

А. С. Рубис

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА ПО УПРАВЛЕНИЮ ПРОЦЕССАМИ ВЫЯВЛЕНИЯ ЛАТЕНТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ИМ ФУНКЦИЙ ОБЩЕГО НАДЗОРА

Важнейшим условием борьбы с преступностью является своевременное выявление и раскрытие всех совершенных преступлений, полная реализация принципа неотвратимости наказания. Одним из важнейших условий достижения этого результата является выявление уголовно-релевантных событий средствами и методами общего надзора прокурора при осуществлении надзора за деятельностью органов государственного управления, государственных инспекций и общественных организаций. Однако в литературе фактически не уделялось внимания роли прокурора в управлении выявлением латентных преступлений. В общем объеме этих преступлений значительное место занимают преступления, связанные с осуществлением профессиональной деятельности, управлением социальными, технологическими процессами. Такие преступления совершаются, как правило, путем нарушения правил нормативного характера (законов, должностных и служебных инструкций, указаний, приказов и т. д.), регламентирующих определенные отношения, направления соответствующей профессиональной деятельности, регламентирующие права и обязанности ее участников. Именно такого рода правонарушения и преступления призваны выявлять различные органы государственного контроля, государственные инспекции, в полномочиях которых наличествуют контрольно-ревизионные функции. Здесь понятие контроля является и экономической и правовой категорией¹.

Тесное переплетение функций контроля в экономической и правовой сферах приводит к необходимости определения специфического предмета контроля, что важно для разработки единых принципов и методов его осуществления, единой системы контроля и как результат единообразного понимания его как предмета деятельности и соответственно форм осуществления общенадзорных полномочий за данной деятельностью.

Стало традиционным считать, что общий надзор прокурора с его широкой компетенцией, распространением его на правоприменительную, исполнительную, контрольную деятельность многочисленных субъектов (органы государственного управления, государственные инспекции, общественные организации) и многообразными методами

осуществления своей деятельности играет исключительно важную роль (в совокупности с указанными органами) в предупреждении правонарушений, а также в том, что в ходе ее реализации выявляются допущенные отклонения от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования, причины этих отношений и определяются пути преодоления имеющихся препятствий для эффективного функционирования системы². Однако настало время, когда деятельность данных органов, равно как и организующую роль прокурора в этом, необходимо переориентировать не только на профилактику и предупреждение правонарушений и преступлений, но и на активную деятельность по выявлению преступлений (с одновременной профилактикой в широком смысле этого слова). Выявление преступлений осуществляется не только оперативными, следственными органами. Различные комплексы мероприятий проводятся в этом направлении уполномоченными на то лицами государственного управления и контрольными органами (инспекциями). Однако эта деятельность нуждается в активизации, координации, в создании единого центра управления и постоянного контроля.

В настоящее время эту роль осуществляет прокуратура путем реализации общенадзорной деятельности. Настало время конкретизировать деятельность прокурора по выявлению преступлений в общенадзорной функции.

Для этого, прежде всего, необходимо существенно раскрыть и углубить правовую регламентацию деятельности прокурора по надзору за процессами выявления преступлений, в частности, при осуществлении надзора за контрольными органами, государственными инспекциями. Позитивным шагом в этом направлении явился Указ Президента Республики Беларусь от 30 июня 1995 г. № 244 «О создании Межведомственной комиссии по борьбе с преступностью и наркоманией при Совете безопасности Республики Беларусь»³. Согласно Положению об указанной Межведомственной комиссии, возглавляемой Генеральным прокурором Республики Беларусь, на нее, в частности, возлагаются задачи по: 1) подготовке научно обоснованных прогнозов по вопросам обеспечения правопорядка, состояния информационной безопасности, распространения наркомании и наркобизнеса в зависимости от изменения внутренних и внешних условий, факторов развития общества; 2) определению стратегии противодействия росту преступности, распространению наркомании; 3) подготовке предложений о совершенствовании деятельности правоохранительных органов, определению и координации первоочередных направлений научно-

практических исследований по проблемам борьбы с преступностью и наркоманией; 4) координации разработки и реализации государственных программ, направленных на предупреждение и прекращение преступных действий против интересов личности, общества и государства; 5) подготовке проектов законов и других нормативных актов, решений Совета безопасности Республики Беларусь по усилению борьбы с преступностью и наркоманией; 6) разработке организационно-правовых мероприятий по контролю за исполнением законов Республики Беларусь, других нормативных актов, решений Совета безопасности Республики Беларусь, международных договоров и соглашений по вопросам борьбы с преступностью и наркоманией.

Представляется крайне необходимым наполнить ряд перечисленных пунктов конкретным содержанием всех видов и направлений управления за процессами выявления преступлений Генеральным прокурором Республики Беларусь и всей системой прокуратуры. В частности, следует четко определить права и обязанности прокурора по активизации контроля, организации деятельности по выявлению преступлений контрольными органами. Целесообразно конкретно указать на право (и обязанность) прокурора проверять эту деятельность, полноту использования методов и средств, организовывать комплексные проверки и т. д.

Представляет интерес Указ Президента Республики Беларусь от 15 ноября 1999 г. № 673 «О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций»⁴. Создан Совет по осуществлению координации. Это важный и необходимый этап. Но формированием такого Совета дело не должно ограничиваться. Необходимо создать четкую, постоянно действующую систему выявления преступлений. Это может быть достигнуто только в том случае, если права и обязанности прокурора в общем надзоре конкретизированы в деятельности по выявлению преступлений.

Такая направленность постоянно наличествует в деятельности прокурора. Так, при проведении общенадзорной работы прокурор изучает и стремится исправить правовую форму деятельности того или иного предприятия. Однако, контролируя правовую форму деятельности предприятия, прокурор должен давать и уголовно-правовую, криминалистическую оценку проведенной работы. Он выявляет преступления.

Данная функция прокурора существует и в том случае, когда он проверяет деятельность контрольных, инспекционных органов. Толь-

ко здесь он уже проверяет, насколько полно осуществляли выявление преступлений эти органы.

Такая направленность деятельности требует конкретизации правовой регламентации его действий, прав и обязанностей. В настоящее время при реализации данной функции прокурору приходится сталкиваться со значительными трудностями, так как ни в нормативных документах о деятельности прокуратуры, ни в положениях о соответствующих комитетах и ведомствах, ни в положении о деятельности контрольно-ревизионных органов напрямую взаимодействия при выявлении уголовно-релевантных фактов не указаны.

В связи с этим даже нет обязанности сообщать прокурору о выявленных криминогенных фактах. Подчасую прокурору сообщается только о тяжких, чрезвычайных происшествиях; в других случаях это делается выборочно, а иногда прокурор о выявленных нарушениях (возможно преступлениях) не ставится в известность вовсе.

При проведении проверок и ревизий руководители как контрольных органов, так и проверяемых предприятий, не ставят в известность прокурора о проводимых проверках, что лишает его возможности вовремя предпринять необходимые меры для организации выявления преступлений.

Прокуроры лишены прямой, а не опосредствованной возможности стимулировать работников органов, обладающих контрольными функциями, а также контрольно-ревизионных органов за результаты проверки либо ревизии. При этом стимул может и должен быть как в сторону поощрения, так и наказания за непринятие должных мер в процессе выявления криминогенных фактов.

Все это в совокупности лишает прокурора возможности разрабатывать действенные меры и методы выявления преступлений, создавать жесткую и работоспособную систему их выявления.

Представляется, что для создания такой системы необходимо, наряду с другими факторами, создание системы контроля не только за деятельностью органов внутренних дел при осуществлении ими мероприятий по выявлению преступлений, органов предварительного следствия, но и за различными инспекциями и контрольно-ревизионными органами, призванными в своей сути выявлять латентные правонарушения и преступления.

При этом необходимо нормативно закрепить положения о том, что:

1) одной из основных обязанностей всех контрольно-ревизионных органов должна быть функция выявления преступлений с уведомлением прокурора о результатах работы;

2) указанные органы, а также иные контрольные органы ежемесячно обязаны представлять прокурору свои информационные отчеты о проделанной работе;

3) сообщать прокурору о планируемых проверках и ревизиях для последующего контроля со стороны последнего за фактическим осуществлением указанной деятельности;

4) предоставить прокурору право, путем непосредственного стимулирования, прямо воздействовать на руководство и исполнителей контрольных и контрольно-ревизионных органов, в зависимости от результатов их деятельности либо бездействия;

5) обязать все заинтересованные органы разрабатывать свои методики и методы выявления преступлений с последующим созданием единой системы их выявления под эгидой прокурора.

«Обобщение практики предупреждения нарушений законодательства субъектами хозяйствования, должностными лицами и гражданами уголовно-правовыми методами в общенадзорной деятельности органов прокуратуры Республики Беларусь, произведенное за период 1997–1998 гг.» подтверждает, что органы прокуратуры могут вносить значимый вклад в решение задач борьбы с правонарушениями и преступностью при проведении проверок в порядке общего надзора и непосредственного обнаружения признаков преступлений. Возбуждая уголовные дела по материалам проверки в порядке общего надзора, прокурор реализует свое общенадзорное полномочие по привлечению правонарушителей в установленном законом порядке к уголовной ответственности.

В законодательстве о госинспекциях недостаточно четко определены функции по выявлению преступлений.

Выявление преступлений инспекциями возможно только в том случае, если имеются для этого достаточные знания, функции, средства; обеспечено взаимодействие с другими контрольными органами, а также осуществляется общее руководство этой деятельностью со стороны прокурора.

В положениях о государственных инспекциях должно быть указано на обязанность направлять свою деятельность на выявление преступлений. Но и этого недостаточно. Следует расширить правовую регламентацию применяемых ими для этого средств, указать на возможность (а иногда и на необходимость) взаимодействовать с другими контрольными, инспекционными органами (использование банков данных, совместные проверки и т. д.). Наконец, положения должны содержать и регламентацию взаимоотношений с прокурором.

Борьба с преступностью невозможна без создания системы выявления преступлений. Необходимым этапом создания этой системы является формирование нормативной базы для активизации деятельности прокурора по управлению процессом функционирования контрольных и инспекционных служб.

¹ Климова З. П. К вопросу о понятии контрольно-ревизионной деятельности и ее использовании для проведения и раскрытия хищений и других злоупотреблений // Вопросы предупреждения преступности. М., 1965. С. 125.

² Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 235

³ Указ Президента Республики Беларусь от 30 июня 1995 г., № 244 «Вопросы Межведомственной комиссии по борьбе с преступностью и наркоманией при Совете Безопасности Республики Беларусь» [Изменения и дополнения: Указ Президента Республики Беларусь от 12 июня 1996 г. № 214 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. 1996. № 18. Ст. 428; Указ Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 г. № 28 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. № 1. Ст. 26; Указ Президента Республики Беларусь от 31 марта 1998 г. № 182; Указ Президента Республики Беларусь от 26 марта 1999 г. № 185 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. № 10. Ст. 242; Указ Президента Республики Беларусь от 23 апреля 1999 г. № 231 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 33. 1/291); Указ Президента Республики Беларусь от 9 июня 1999 г. № 325 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. № 16. Ст. 458].

⁴ Указ Президента Республики Беларусь от 15.11.1999 г. № 673 «О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций».

