинградского Ордена Ленина и Ордена Трудового Красного Знамени Государственного Университета имени А.А.Жданова.

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор Н.С.Алексеев.

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук В.К.Звигоуль,
кандидат юридических наук В.Г.Степанов.

Ведущий ВУЗ - Харьковский юридический институт.

Национальний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
НАУКОВА БІБЛІОТЕКА
Інв. № 22815 А

Защита диссертации состоится 14 января 1971 года на заседании Ученого Совета юридического факультета Ленинградского Государственного Университета (г.Ленинград, С-124, ул.Смольного, дом 3, зал №2).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Университета

Автореферат разослан 14 декабря 1970 года.

УЧЕНЫЙ СЕКРЕТАРЬ СОВЕТА Г.П.ЛЕВЧЕНКО.

Одной из важнейших задач коммунистического строительства является постоянное и всемерное укрепление социалистической законности и советского правопорядка, ликвидация преступности, устранение причин, ее порождающих, и условий, ей способствующих.¹ Значительная роль в этом деле принадлежит юридической науке, которая должна наметить пути к совершенствованию деятельности правоохранительных органов и разработать теоретически обоснованные рекомендации по дальнейшему развитию законодательства.

Как отметил Л.И. Брежнев, необходимо уделять "большое внимания тем звеньям нашего аппарата, которые призваны непосредственно наблюдать за соблюдением законов, пресекать правонарушения".²⁾

В свете постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1970 года о мерах по улучшению работы судебных и прокурорских органов³⁾ обстоятельному изучению подлежат прежде всего вопросы, связанные с повышением оперативности и действенности прокурорского надзора за точным и неукоснительным соблюдением советских законов. К таким вопросам относится и проблема прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания органами милиции.

Данная проблема недостаточно разработана в советской юридической науке; преимущественно рассматривался надзор за дознанием, заменяющим собой предварительное следствие. Что же касается деятельности прокурора в сфере дознания, предшествующего предварительному следствию и взаимодействующего с ним, то эта область оказалась мало изученной, хотя она имеет ряд особых свойств, требующих специального исследования.

1. См. материалы XXII съезда КПСС. М., 1961, стр.400

2. "Известия", 13 июня 1970 года. Речь товарища Л.И.Брежнева на предвыборном собрании избирателей Бауманского избирательного округа гор. Москвы.

3. См. "Правда", 1 сентября 1970 г., в Центральном Комитете КПСС и Совете Министров СССР."

Данная проблема сохраняет актуальность еще и потому, что практика применения соответствующего законодательства выявила немало спорных и неясных вопросов, свидетельствующих о необходимости дальнейшего совершенствования отдельных правовых норм в целях повышения их эффективности в борьбе с преступностью. Соответственно в обстоятельном исследовании нуждаются такие вопросы, как: о соотношении оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности; о правовом регулировании полномочий органов дознания в стадии возбуждения уголовного дела; о тактике и методике прокурорского надзора на важнейших этапах дознания; о развитии законодательства, регламентирующего правовой статус прокурора, его права и обязанности в стадии возбуждения уголовного дела и при производстве дознания. Представляется также необходимым проанализировать, как прокурорский надзор влияет на улучшение работы органов дознания по раскрытию, пресечению и предотвращению преступлений.

Указанные соображения определили выбор темы диссертационного исследования.

Работая над темой, автор исходил из трудов классиков марксизма-ленинизма и решений партии и правительства.

Автор использовал и соответствующее законодательство, ведомственный материал, юридическую литературу, так или иначе относящуюся к теме, а также анализ состояния прокурорского надзора в Псковской, Мурманской, Ленинградской областях, обобщение практики органов прокуратуры Приморского края и результаты опросов среди работников органов прокуратуры.

Опираясь на эти данные, итоги личных наблюдений и многолетний опыт работы в органах прокуратуры по надзору за следствием и дознанием, автор выдвигает и обосновывает ряд предложений по дальнейшему совершенствованию деятельности органов дознания и прокурорского надзора за дознанием, предшествующим предварительному следствию.

В первой главе исследуются вопросы, характеризующие предмет прокурорского надзора за дознанием.

Возникновение и развитие института дознания изучается в непосредственной связи с историей советской милиции, которая как орган охраны общественного порядка всегда играла важную роль в раскрытии и расследовании преступлений.

В отличие от одноименного буржуазного института, советское дознание было создано и в дальнейшем совершенствовалось как точно регламентированная законом процессуальная деятельность

Рассматривая особенности порядка и форм дознания по уголовно-процессуальным кодексам 1922 и 1923 г.г., автор отмечает, что понятие дознания не получило тогда еще достаточно ясного нормативного разрешения. В 1924 г. наметилось оближение дознания с предварительным следствием. Последующие годы характеризовались сужением сферы предварительного следствия и подменой его дознанием, в связи с чем к подсудственности следователей было отнесено менее одной четверти дел из числа преступлений, подлежащих расследованию.

Анализируя перечень видов преступлений, отнесенных законодателем к компетенции органов дознания, диссертант приходит к выводу, что при определении подсудственности немаловажное значение имел и учёт такого фактора, как роль оперативно-розыскных средств в раскрытии преступлений, особенно краж, грабежей и разбоев.

Происшедшее в начале 40-х годов стирание граней в работе различных органов расследования отрицательно сказалось на качестве следствия и уровне оперативно-розыскной работы. В юридической литературе развернулась острая дискуссия о судьбе дознания, существо которой автор высказывает свое отношение.

Приняты в 1958 году Основы уголовного судопроизводства и в 1959-1961 г.г. УПК союзных республик и последующие изменения, внесенные в эти акты в связи с наделением МОП (в дальнейшем МВД) правом производства следствия, сосредоточили центр

тяжести по расследованию преступлений в руках органов следствия. Это создало реальные условия для оптимального использования дознания как оперативно-розыскной и процессуальной деятельности милиции по делам, ей не подследственным. Тем самым исследуемая автором форма дознания должна быть охарактеризована как регулируемая нормами права деятельность, специально уполномоченных государственных органов, осуществляемая оперативно-розыскными и процессуальными методами под надзором прокурора в целях обнаружения, раскрытия, предотвращения и пресечения преступлений. Данная форма дознания отличается высокой эффективностью, немедленным и инициативным осуществлением специальных тактических приемов, направленных на розыск преступника, решительностью и оперативностью, обусловленными характером и содержанием неотложных следственных действий. С этих позиций диссертант полемизирует со сторонниками узкого толкования дознания как деятельности только процессуальной (В.С. Чистякова и др.).

Единство задач, возложенных законом на органы дознания и предварительного следствия (ст.2 Основ и ст. 2 УПК²), исключает какое бы то ни было противопоставление дознания и предварительного следствия по степени их важности. Каждая из этих форм расследования имеет свои особенности в осуществлении задач уголовного судопроизводства. Необходимо при этом учитывать следующее: 1) функция расследования является для следователей основной и единственной, в то время как дознание представляет собой производную деятельность от основной, присущей милиции функции охраны общественного порядка; 2) объем процессуальных полномочий органов дознания и предварительного следствия не совпадает; 3) дознание является кратковременным этапом расследования и его срок не может быть продлен; 4) органы милиции в процессе дознания применяют оперативно-розыскные меры, которые не вправе осуществлять следователь; 5) последний правомочен давать органам дознания обязательные для них поручения о выполнении следственных и розыскных действий.

2. Здесь, как и в дальнейшем, мы имеем в виду УПК РСФСР и соответствующие статьи УПК других союзных республик, если иное не оговорено.

Указанные особенности предопределяют необходимость максимального взаимодействия этих исполняющих друг друга форм предварительного расследования. Решительные возражения поэтому вызывает предложение освободить милицию от выполнения процессуальных функций по делам, ей не подследственным, под тем предлогом, что это позволит сконцентрировать ее возможности на оперативно-розыскной деятельности (Л.Е. Сигалов).

Выборочное изучение дел, приостановленных следователями УВД Приморского края за необнаружением виновных в 1969-1970г.г., показало отрицательные последствия практики направления органами милиции по подследственности заявления о преступлениях, (совершенных неизвестными лицами), без возбуждения уголовных дел и производстве неотложных следственных действий. По этой причине начало расследования по 35% дел затянулось на длительные сроки, не был обеспечен осмотр места происшествия по 37% дел о кражах личного имущества граждан, по 15% дел о хищениях социалистической собственности, по 80% дел о грабежах и разбойных нападениях; не были выполнены срочные, не терпящие отлагательства следственные действия по 72% дел такого рода.

Анализ данных практики свидетельствует о том, что разоборочность процессуальных и негласных средств в ходе розыска преступников на первоначальном этапе расследования приводит к тому, что по многим преступлениям, раскрытие которых требует сложного комплекса различных мероприятий, оперативно-розыскные приемы не применяются.

Законодатель предусматривает оперативно-розыскные средства в процессе раскрытия преступлений, отнесенных к компетенции следователя : 1) в случае передачи органами дознания следователю дел, по которым преступники не установлены; 2) в связи с выполнением ими поручений следователя по конкретным уголовным делам. Деятельность органов дознания в первом случае носит самостоятельный характер, а во втором случае - производический и усеченный (только при поручении следователя и в пределах его требований).

Следовательно, при отсутствии иных указаний закона на применение оперативно-розыскных средств в стадии предварительного следствия предлагаемое некоторыми авторами упразднение данной формы дознания неизбежно приведет к свертыванию одного из эффективных способов раскрытия преступлений.

Отмечая, что дознание является факультативным этапом расследования, автор обращает внимание на недостаточную согласованность правовых норм, предусматривающих право органов милиции направлять заявления по подследственности (ст. 114 УПК) и их обязанность возбуждать дела, подследственные следователю (ст. 119 УПК).

В диссертации излагаются отдельные моменты уточнения критериев, регулирующих полномочия органов дознания в стадии возбуждения уголовного дела. В числе предложений по дальнейшему совершенствованию соответствующего законодательства диссертант указывает на необходимость нормативного запрещения органом дознания передавать по подследственности поступающие им заявления, если возбуждение уголовных дел входит в их компетенцию и для раскрытия преступлений требуется проведение оперативно-розыскных и неотложных следственных действий.

В работе содержится краткий очерк истории прокурорского надзора за дознанием, позволяющий автору сделать вывод о том, что данный институт, отражая главные направления деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и организации борьбы с преступностью, прошел сложный путь своего становления и развития. Подчеркивается, что на всех этапах истории советская прокуратура была важным звеном в механизме обеспечения законности дознания.

Вторая глава посвящена исследованию сущности прокурорского надзора за дознанием — социально-политическому и правовому анализу данного института.

Прокурорский надзор за дознанием рассматривается в качестве составной части многогранной деятельности прокуратуры, имеющей большое значение в охране единой социалистической

законности от каких бы то ни было нарушений. В работе показано соотношение между прокурорским надзором и ведомственным контролем, проверкой исполнения и судебным надзором, сформулированы характерные признаки надзора за дознанием, выделяющие его в самостоятельный участок работы прокуратуры.

Анализ нормативного материала, регулирующего институт надзора за дознанием, позволил автору сделать следующие выводы: 1). привлечение виновных к уголовной ответственности составляет одну из важнейших государственных задач прокурора в его многоплановой деятельности по борьбе с нарушениями законности; 2). усилия прокурора в сфере предварительного следствия и дознания направлены к единой цели - обеспечения строжайшего режима законности в работе всех органов предварительного расследования; 3). прокурорский надзор за исполнением законов при производстве дознания характеризуется рядом признаков, определяемых особенностями предмета надзора, круга органов государства и лиц, за законностью деятельности которых прокурор надзирает, а также спецификой правовой природы его полномочий. В тех пределах, в которых действия и общественные отношения, возникающие между органами милиции, с одной стороны, различными организациями, должностными лицами и гражданами, с другой стороны, регулируются нормами уголовно-процессуального права, надзор за претворением их в жизнь составляет предмет прокурорского надзора за дознанием.

Сущность надзорных полномочий в данной сфере обуславливается социальной остротой той борьбы, которую ведет Советское государство с преступностью. В отличие от других отраслей прокурорского надзора, в которых императивность надзорных полномочий ограничена своими специфическими пределами (например, внесение прокурором представления или протеста обязывает адресата рассмотреть его в установленный законом срок и принять свое решение, но не влечет безоговорочного выполнения его предписаний), в области надзора за дознанием полномочия прокурора всегда имеют властный, распорядительный характер;

его указания в этой сфере обязательны к исполнению. Прокурор должен отменить любое незаконное и необоснованное постановление органа дознания; он правомочен принять самостоятельное решение, завершающее производство по делу, и т.д. Широкие полномочия, которыми наделен здесь прокурор, сочетаются с самостоятельностью как органа следствия, так и дознания. Более того, охрана статуса самостоятельности этих органов представляет собой один из элементов, составляющих предмет прокурорского надзора.

Высокая активность и предупредительная роль прокурорского надзора отчетливо проявляется в предварительном санкционировании следственных действий, связанных со стеснением конституционных прав граждан (например: ареста, обыска и др.). Создавая наиболее надежные гарантии быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения виновных, устранения причин преступности и условий, ей способствующих, прокурорский надзор вместе с тем содействует обеспечению правильного применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден (ст. 2 Основ уголовного судопроизводства, ст. 17 Положения).

✓
9
Поскольку положение прокурора как организатора борьбы с преступностью требует его ведущей и руководящей роли, автор polemизирует с суждением о том, что руководство расследованием несовместимо с функцией высшего надзора за законностью (В.А. Стремовский, А.И. Долгова). Противопоставление этих понятий несостоятельно; законодатель, формулируя задачи прокурора (ст. 3 и 17 Положения), рассматривает их в неразрывной связи и в единстве.

Направляющая и руководящая деятельность прокурора при осуществлении надзора за дознанием рассматривается диссертантом в качестве специфической уголовно-процессуальной функции. Она в свою очередь является производной от государственно-правовой функции высшего надзора за исполнением законов, осуществляемой прокурором во всех направлениях его деятельности.

Этот вывод вытекает из следующих соображений: 1). в сфере уголовного судопроизводства прокурор является субъектом уголовно-процессуальной деятельности (ст. 18 Основ, ст. 63 УПК); 2). права и обязанности всех участников процесса, в том числе и прокурора, реализуются здесь в форме уголовно-процессуальных отношений, которые представляют собой наиболее целесообразный, соответствующий социалистическому демократизму и задаче уголовного судопроизводства способ корреспондирования уголовно-процессуальных прав и обязанностей; 3). складываясь в ходе острой борьбы с преступностью, уголовно-процессуальные отношения всегда сочетают в себе государственно-властное начало компетентных органов государства (дознания, следствия, прокуратуры, суда) с системой прав и гарантий личности (подозреваемого, потерпевшего, обвиняемого и др.); 4). как представитель правоохранительного органа государства, участвующий в уголовно-процессуальных отношениях и осуществляющий коррелятивные права и обязанности, прокурор реализует в данной сфере государственно-властные полномочия; 5) в качестве субъекта единой деятельности по осуществлению задач уголовного судопроизводства, он осуществляет указанную выше, только ему свойственную уголовно-процессуальную функцию. Автор подчеркивает при этом, что содержание термина "руководство" применительно к деятельности прокурора по надзору за дознанием существенно отличается от одноименного термина, употребляемого в административном праве. Административное руководство предполагает повседнежную организацию хозяйственного и культурно-политического строительства. В данной же области понятие "руководство" означает специфическую форму реализации уголовно-процессуальной функции и вполне соответствует этимологическому значению этого слова.

Роль блюстителя законности предопределяет последовательную принципиальность и абсолютную объективность всей деятельности прокурора. Понятие "надзор" и "руководство" процессуальной деятельностью органов дознания столь же взаимосвязаны и неделимы, как и двуединая задача надзора за законностью и борьбы с преступностью.

Автор обращает внимание на ошибочность взгляда, будто функция охраны законности исключает право прокурора вторгаться в область целесообразности действий органов дознания и подчеркивает, что прокурор не только вправе, но и в определенных случаях обязан давать указания органам дознания по поводу выбора одного из допустимых вариантов поведения (например, если неиспользование его может привести к утрате или искажению доказательств).

В диссертации исследуется ряд особенностей прокурорского надзора за дознанием, обусловленных спецификой уголовно-процессуального права:

1. Государственно-властное начало в деятельности органов дознания в сочетании с правосубъектностью всех участников процесса диктует необходимость постоянного и действенного надзора за применением и исполнением уголовно-процессуального закона. Автор исходит из того, что правоприменительные акты органов дознания могут порождать, изменять либо прекращать процессуальные отношения. Естественно, что их несоответствие закону может повлечь существенные нарушения прав граждан и иные отрицательные последствия; нормы права возлагают на органы дознания обязанность не только соблюдать, но и активно содействовать претворению в жизнь гарантируемых законом прав граждан.

2. Надзор за законностью неотделим от надзора за обоснованностью действий и актов органов дознания. Требование обоснованности рассматривается как обязательное соответствие выводов юридического акта фактическим обстоятельствам события.

Одним из важнейших условий обеспечения законности в уголовном судопроизводстве является распространение на прокурора, наблюдающего за расследованием, принципа свободной оценки доказательств по внутреннему убеждению, основанному на полном, всестороннем и объективном рассмотрении всех материалов дела в их совокупности (ст. 71 УПК). Этот принцип действует в сочетании со структурными началами единства и централизации советской прокуратуры.

Автор обосновывает необходимость более обстоятельного нормативного регулирования этих начал.

3. Поскольку реализация норм уголовно-процессуального права представляет собой специфический метод, способ осуществления норм уголовного права, постольку предметом прокурорского надзора за дознанием является соответствие деятельности органов дознания предписаниям (дозволениям) норм уголовного и уголовно-процессуального права. Было бы неправильно однако ограничивать предмет прокурорского надзора только сферой соблюдения соответствующими органами требований норм этих двух отраслей права; прокурорский надзор за дознанием есть надзор за соблюдением в данной сфере деятельности всех норм советского права.

Автор возражает против утверждения о том, что надзорные полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве возникают с вынесением постановления о возбуждении уголовного дела либо об отказе в таковом. Нормы данного института предусматривают комплекс соответствующих действий и правоотношений с момента поступления в компетентные органы государства (в частности, органам дознания и следствия) сведений о преступлении (ст.ст.108,109,110,111 УПК). Соответственно прокурорский надзор возникает до возбуждения уголовного дела (или отказа в таковом) и охватывает весь комплекс действий и процессуальных отношений, складывающихся в связи с получением и проверкой сведений о совершенном или готовящемся преступлении, в том числе и акт, которым соответствующий орган официально реагирует на такие сведения. Прокурор, по мнению автора, должен быть наделен правом давать указания органам дознания относительно установления процессуальных и материально-правовых предпосылок для начала расследования, а также соблюдения сроков и процедуры рассмотрения сведений о преступлениях. Соответствующая практика должна получить свое законодательное закрепление.

Сущность прокурорского надзора за дознанием диссертант усматривает в урегулированных правом действиях прокурора на всех этапах деятельности органов дознания, направленных на

обеспечение задач пресечения, раскрытия и предотвращения преступлений, на основе прав и законных интересов личности путем реализации надзорных и руководящих полномочий прокурора.

В ст. 17 Положения о прокуратуре должны найти нормативное закрепление полномочия прокуроров не только по надзору за дознанием, но и по руководству его процессуальной деятельностью

В работе содержится краткий очерк законодательства о прокурорском надзоре в других социалистических странах, где прокурор также выполняет двуединую—руководящую и надзорную функцию в стадии расследования дел о преступлениях.

Сущность прокурорского надзора предопределяет характер двух относительно самостоятельных групп правовых средств надзора:

1.) отражающих специфику уголовно-процессуального регулирования;

2.) связанных с общенадзорными полномочиями прокуратуры. Исследование первой группы средств надзора приводит автора к выводу о необходимости усовершенствования ряда уголовно-процессуальных норм в направлении: а) их восполнения и б) устранения встречающейся несогласованности между ними, равно как и элементов противоречий. Автор отмечает, что Основы уголовного судопроизводства, закрепив огромный опыт теории и практики, пошли дальше Положения о прокурорском надзоре как в плане определения правомочий прокурора, так и в смысле создания дополнительных гарантий прав личности.

Анализируя опыт реализации общенадзорных средств в сфере надзора за дознанием, диссертант обращает внимание на возникающие трудности в практике применения некоторых из них (например, требование провести проверку нижестоящего органа и др.). В работе обосновывается необходимость узаконить некоторые новые средства надзора, основанные на взаимодействии прокуратуры с местными Советами, их исполкомами и широкой советской общественностью (в частности, выступления прокурора с докладами на сессиях местных Советов, внесение предложений в испол-

ком заслушать на сессии отчет о работе начальника милиции и др.) Было бы целесообразным, по мнению автора, объединить в одной правовой норме все допустимые средства (как уголовно-процессуальные, так и общенадзорные) прокурорского надзора за дознанием.

Глава III посвящена исследованию пределов и методов прокурорского надзора за дознанием.

Государство создало организационные и правовые условия для успешной реализации принципа неотвратимости реагирования правоохранительных органов на любые нарушения закона. Однако, полномочия прокурорского надзора сами по себе не могут гарантировать достижение преследуемой цели. Непосредственным условием эффективности воздействия прокурора на правоотношения в сфере дознания является совершенствование методов надзора, т.е. тех тактических приемов, которые с учетом конкретной ситуации могут дать наибольший эффект и наилучшие результаты в достижении поставленных задач.

Одной и той же правовой форме прокурорского надзора известны многочисленные методы, выбор которых (в пределах действующего закона) определяется, в значительной мере, профессиональным мастерством, теоретической подготовкой, деловой квалификацией прокурора, их применяющего, и конкретной обстановкой.

Автор полагает, что, хотя научные рекомендации по методике надзора за дознанием отражают своеобразие тех или иных процессуальных действий, можно выделить некоторые общие принципы, характеризующие методы надзора в целом. К ним относятся: законность, объективность, своевременность, полнота, конкретность, целенаправленность, эффективность.

Каждый из этих принципов подвергнут в работе специальному рассмотрению.

Будучи органически связаны с соответствующими правовыми средствами, методы прокурорского надзора содержат неотъемлемое свойство законности; применение их допустимо только в точных пределах, предоставленных прокурору полномочий.

В неразрывном единстве с законностью находится принцип объективности используемых прокурором методов надзора, исключаяй какую бы то ни было предвзятость и пристрастность, односторонность или тенденциозность производимых прокурором выводов.

Принцип своевременности обеспечивает быстрое и энергичное обнаружение каждого правонарушения, равно как и немедленное принятие мер к его устранению.

Принцип полноты предопределяет выяснение всех существенных обстоятельств, составляющих предмет прокурорского надзора. полнота и глубина проверки зависит в значительной мере от диапазона общих и специальных знаний прокурора и, в частности, от степени овладения им нормативным материалом, имеющим отношение к изучаемым вопросам. (Этим объясняется предложение диссертанта организовать для работников органов прокуратуры четкую справочную информацию о нормативных и ведомственных актах, издаваемых МВД СССР по линии дознания).

Принцип целенаправленности ориентирует прокурора сосредоточить усилия и проявить настойчивость в доведении начатого дела до конца. Особое внимание обращается на важность организации контроля за фактическим восстановлением нарушенного права. Речь идет не о подмене контрольных функций органов дознания, а о выполнении самостоятельной задачи, связанной с надзором за точным исполнением законов. Обстоятельный анализ практики свидетельствует о том, что в результате нарушения данного принципа внешняя активность отдельных прокуроров оказывается не адекватной эффективности осуществляемых ими надзорных функций.

В силу принципа конкретности предложения и предписания прокурора должны быть достаточно четкими и определенными,

не говоря уже о том, что они должны основываться на точном выяснении всех существенных моментов.

Принцип эффективности методов, дополняя и обогащая предыдущие, определяет уровень результативности всей надзорной деятельности.

Разделяя высказанные в литературе точки зрения об условиях, предопределяющих эффективность методов деятельности прокуратуры (А.Д.Берензон и В.Г.Мелкумов), автор конкретизирует их с учетом запросов, диктуемых незрелыми потребностями дальнейшего укрепления законности в сфере дознания. Представляется очевидным, что правильное определение тактики надзора предполагает исчерпывающую информацию о состоянии преступности, о происходящих в ней процессах, равно как о типичных нарушениях законности, допускаемых органами милиции при производстве дознания. Только при учете соответствующих статистических связей и опосредствований можно осмыслить центральные задачи, избежать случайные ошибочные выводы, избрать наиболее целесообразные приемы надзорных действий, преодолеть разобщенность и при планировании наметить комплексные надзорные мероприятия.

В диссертации исследуются наиболее эффективные методы надзора за дознанием, выработанные прокурорской практикой Приморского края при взаимодействии правовых средств различных участков работы прокуратуры.

В целях усиления реальных гарантий охраны законности и предотвращения ее нарушений, автор предпринял попытку сконструировать единую систему наиболее типичных схем реагирования прокурора в условиях аналогичных ситуаций.

В сложной и многогранной деятельности прокурора по надзору за исполнением органами дознания законов о предотвращении преступлений можно выделить две основные направления:

1) общие мероприятия по предупреждению правонарушений и, в частности, преступлений.

Возникающие в связи с этими общественные отношения регулируются нормами административного права и являются по своему характеру административно-правовыми. Наблюдение за исполнением законов в этой деятельности составляет предмет общего надзора, а не надзора за дознанием. Следует однако учитывать подвижность границ этих разновидностей прокурорского надзора. Прокурор не должен ограничивать надзорную деятельность обстоятельствами конкретного дела, он обязан систематически анализировать и обобщать процессы, происходящие в практике органов расследования. Сталкнувшись с фактами бездействия административной службы милиции в деле предупреждения правонарушений, прокурор обязан вносить свои предложения по устраниению подобных явлений.

В работе обосновывается необходимость сосредоточить весь комплекс этих надзорных полномочий в одном структурном звене прокуратуры в целях достижения наилучших результатов в деятельности милиции по предупреждению антиобщественных эксцессов.

2). Мероприятия по предотвращению и пресечению преступлений, проводимые на основании и во исполнение норм уголовно-процессуального права. Диссертант исследует условные этапы деятельности органов дознания по пресечению и предотвращению преступлений и конкретные методы надзора на каждом из этих этапов. Подчеркивая, что для правильного представления о состоянии предупредительной работы и точного определения тактики поведения необходимо располагать сведениями о количестве выявленных повторных и неоднократных преступлений, автор вносит предложение о дальнейшем совершенствовании в указанном направлении статистической отчетности органов МВД.

Некоторые вопросы методики надзора за законностью рассмотрения милицией сведений о преступлениях и пределы этого надзора исследуются автором с учетом особенностей стадии возбуждения уголовного дела.

Обстановка неотвратимости наказания зависит от своевременного выявления и устранения латентной преступности. Используя накопленный опыт работы органов прокуратуры Приморского края по надзору за дознанием, автор раскрывает оправдавшие себя на практике конкретные методы и приемы выявления преступлений, укрытых от учета и регистрации, и наиболее целесообразные приемы, направленные на устранение подобных нарушений законности и причин, им способствующих.

Одновременно обращается внимание на важность постоянной системы надзорных действий, призванных ликвидировать ошибки и нарушения законности при вынесении правового акта, завершающего данную стадию процесса. Роль прокурора была бы недостаточной эффективной, если бы его усилия ограничивались только установлением правонарушений, уже совершенных. Анализируя данные проведенного социально-правового исследования, автор приходит к выводу о том, что своевременная информация об обнаруженном преступлении значительно повышает предупредительное значение надзорных правоотношений. Между тем, действующее законодательство недостаточно регламентирует корреспондируемые права и обязанности соответствующих субъектов. В диссертации поддерживается предложение В.К. Звирбуля дополнить ст. 119 УПК указанием на обязанность органов дознания немедленно уведомлять в письменной форме прокурора об обнаруженном преступлении (вне зависимости от качества дознания).

Одним из характерных признаков незаконных решений органов дознания об отказе в возбуждении уголовного дела автор считает несостоятельность и надуманность приводимой мотивировки. Выборочное изучение показало, что к существенным причинам недостаточной результативности надзорных действий относится несвоевременное реагирование на допущенное нарушение закона (только 12% необоснованных постановлений органов дознания отменено прокурором в срок до 10 дней).

В диссертации вносится и обосновывается предложение обязать органы дознания немедленно направлять прокурору копии постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, а прокурору в течение не более 5 дней проверить законность принятых решений.

Особое внимание уделено в работе прокурорскому надзору за законностью неотложных следственных действий — одному из наиболее острых инструментов в борьбе с преступностью. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью таких действий должен отличаться высокой оперативностью. Важное значение имеет своевременность указаний о последовательности и направленности неотложных следственных действий.

Взаимосвязь и взаимодействие дознания и предварительного следствия обеспечивается, прежде всего, общими условиями, представляющими собой конкретное выражение основных принципов советского уголовного процесса применительно к особенностям стадии предварительного расследования. Автор обосновывает предложение о восстановлении в уголовно-процессуальном законодательстве термина "предварительное расследование" с изложением в одной главе правовых норм, закрепляющих общие условия (принципы) предварительного следствия и дознания.

Диссертант отстаивает принцип единоличного ведения дознания, оспаривая мнение, будто дознание не персонализировано, и подчеркивает, что прокурор обязан принимать меры к отстранению от производства по уголовному делу должностных лиц органов дознания, не имеющих к нему официального отношения.

В целях усиления роли прокурорского надзора за соблюдением установленного законом срока выполнения неотложных следственных действий, своевременного предупреждения и пресечения волокиты, автор обосновывает необходимость нормативного закрепления обязанности органа дознания направлять прокурорам копии постановлений о передаче дел по подследственности.

Поскольку предусмотренный законом перечень неотложных следственных действий носит исчерпывающий характер, автор считает необходимым его нормативное расширение за счет таких действий, как опознание, наложение ареста на имущество и применение мер пресечения.

Дальнейшее совершенствование правового регулирования института неотложных следственных действий позволит преодолеть встречающиеся иногда на практике одобрение и санкционирование прокурором мер (в числе неотложных), которые не предусмотрены законом.

В работе исследуется взаимодействие органов дознания с общественностью, прокурорский надзор за законностью форм участия общественности в работе органов дознания.

Рассматривая особенности прокурорского надзора за исполнением законов при задержании граждан, диссертант аргументирует мнение, согласно которому задержание может осуществляться после возбуждения уголовного дела или одновременно с ним, четко различает доставление в милицию и водворение в КПЗ, исследует правовые средства и конкретные методы выявления и устранения фактов нарушения законности при задержании.

Задача всемерного укрепления законности требует, по мнению автора, уточнить сроки задержания и, в частности, внести в ст. 122 УПК указание на то, что задержание подозреваемого свыше 24 часов допустимо только с согласия прокурора.

Исследуя актуальные проблемы надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности, автор исходит из того, что эта деятельность составляет прерогативу специально уполномоченных на это государственных органов, играет большую роль в достижении задач уголовного судопроизводства.

Автор оспаривает утверждение о том, что данная сфера деятельности милиции находится вне прокурорского надзора за законностью при производстве дознания. В той мере, в какой нормы уголовного процессуального права требуют от органов милиции производить в необходимых случаях оперативно-розыскные и розыскные действия, их исполнение оставляет предмет прокурорского надзора за дознанием. Прокурор обязан, в частности, следить за законностью выполнения органами дознания требований ст. ст. 118, 119, 127 УПК, пресекать факты бездействия, необоснованного стеснения прав граждан и их законных интересов и т.п.

Диссертант формулирует ряд предложений по усилению прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности органов дознания. При этом проводится различие между понятиями "оперативно-розыскные" и "розыскные" действия.

Анализируя пределы и особенности надзора за исполнением законов, регламентирующих порядок взаимодействия органов следствия и дознания, диссертант исходит из того, что:

1) органы дознания после передачи дела по подследственности, не вправе выполнять соответствующие действия без поручения следователя; 2) следователь адресует такие поручения органам дознания только в случаях, когда в этом имеется необходимость; 3) следователь не должен перекладывать на органы дознания выполнение наиболее ответственных или множественных следственных действий; 4) следователь не вправе принимать непосредственное участие в разработке и проведении оперативных мероприятий.

В диссертации высказывается мысль о том, что встречающееся на практике групповое расследование дел следователем с участием оперативных работников органов милиции имеет положительное значение и поэтому должно получить свое законодательное закрепление.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. К вопросу о возбуждении уголовного дела органами дознания. "Проблемы искоренения преступности в период строительства коммунизма". Уч. зап. ДВГУ. Владивосток. 1969.

2. Некоторые вопросы прокурорского надзора за законностью в стадии возбуждения уголовного дела органами дознания. Уч. зап. ДВГУ, т. XXI, ч. 2, Владивосток, 1969.

3. Взаимосверка документов как метод раскрытия хищения. "Следственная практика", вып. 85. М. "Юридическая литература". 1970.

4. О состоянии прокурорского надзора за следствием в органах УВД и дознанием. Сборник "Прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием" (материалы научно-практической конференции). Изд. Прокуратуры Приморского края, Владивосток. 1970.