

Автор
В 75

7

ВСЕСОЮЗНЫЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ
УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА ПРОКУРАТУРЫ СОЮЗА ССР

На правах рукописи
для служебного пользования
Экз. № 01057

ВОРОбЬЕВ Станислав Анатольевич

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОПРОТЕСТОВАНИЯ ПРОКУРОРОМ НЕЗАКОННЫХ
АКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ПРЕДПРИЯТИЙ,
УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ.

Специальность 12.00.09

уголовный процесс, судо-
устройство, прокурорский
надзор, криминалистика

Автореферат

диссертации на соискание учёной
степени кандидата юридических
наук

9669

Враг

Москва - 1988 г.

ВХОДЯЩИЙ
№ 152-ден
25 11 19 88

6-266-88

Хр

Работа выполнена во Всесоюзном научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка Прокуратуры Союза ССР

Научный руководитель - доктор юридических наук,
профессор Сафонов А.П.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор Ястребов В.Б.
кандидат юридических наук,
доцент Дьяченко М.С.

Ведущая организация - Институт повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры Союза ССР

Защита диссертации состоится "12" сентября 1988 г.
в 14 час. на заседании специализированного Совета
Д.147.01.02 при ВНИИ проблем укрепления законности и пра-
вопорядка (123022, Москва, 2-я Звенигородская ул., д.15)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ВНИИ
проблем укрепления законности и правопорядка.

Автореферат разослан "10" сентября 1988 г.

Ученый секретарь специализированного
совета, кандидат юридических наук

Л.Н.Викторова

9669 см

9669cn

Актуальность темы. На современном этапе развития советского общества, характеризующемся коренной перестройкой всех сторон жизни, в том числе в правовой и государственной сферах, требования к деятельности органов прокуратуры значительно возросли. XXVII съезд КПСС, XIX Всесоюзная партконференция, а также июльский (1988 г.) Пленум ЦК КПСС подняли вопросы укрепления законности в стране на уровень политической задачи. Одним из важнейших инструментов обеспечения законности и правопорядка является прокуратура. О необходимости усилить прокурорский надзор говорилось и в принятом в июне 1987 г. Постановлении ЦК КПСС "О мерах по повышению роли прокурорского надзора в укреплении социалистической законности и правопорядка", где особое внимание было обращено на главную задачу органов прокуратуры в настоящее время - перенос центра тяжести в своей работе на надзор за законностью деятельности органов управления, предприятий, учреждений и организаций, намечены пути перестройки работы прокуратуры. 1/

При осуществлении надзора за исполнением законов в сферах экономики и управления прокуроры, в отличие от других государственных органов, в т.ч. и контролирующих, используют специфические средства, присущие только им. К таким правовым средствам, в первую очередь, относится протест прокурора в порядке общего надзора, регламентированный в п.6 ст. 23 и ст. 24 Закона СССР "О прокуратуре СССР". 2/ Протест является одним из наиболее эффективных средств прокурорского реагирования на выявленные правонарушения. Объектом его 1/. Правда, 1987, 19 июня.

2/. Ведомости Верховного Совета СССР, 1979, - № 49, - ст. 843. В дальнейшем именуется Законом "О Прокуратуре СССР".



воздействия служат незаконные акты органов управления, предприятий, учреждений и организаций, а также незаконные акты и действия должностных лиц. Ни один иной государственный орган в данной сфере не обладает подобным правом принесения протеста. Этим полномочием органы прокуратуры были наделены с момента образования их в нашей стране в 1922 г. Еще до принятия первого Положения о прокурорском надзоре В.И. Ленин в своей работе "О "двойном" подчинении и законности" писал: "Прокурор отвечает только за то, чтобы ни одно решение... не расходилось с законом, и только с этой точки зрения прокурор обязан опротестовывать всяческие незаконные решения".^{1/}

Однако в научной литературе проблеме опротестования незаконных актов уделяется мало внимания. Рассматриваемому правомочию не было посвящено ни одной монографической или диссертационной работы.

Между тем, следует сказать, что необходимость комплексного рассмотрения всех аспектов проблемы, выявление обстоятельств, снижающих эффективность этого средства, и вскрытие его резервов является в настоящий момент исключительно актуальной. Об этом свидетельствует и тот факт, что в последнее время и законодатель уделяет значительное внимание развитию рассматриваемого полномочия прокурора. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 июня 1987 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон "О Прокуратуре СССР" были внесены существенные дополнения и изменения в правовые последствия общенадзорного протеста прокурора.^{2/}

Актуальность темы обусловлена также и тем, что в условиях

1/ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т.45, -с. 201.

2/ Ведомости Верховного Совета СССР, 1987, - № 25, -ст. 349.

действия нового хозяйственного механизма, проводимой коренной реформы экономики и управления на передний план для органов прокуратуры должны выходить вопросы борьбы с изданием незаконных правовых актов и совершением незаконных действий. Констатируется, что в последние годы имеют место многочисленные устаревшие и противоречащие законам приказы и инструкции, распоряжения и листовки, которые тормозят преодоление застоя народного хозяйства и самым активным образом тормозят процесс перестройки. Поэтому пересмотр и отмена противозаконных ведомственных актов — непростая задача. Значительная роль здесь принадлежит протесту прокурора в порядке общего надзора, т.к. в подобных случаях именно он используется в первую очередь. Поэтому научная разработка всех вопросов опротестования прокурором незаконных актов управления относится к числу важных проблем теории прокурорского надзора.

Исследования таких авторов, как П.Д.Альбицкий, С.Г.Березовская, В.Г.Лебединский, Л.А.Николаева, В.Г.Мелкумов, Е.Н.Тагунов, В.С.Тадевосян и другие, оказали несомненное влияние на позицию автора, однако, их работы, касающиеся названной проблемы, были написаны, в основном, в 50—60-х годах. В последующие же годы количество подобных работ неуклонно снижалось. В изданных статьях и книгах рассматривались лишь отдельные вопросы опротестования прокурором незаконных актов управления. Следует отметить важность для рассматриваемой проблемы издания работ таких авторов, как А.Д.Берензон, В.В.Гаврилов, В.В.Долежан и К.Ф.Скворцов.

Автор стремился учесть достижения общей теории прокурорского надзора. На выводы и предложения диссертанта повлияли исследования П.И.Бровина, В.К.Звирбуля, А.Ф.Козлова, В.Д.Ломовского, Т.Л.Маршлова, С.Г.Новикова, В.М.Савицкого, А.П.Са-

Фонова, В.Б.Ястребова и других авторов.

Анализируя и критически оценивая соответствующие научные работы по проблемам общего надзора и материалы практики, автор пришел к выводу о том, что полномочие по опротестованию незаконных актов и действий управления является одним из центральных, стержневых в деятельности органов прокуратуры по общему надзору. Между тем на практике ему уделяется недостаточное внимание, еще имеют место случаи необоснованной подмены протестов иными средствами прокурорского реагирования, работа по опротестованию находится как бы на втором плане в работе по общему надзору.

Указанные соображения, а также недостаточная разработанность в теории ряда вопросов опротестования незаконных актов, в частности, отсутствие полной ретроспективной картины развития данного полномочия прокурора, неразработанность вопросов о месте протеста в системе общенадзорных средств реагирования, процесса опротестования и необходимость повышения эффективности протестов определили выбор темы настоящего исследования.

Целью исследования является определение путей повышения эффективности деятельности прокурора по опротестованию незаконных актов органов управления, актов и действий должностных лиц. Исследование теоретико-прикладное. В связи с этим в теоретическом плане предстояло изучить место протеста в системе общенадзорных правовых актов прокурора, характерные черты и понятие самого полномочия прокурора по опротестованию незаконных актов.

Прикладное значение исследования заключается в разработке рекомендаций, направленных на совершенствование данного вида общенадзорной деятельности.

Методологической основой диссертационного исследования являются труды основоположников марксизма-ленинизма, партийные директивы и законодательство по вопросам укрепления законности и правопорядка.

При подготовке диссертации изучена литература по теории государства и права, прокурорского надзора, административного и государственного права, работы, посвященные проблемам государственного управления, а также исправительно-трудового права и деятельности исправительно-трудовых учреждений.

Научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования состоит, по мнению автора, в обосновании перераспределения сил общего надзора прокуратуры с тем, чтобы на первое место в работе по устранению правонарушений постепенно выходила работа по опротестованию незаконных актов и действий. В меняющихся условиях управления именно работа по опротестованию приобретает наибольшее значение, ибо она способствует укреплению единой законности и проведению вновь принятых законов в жизнь, вопреки ведомственности и местничеству, путем устранения неправомερных актов.

Автор проводит различие между опротестованием как полномочием прокурора и протестом как средством, применяемым прокурором в целях устранения и предупреждения нарушений законности (противозаконных актов). Проблема опротестования рассмотрена автором в комплексном плане, в трех аспектах: 1/методологическом/ - рассмотрен комплекс теоретических вопросов, без которых невозможно правильное понимание сути названного полномочия прокурора; 2/методическом/ - сформулированы рекомендации по наиболее рациональному использованию полномочия по опротестованию незаконных актов и действий; 3/содержательном/ - исследовано состояние деятельности органов проку-

ратуры по опротестованию незаконных актов управления как при осуществлении общего надзора, так и при осуществлении надзора за исполнением законов при исполнении наказаний, назначаемых судом.

В диссертации автор делает вывод об одинаковой сущности протеста, применяемого как по линии общего надзора, так и в сфере надзора за исполнением наказаний.

Впервые комплексно рассмотрено понятие полномочия прокурора по опротестованию незаконных актов управления и его характерные черты; показано его отличие от полномочия по опротестованию незаконных и необоснованных приговоров, решений и определений судов; выделены этапы становления и развития данного полномочия прокурора; проведено исследование всех изменений правовых последствий протеста в порядке общего надзора; определено место общенадзорного протеста в системе правовых средств прокурора, направленных на устранение и предупреждение правонарушений в сфере управления; сформулированы предложения по правовому совершенствованию рассматриваемого полномочия прокурора; дано понятие процесса опротестования незаконных актов управления и выделены его стадии; даны практические рекомендации по повышению эффективности применения протеста в порядке общего надзора; рассмотрен вопрос о специфике опротестования прокурором незаконных актов и действий при осуществлении надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом; определена суть и характер используемого протеста в названной деятельности.

В работе дан ретроспективный анализ законодательных изменений, а также деятельности органов прокуратуры по опро-

тестованию незаконных актов, в ходе которого автор доказывает наличие тенденции законодателя на усиление данного полномочия прокурора, а также влияния активизации деятельности прокурора по опротестованию незаконных актов на общее состояние законности в сфере управления.

Такое комплексное изучение проблем опротестования прокурором незаконных актов не только при осуществлении общего надзора, но и надзора за исполнением законов в местах лишения и ограничения свободы предпринимается впервые.

Автор выносит на защиту предпринятый им теоретический анализ с позиций Закона "О Прокуратуре СССР" отправных положений, отражающих все стороны полномочия прокурора по опротестованию незаконных актов органов управления, предприятий, учреждений и организаций, а также незаконных актов и действий должностных лиц.

На основе анализа ленинских идей, законодательства и практики определено место опротестования противозаконных актов в системе полномочий прокурора — как главное, стержневое начало, характеризующее суть прокурорской деятельности.

В диссертации определены стадии процесса опротестования незаконных актов и действий, показана специфика комплекса вопросов, решаемых прокурором на каждой из них.

Автор полагает, что институт опротестования прокурором незаконных актов имеет общее значение для всех направлений прокурорской деятельности. Не отвергая специфики протестов в отдельных отраслях надзора, автор рекомендует акцентировать внимание на том, что является для них главным, объединяющим, что будет служить идее единства прокурорского надзора.

Исходя из этого, автор в комплексном плане определил особенности правового регулирования протеста при осуществлении

надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения и т.д. В диссертации разработаны также правовые и методические рекомендации по совершенствованию всех сторон процесса опротестования незаконных актов и действий, как в порядке ст. 24, так и в порядке ст. 43 Закона "О Прокуратуре СССР".

Достоверность и научная обоснованность выводов диссертации подтверждается анализом действующего законодательства и соответствующей юридической литературы, данными проведенного автором исследования. В частности, во-первых, репрезентативной выборкой изученных протестов в порядке общего надзора, принесенных в 1985-1987 г.г. прокурорами 24 областей и 12 АССР РСФСР, проанализировано 400 протестов и материалов к ним; во-вторых, изучением 200 протестов, принесенных на незаконные акты управления в порядке ст. 43 Закона "О Прокуратуре СССР" прокурорами 8 областей и 2 АССР РСФСР в 1980-1987 г.г.; в-третьих, сплошным изучением статистических показателей, характеризующих общенадзорную деятельность и деятельность по надзору за исполнением законов в ИТУ, и отраженных в статистической отчетности прокуроров (форма "П"), как в целом по Союзу ССР, так и по отдельным регионам; в-четвертых, данными анкетного опроса 100 прокуроров.

Кроме того, автор использовал свой опыт работы в качестве помощника прокурора района и прокурора отдела общего надзора прокуратуры города Ленинграда.

Апробация результатов исследования и внедрения их в практику органов прокуратуры. Результаты исследования излагались автором в выступлениях на научно-практических конференциях в Академии МВД СССР, НИИ МВД СССР, МГУ им. М.В.Ломоносова, а также на заседаниях Совета молодых ученых НИИ Прокуратуры

Союза ССР и в юридической печати. На основании исследований автором подготовлено методическое пособие по принесению протеста в порядке общего надзора, которое используется в работе 21 районной прокуратуры г. Ленинграда, прокуратуры Ленинграда и Ленинградской области. Кроме того, по результатам обобщений практики опротестования диссертантом подготовлены методические рекомендации, используемые в работе Управления общего надзора Прокуратуры РСФСР и отдела по надзору за исполнением законов в ИТУ Прокуратуры РСФСР. Материалы исследования переданы для использования в Прокуратуру Союза ССР.

Объем и структура работы. Диссертация изложена на 172 машинописных страницах и состоит из введения, трех глав и заключения; кроме того, имеется 9 приложений и список использованной литературы.

В первой главе исследуется понятие полномочия прокурора по опротестованию незаконных актов органов государственного управления, предприятий, учреждений и организаций, его характерные черты, проведен ретроспективный анализ его развития, начиная со времени образования прокуратуры (1922 г.).

В соответствии с Законом "О Прокуратуре СССР" органы прокуратуры наделены целым рядом полномочий, предназначенных для осуществления основной ее функции — высшего надзора за соблюдением единой законности. Одним из наиболее важных полномочий прокурора, направленных на устранение и предупреждение правонарушений относится полномочие по опротестованию незаконных актов и действий органов управления и должностных лиц.

По мнению диссертанта, сущность его состоит в закреплении в законе права и обязанности прокурора заявить о факте нарушения законности в правовом акте или действии и предъявить органу, допустившему это нарушение или вышестоящему органу

допустившему это нарушение или вышестоящему органу (должностному лицу), требование о полном восстановлении нарушений законности. Характерными чертами названного полномочия, по мнению автора, являются: а) преимущественная цель — устранение правонарушения; б) особый уровень императивности (возможность отклонения протеста адресатом отличает его от уровня императивности предписания, а приостановление действия незаконного акта от уровня властности представления и т.д.); в) объектом опротестования, как правило, являются единичные незаконные акты или действия (хотя возможны и исключения); г.) краткий срок рассмотрения протеста (не позднее 10-дневного срока с момента поступления его адресату); д) возможность приостановления действия опротестованного незаконного акта.

Диссертантом изучен вопрос об отличии рассматриваемого полномочия прокурора от аналогичного, применяемого при осуществлении надзора за исполнением законов при рассмотрении уголовных и гражданских дел в судах. Основным служит различие в источниках правового регулирования. Если первое регламентировано только Законом "О Прокуратуре СССР", то второе также и процессуальным законодательством. Различен и уровень законодательной регламентации, что отражено в ст. 5 Закона "О Прокуратуре СССР". Полномочие по опротестованию незаконных актов и действий в сфере управления может быть регламентировано только законодательными актами Союза ССР, в то время как второе полномочие — также и законодательными актами союзных республик. Различия между рассматриваемыми полномочиями прокурора заключаются и в объектах: в первом случае — это незаконные акты и действия управления, во втором — незаконные приговоры, решения и определения судов. Опротестование в порядке общего надзора отличается также: а) отсутствием сроков давности при его применении; б) от-

существованием подвидового деления средства реализации данного полномочия — протеста (так называемый "процессуальный" протест может выступать в виде кассационного, частного или протеста в порядке надзора).

Автор полагает возможным в перспективе наделить прокурора унифицированными полномочиями, общими для всех направлений прокурорского надзора, что способствовало бы еще большей реализации принципа единства прокурорского надзора.

Анализируя историю названного полномочия в течение всего периода существования органов прокуратуры, автор выделяет этапы его развития. Необходимость этого связана с потребностью изучения законодательного и практического опыта в разные периоды советской государственности, установления причин правовых изменений и их эффективности. Критерием выделения данных этапов, по мнению автора, является изменение в правовой регламентации и связанное с ним существенное изменение в практике его использования органами прокуратуры. Пользуясь этим критерием, диссертант считает возможным выделить 4 этапа. Первый этап охватывает 1922 — 1925 г.г.. Он связан с возникновением рассматриваемого полномочия прокурора, ознаменован принятием первого Положения о прокурорском надзоре^{I/}, закрепившем ленинские принципы организации и деятельности органов прокуратуры, а также предложенное по инициативе В.И.Ленина полномочие прокурора опротестовывать незаконные решения местных властей.

Рассматриваемый этап был характерен декларативностью и минимальностью регламентации данного полномочия в законе. Первопричиной такого положения явились старые традиции и то обстоятельство, что прокуратура была включена в состав Народного Комиссариата юстиции, поэтому приоритетными в ее деятельности считались лишь те направления, которые имели непосредственное

отношение к деятельности НКЮ. По мере накопления опыта появилась возможность более четкого определения процесса опротестования противозаконных актов.

Законодателем принят ряд законодательных актов, направленных на совершенствование института опротестования. С этого времени (1925 г.) автор выделяет второй этап его развития.

Справедливости ради необходимо отметить, что рассматриваемый этап неоднороден и противоречив, он сам содержит как бы два периода. Первый — с 1925 г. и до начала 30-х годов. — характерен активностью использования общенадзорного протеста. Второй же период : с середины 30-х и до начала 50-х годов отличается тенденцией на свертывание общенадзорной деятельности, отодвиганием ее на второй план, прекращением правового совершенствования института опротестования. Эта тенденция была обусловлена ограничением гражданского оборота, возрождением административных методов управления экономикой страны, для которых помехой становился и общий надзор прокуратуры. Немаловажную роль в этом сыграло и ошибочное положение, господствовавшее в то время, об усилении классовой борьбы по мере развития социализма и связанного с ним переноса акцентов в деятельности правоохранительных органов из сферы укрепления законности в управлении в сферу борьбы с уголовной преступностью.

Начало третьего этапа в развитии рассматриваемого полномочия было положено принятием в 1955 г. Положения о прокурорском надзоре в СССР^{1/}, которое закрепило ряд важных принципиальных новелл, касавшихся рассматриваемого полномочия прокурора. В частности, был установлен единый срок для рассмотрения протеста — 10 дней. По новому решен и вопрос о простав-

^{1/} Вестник Верховного Совета РСФСР, — 1955, № 9, — ст.222.

новлении действия опротестованного незаконного акта.

Закон "О Прокуратуре СССР", принятый Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г. положил начало четвертому этапу рассматриваемого полномочия прокурора. В эти годы сохранена тенденция укрепления общенадзорных полномочий прокурора. В частности, институт приостановления действия незаконных актов, опротестованных прокурором, был расширен. Важной новеллой явилось закрепление в законе возможности опротестования не только незаконных актов органов управления, но и противоречащих закону актов и действий должностных лиц. Само полномочие было сформулировано в следующем виде: осуществляя общий надзор, прокурор, в пределах своей компетенции, опротестовывает противоречащие закону акты, изданные министерствами, государственными комитетами и ведомствами, исполнительными и распорядительными органами Советов народных депутатов, органами государственного арбитража, народного контроля, предприятиями, учреждениями и организациями, а также незаконные акты и действия должностных лиц.

Во второй главе дана характеристика протеста прокурора в порядке общего надзора, как средства реализации рассматриваемого полномочия, его понятие и место в системе общенадзорных правовых средств прокурора, направленных на устранение и предупреждение правонарушений.

При анализе сферы применения общенадзорного протеста автор рассмотрел круг органов и должностных лиц, чьи незаконные акты прокурор вправе опротестовать. Как известно, он закреплен в п. 6 ст. 23 Закона "О прокуратуре СССР". Однако, в данном перечне отсутствует ряд важных с точки зрения укрепления законности звеньев государственной власти и управления, в частности, это местные Советы народных депутатов, Советов

Министров автономных республик.

Между тем, в ст. 4 Закона "О Прокуратуре СССР" содержится принцип, в соответствии с которым органы прокуратуры обязаны принимать меры к устранению нарушений закона, от кого бы они не исходили. По мнению диссертанта данное расхождение следовало бы ликвидировать путем включения в компетенцию прокуратуры и надзор за деятельностью названных органов.

В законе сформулирован, по мнению автора, не совсем четко вопрос об объекте протеста. В частности, указаны недостаточно ясные термины: противоречащие закону "акты" различных органов, а также незаконные "акты и действия" должностных лиц, что вызывает различное толкование этих понятий (как на практике, так и в литературе). Чтобы избежать этого, автор предлагает уточнить объект опротестования, указав, что протест приносится на противоречащие закону письменные акты органов, перечисленных в законе, а также на незаконные письменные, устные и физические акты должностных лиц. Под физическими актами в данном случае понимаются любые действия данных лиц, выполняемые в связи со служебными обязанностями, но не сопровождающиеся изданием документов или устными указаниями.

Автор рассматривает имеющиеся в литературе разноплановые понятия протеста прокурора. Давая свое понятие, диссертант формулирует требования, предъявляемые к понятию протеста, (в частности, это опора на этимологический смысл определяемого термина, краткость, отражение лишь сути предмета, соответствие смыслу закона). Общенадзорный протест - это заявление прокурора о незаконности какого-либо акта (действия) с требованием устранить нарушение закона и восстано-

вить нарушенное право, обращенное к органу (лицу), допустившему нарушение закона, либо к вышестоящему органу (лицу).

Рассматривается далее, место протеста в системе общенадзорных правовых актов прокурора. Данная система включает в себя протест, представление, предостережение, предписание и постановление (указаны в ст.ст. 24, 24-1, 25, 25-1, 26 Закона "О Прокуратуре" СССР).

Каждое правовое средство, входящее в названную систему, обладает рядом характерных черт. Некоторые из этих черт являются общими для всех, другие - специфичные, позволяют провести различие актов. В группе таких актов как протест, предписание, представление не достаточно четко определены основания (для каждого из названных актов), по поводу которых они применяются, что дает на практике возможность подмены одного акта другим. По мнению диссертанта, подобная конкуренция недопустима. Это приводит к невозможности, в частности, комплексного применения их, что естественно снижает эффективность всей общенадзорной деятельности.

По мнению автора, в отношении предписания достаточно закрепить в законе правило, в соответствии с которым оно может быть вынесено лишь в комплексе с иным правовым актом, представлением или протестом. В случае же с представлением следует более четко определить в законе его объект, в частности, установить, что представление вносится по поводу правонарушений, выраженных в форме бездействия органа или должностного лица, а также выявления причин и условий, способствующих любым правонарушениям. В отдельных случаях представление может быть использовано в качестве итогового документа, обобщающего выявленную систему правонарушений за определенный период на одном или нескольких предприятиях или организациях.

Особое значение имеет определение места протеста в рассматриваемой системе. Некоторые авторы определяют протест, как лишь одно из правовых средств прокурорского реагирования. По мнению диссертанта, с таким утверждением трудно согласиться. Не следует забывать, что прокурор вправе и обязан делать только одно — опротестовывать незаконные решения.^{1/} Это основополагающее положение исходит из сути прокурорского надзора, который не пользуется решающим голосом ни по одному административному вопросу и может ставить вопрос о незаконности того или иного акта, не подменяя органы управления в решении задач определения путей устранения правонарушений, выбора оптимальных форм их устранения и т.д. В этом суть прокурорского надзора, которой в наибольшей степени отвечает именно протест. Критерием, служащим для выделения основного средства надзора является возможность или невозможность существования самой прокуратуры и специфического содержания ее деятельности, в отсутствие того или иного средства (полномочия). Лишение прокурора возможности опротестовать незаконный акт или действие превратит ее в заурядный орган вневедомственного контроля. Отсутствие же в его арсенале иных правовых актов, безусловно, снизит эффективность прокурорского надзора, но не изменит его характера.

Диссертант также исследует вопрос о специфике применения прокурором протеста при осуществлении надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения и т.п. При этом прослеживается ретроспектива изменений порядка применения протеста при осуществлении данного надзора, рассматривается вопрос о правовой природе протеста, используемого прокурором в названной сфере деятельности. Обос-
^{1/} Ленин В.И. Полн. собр. соч., т.45, — с.201.

новывается вывод о единой природе протеста, применяемого как в порядке ст. 24 (общий надзор), так и в порядке ст. 43 Закона (рассматриваемое направление надзора), что отвечает стремлению прокурорского надзора к реализации принципа единства, к унификации полномочий прокурора.

В то же время использование протеста в порядке ст. 43 имеет специфику, определяемую характером деятельности органов управления в названных местах. Диссертант анализирует названную специфику, а также практику применения протеста в порядке ст. 43 Закона, ее положительные стороны и недостатки. Предлагаются меры по ликвидации недостатков применения протеста и повышения его эффективности.

В третьей главе исследуются научно-методические предпосылки повышения эффективности процесса опротестования прокурором незаконных актов органов управления, предприятий, учреждений и организаций, а также незаконные акты и действия должностных лиц, раскрывается понятие процесса опротестования и выделяются его стадии.

В частности, указывается, что процесс опротестования органически является составной частью общенадзорного протеста, а точнее — стадии реагирования на выявленные правонарушения в деятельности органов государственного управления и должностных лиц. В то же время процесс опротестования также содержит в себе ряд стадий. Критерием их выделения служат изменения характера надзорной деятельности прокурора. В одном случае это работа по подготовке протеста, во втором — по принесению и надзору за его рассмотрением, в третьем — деятельность по надзору за фактическим устранением правонарушения, а также реагирование на полное или частичное отклонение протеста. Процесс реагирования прокурора на выявлен-

ные правонарушения начинается с момента установления конкретного нарушения закона и принятия решения о применении конкретного средства для воздействия на правонарушение. Эти условия являются обязательными для начала опротестования незаконного акта или действия.

Первая стадия - подготовительная, включает в себя решение на практике множества вопросов. Их можно классифицировать по группам вопросов, включающих: а) определение наличия основания для принесения протеста; б) определение характера и вида актов, подлежащих опротестованию; в) сбор дополнительной информации по протесту и ее анализ; г) выбор формы протеста; д) выбор адресата; е) определение содержания протеста, его составление, оформление.

Вторая стадия - принесение протеста и надзор за его рассмотрением - включает в себя рассмотрение вопросов: а) принесения протеста, б) о порядке его принесения; в) о правовых последствиях протеста; г) надзора за рассмотрением акта прокурора.

Третья стадия - реагирование на отклонение протеста и надзор за фактическим устранением правонарушения и восстановлением нарушенной законности - включает: а) реагирование на полное отклонение протеста; б) реагирование на частичное отклонение протеста; в) реагирование на полное или частичное его удовлетворение; г) надзор за фактическим устранением правонарушения и его последствий.

Автор рассматривает все стадии процесса опротестования. В частности, автор приходит к выводу о том, что общим основанием для опротестования является наличие противоречия изданного акта или действия закону. Конкретные основания опротестования зависят от характера правонарушения и его вида. Так,

среди них можно назвать : а) издание акта не уполномоченным на то лицом (органом); б) издание акта уполномоченным лицом (органом), но с превышением своей компетенции; в) издание акта, противоречащего интересам государства; г) издание акта с нарушением порядка его издания; д) издание акта в непредусмотренной законом форме.

От правильности выбора адресата также нередко зависит эффективность устранения выявленного нарушения закона. В связи с этим автором рассматриваются различные аспекты методики выбора адресата протеста, а также вопрос о необходимости информирования соответствующих органов о факте опротестования прокурором незаконного акта или действия.

Вопрос о форме протеста до сей поры остается спорным в литературе. Часть авторов высказываются против применения так называемого "устного протеста", другие же наоборот, рекомендуют им пользоваться с целью повышения эффективности общественно-надзорной деятельности органов прокуратуры. По мнению диссертанта, в связи с тем, что в законе четко не определена форма протеста, то решение этого вопроса зависит от конкретных обстоятельств, с учетом которых прокурор и выбирает соответствующую форму.

Рассмотрены вопросы содержания протеста и его атрибутов. Основным в содержании протеста должно быть требование об устранении нарушений закона. Требование это может быть трех видов: а) отмены незаконного акта; б) приведения его в соответствие с законом; в) прекращения незаконных действий. Каждое из них может сопровождаться дополнительными требованиями о восстановлении нарушенного права. Восстановительные меры означают, по мнению автора, проведение специальных мероприятий как формального, так и фактического характера, устрани-

ющих ущерб, причиненный правонарушением государству, организации или гражданину и возвращающих стороны в исходное состояние.

Помимо перечисленного в протестах могут быть указаны причины, приведшие к нарушению закона и виновные лица. В необходимых случаях прокурор вправе поставить в протесте вопрос о привлечении виновных к дисциплинарной и материальной ответственности.

Кроме перечисленного, содержание протеста должно отвечать определенным условиям. Важнейшее из них — юридическая и фактическая обоснованность протеста, т.е. ссылка на определенные законы, нарушенные актом управления и на конкретные данные, обосновывающие это нарушение и вину в нем конкретного лица.

Автором рассмотрены и вопросы, имеющие отношение ко второй стадии процесса опротестования. Как известно, срок, в течение которого должен и может быть принесен протест, законом не установлен. Тем не менее это не означает отсутствия в данном случае такого требования к работе прокурора, как своевременность опротестования незаконных актов.

Диссертант останавливается на порядке направления протестов и, в частности, на одной из ситуаций, вызывающих наибольшие трудности на практике, когда деятельность вышестоящего органа, в который необходимо направить протест, оказывается поднадзорной вышестоящему прокурору. По мнению диссертанта, заслуживает поддержки практика непосредственного направления протестов любому адресату, компетентному отметить незаконный акт, т.к. она существенно повышает их эффективность из-за сокращения сроков рассмотрения, сроков устранения правонарушения и его последствий, а также уменьшения

волокиты и бумаготворчества в этом процессе.

Рассматриваются в диссертации правовые последствия протеста, анализируется практика их принесения. Правонарушения, допускаемые при рассмотрении протеста, бывают двух видов:

а) нарушение Закона "О Прокуратуре СССР" и б) нарушения иного законодательства (установленного законом порядка принятия решения, превышение компетенции и т.д.) Самые распространенные нарушения — первого вида. Диссертантом проанализированы причины правонарушений, предложены меры, которые, по его мнению, необходимо принимать прокурорам для их ликвидации. Обосновано предложение о введении административной ответственности за нарушение должностными лицами ряда обязывающих норм Закона "О Прокуратуре СССР", касающихся полномочия по опротестованию.

Автором рассматриваются три варианта возможного реагирования прокурора в зависимости от принятого органами управления решения по протесту. В случае отклонения протеста прокурор должен решить вопрос о возможности повторения процесса опротестования на новом, более высоком уровне, а также принять меры для привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности. Рассмотрена и специфика реагирования на частичное отклонение требований прокурора. Даже в случае полного их удовлетворения, прокурор не должен воспринять это пассивно. Рекомендуется практиковать проверку фактической реализации данного решения, устранения правонарушения и его последствий. Эти действия являются завершающими процесс опротестования незаконных актов и действий.

В заключении диссертации делаются выводы и в обобщенном виде формулируются предложения по совершенствованию правовой

основы деятельности органов прокуратуры, в частности, по применению общенадзорного протеста.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. О совершенствовании правовой базы деятельности органов прокуратуры в борьбе с правонарушениями в сфере государственного управления. - В кн.: Совершенствование деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью в свете решений XXVII съезда КПСС. - М., - 1987, - с. 15-17.

2. Методическое пособие по подготовке и принесению протеста в порядке общего надзора. - Л., 1987.

3. К вопросу о совершенствовании практики опротестования незаконных актов органов управления, предприятий, учреждений и организаций. - В кн.; Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. - М., № 108-1988, - с.