

УДК 347.963

А. А. Бильдейко

Генеральная прокуратура Республики Беларусь, прокуратура Брестской области
ул. К. Маркса, 43, 224030 Брест, Республика Беларусь, +375 (16) 221 26 41, procuraturabrest@tut.by

К ВОПРОСУ О НОВЫХ КРИТЕРИЯХ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

В настоящее время перед органами прокуратуры Республики Беларусь поставлены новые задачи, в том числе по предупреждению нарушений в экономической сфере. Прокурорами делается значительная работа по выполнению вышеуказанных задач, однако критерии оценки эффективности этой работы не выработаны. Автором предлагаются дополнительные критерии оценки эффективности деятельности прокуратуры в сфере надзора за исполнением законодательства и законностью правовых актов.

Ключевые слова: прокуратура; прокурорский надзор; прокурорский надзор в сфере экономики; эффективность прокурорского надзора; оценка эффективности прокурорского надзора.

Библиогр.: 10 назв.

A. A. Bildeyko

Prosecutor General's Office of the Republic of Belarus, Office of the Prosecutor for Brest Region
43 K. Marksa Str., 224652 Brest, the Republic of Belarus, +375 (16) 221 26 41, procuraturabrest@tut.by

ON THE QUESTION OF NEW CRITERIA FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF PROSECUTORIAL SURVEILLANCE IN THE SPHERE OF ECONOMICS

At present, prosecutors of the Republic of Belarus have been set new tasks, including the prevention of violations in the economic sphere. Prosecutors do considerable work to fulfill the above tasks, but the criteria for assessing the effectiveness of this work have not been worked out. The author offers additional criteria for evaluating the efficiency of prosecution authorities' activities in the sphere of supervision over the implementation of legislation and the legality of legal acts.

Key words: Prosecutor's Office; prosecutorial supervision; prosecutorial supervision in economics; assessment of efficiency of prosecutorial supervision.

Ref.: 10 titles.

Введение. Интенсивное развитие общества, появление новых проблем и угроз требует от органов прокуратуры совершенствования организации деятельности. Еще 10—20 лет назад в Республике Беларусь, Российской Федерации звучали призывы о ликвидации по западному образцу надзора за исполнением законодательства и законностью правовых актов (так называемого «общего надзора») как направления прокурорской деятельности. Однако результаты данного направления надзора, успешность решения поставленных задач в последние годы не только существенно снизили уровень критических высказываний по данному поводу. Руководством страны перед органами прокуратуры ставятся новые задачи, в том числе о предупреждении нарушений в сфере экономики. Это свидетельствует об определенной «универсальности» прокурорского надзора и наличии у органов прокуратуры возможностей и полномочий для решения сложных задач, с которыми не в полной мере справляются другие государственные органы, к чьей непосредственной компетенции относится их решение.

В связи с этим справедливо отмечается, что ход развития внутривластных и социально-экономических процессов показал, что «общий надзор» прокуратуры стал более чем востребован и накопленный российской прокуратурой опыт работы в рассматриваемой сфере в последние годы ставится в пример на европейском уровне [1, с. 174]. Данное высказывание, касающееся органов прокуратуры Российской Федерации, в полной мере можно отнести и к органам прокуратуры Республики Беларусь, сохранившим больше «общенадзорных» полномочий, чем российские коллеги.

Несмотря на очевидность действенности прокурорского надзора за исполнением законодательства и законностью правовых актов в Республике Беларусь, вопросы поиска критериев его оценки практиче-

ски не разработаны. Наличие объективных критериев оценки деятельности органов прокуратуры позволит выявить пути усиления прокурорского воздействия на состояние законности и правопорядка, процессы обеспечения защиты интересов граждан, общества, государства.

Методология и методы исследования. В ходе написания статьи применялись общенаучные методы исследований.

Организация исследования. Приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 05.12.2012 № 37 «Об основных критериях оценки эффективности деятельности органов прокуратуры Республики Беларусь» [2] предусмотрены три критерия для оценки эффективности в сфере надзора за исполнением законодательства и законностью правовых актов: 1) результативность прокурорских проверок (безрезультатных проверок должно быть не более 50% от общего количества); 2) уровень контроля за исполнением требований прокуроров; 3) полнота возмещения по требованию прокурора выявленного в ходе проверок вреда (размер возмещенного по требованию прокурора вреда должен превышать 50% от причиненного ущерба в пределах ответственности).

С одной стороны, совершенно правильно из критериев оценки деятельности прокуратуры исключены показатели, зависящие от огромного количества факторов, на которые прокурор влияет опосредованно. Так, ранее одними из основных показателей оценки эффективности прокурорской деятельности считались:

– снижение уровня преступности в целом; повышение коэффициента раскрываемости преступлений; сокращение количества преступлений несовершеннолетних;

– повышение результативности реального взыскания задолженности с обязанных лиц в возмещение расходов, затраченных на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении; увеличение количества детей, возвращенных в семьи в результате работы с родителями, ненадлежащим образом выполнявшими свои обязанности по воспитанию и содержанию детей; уменьшение количества лиц, лишенных родительских прав [3].

В связи с этим зачастую прокуроры становились своеобразными «заложниками» происходящих по объективным закономерностям социально-экономических процессов в регионах, а также деятельности других органов и организаций. В науке совершенно справедливо отмечается, что прокурор объективно может достичь только такого результата, который позволяет ему объем и характер юридической силы его полномочий, и не более. В систему показателей оценки эффективности прокурорской деятельности нельзя механически вкладывать показатели, для достижения которых у прокурора нет полномочий [4, с. 47]. Невозможно только с помощью правовых средств воздействовать в позитивном смысле на социальную обстановку, ибо при этом не устанавливается характер связей между всеми инструментами поддержания приемлемого для общества уровня законности, ничего не говорится о вкладе хотя бы ограниченного круга других государственных органов, решающих сходную задачу [5, с. 5]. Кроме того, практически все взаимосвязи между итоговой результативностью и выпуском продуктов являются спорными. Если, тем не менее, работник должен отвечать за итоговый результат, он оказывается в условиях, когда вынужден отвечать за что-то, на что может повлиять лишь отчасти. Это будет воспринято как в высшей степени несправедливое условие [6, с. 144].

С другой стороны, очевидно, что имеющиеся на данный момент три критерия являются недостаточными для объективной оценки деятельности конкретного органа прокуратуры в многогранном «общем надзоре». Особенно это очевидно применительно к надзору за исполнением законодательства в экономической сфере, где руководством страны перед органами прокуратуры поставлена задача работы на опережение, т. е. предупреждение необоснованного расходования государственного имущества и денежных средств, нейтрализации факторов, оказывающих негативное влияние на экономику [7, с. 5—6].

Таким образом, вопрос выработки новых критериев оценки прокурорского надзора в сфере экономики является практическим и крайне актуальным.

Результаты исследования и их обсуждение. С учетом анализа научной литературы и правоприменительной практики сформулируем основные посылы, которые могут быть положены в основу при корректировке критериев и показателей оценки эффективности деятельности органов прокуратуры.

Предлагаемые показатели можно разделить на позитивные — повышающие эффективность надзорной деятельности, и негативные — снижающие ее эффективность.

К положительным показателям можно отнести размер предотвращенного прокурорами ущерба государству и организациям государственной формы собственности. Данный результат может обеспечиваться за счет предупреждения незаконного использования бюджетных средств при реализации государственных программ, завышении стоимостикупаемых товаров (работ, услуг), а также иных случаев предотвращения нарушений при распоряжении государственным (организаций государственной формы собственности) имуществом и т. д. Положительных примеров таких результатов надзорной деятельности достаточно, однако отсутствие возможности их отражения в статистической отчетности органов прокуратуры не стимулирует прокуроров на проявление активности в данном направлении. Получается, что если прокурор предотвратил причинение ущерба (например, нецелевое использование бюджетных средств), то данный результат работы в отчетности отражаться не может, а если «дождался» совершения правонарушения, внес акт надзора, и по его результатам (пусть даже частично и через длительное время) ущерб возмещен, — может. Данный подход, не стимулирующий проявление активности по защите интересов государства на начальном этапе финансирования экономики, нужно менять.

Следует отметить, что данный критерий используется для оценки деятельности других государственных органов по предупреждению нарушений в сфере экономики. Например, подпунктом 2.1.5 пункта 2 Критериев оценки деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией и экономическими правонарушениями, утвержденных постановлением Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Комитета государственного контроля Республики Беларусь и Следственного комитета Республики Беларусь от 30.12.2014 № 30/1257/2/260 [8] определено, что одним из критериев оценки деятельности органов внутренних дел, государственной безопасности, финансовых расследований является размер предотвращенного ущерба экономике государства по материалам органов, осуществляющих борьбу с коррупцией и экономическими правонарушениями. Деятельность органов Комитета государственного контроля оценивается, в том числе, по критерию предотвращения выплат государственных средств (Приложение 2 к Методике оценки результативности работы Комитета государственного контроля, его структурных подразделений и комитетов государственного контроля областей, утвержденной распоряжением председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь от 07.09.2015 № 24).

Данный показатель можно определять путем деления суммы предотвращенных незаконных выплат на количество штатных работников (в прокуратурах районов, городов, межрайонных и транспортных прокуратурах) и полученный результат сопоставлять между прокуратурами данной категории. По аналогичной схеме сопоставлять результаты работы структурных подразделений прокуратур областей (города Минска).

Для того, чтобы данный показатель был объективным, нужно, во-первых, предусмотреть его учет в статистической отчетности органов прокуратуры, во-вторых, обеспечить достоверность учета, не допустить учета сумм, не относящихся к результату деятельности органов прокуратуры, а вызванных объективными процессами. Имел место случай, когда контролирующий орган учел в отчетности как экономленную по его инициативе сумму, эквивалентную сотням тысяч долларов США. Вместе с тем установлено, что этим органом структурному подразделению облисполкома направлено письмо о необходимости проведения оптимизации сети подведомственных учреждений в целях сокращения бюджетного финансирования (без каких-либо конкретных предложений в разрезе организаций или должностей). В дальнейшем через год запрошена информация о проведенной оптимизации и ее экономическом эффекте, а итоговая сумма, подсчитанная облисполкомом в целом по области по данной системе организаций, была учтена как результат непосредственной деятельности контролирующего органа, что очевидно является неправильным.

Следует отметить, что точка зрения о том, что нельзя оценивать деятельность органов прокуратуры по количеству выявленных нарушений, привлеченных к различным видам ответственности виновных лиц, является методологически верной. Иное возвращает нас к аксиоме теории советского прокурорского надзора о выявлении прокурором любых нарушений закона, т. е. к пониманию выявления нарушений закона как целенаправленной поисковой деятельности. Сегодня нет и не может быть всеобъемлющего, всюду проникающего контроля, в том числе и в такой специфической форме, как прокурорский надзор [9, с. 24].

К показателям, негативно характеризующим деятельность органов прокуратуры, могут быть отнесены следующие.

Во-первых, отмена (обязанность отозвать) по вступившему в законную силу судебному решению либо указанию вышестоящего прокурора актов прокурорского надзора, а также исключение Генеральной прокуратурой Республики Беларусь из статистического отчета актов надзора, которые по содержанию и форме не соответствуют требованиям, предъявляемым к таким документам. Данный критерий позволит предотвращать внесение прокурорами актов реагирования ненадлежащего качества (формальных по сути, основанных исключительно на данных других контролирующих органов и т. д.). Аналогичным образом следует учитывать исключение из статистической отчетности сведений о лицах, привлеченных к ответственности по вышеуказанным актам надзора, не отвечающим предъявляемым требованиям, а также принятия вышестоящей прокуратурой (судом) решения о признании проведенной прокурорским работником проверки незаконной.

Во-вторых, показателем, негативно характеризующим деятельность органов прокуратуры, следует признавать отклонение актов прокурорского реагирования (протестов, предписаний, представлений, заявлений в суды) органом или должностным лицом, которым они внесены, при отсутствии последующих удовлетворенных актов прокурорского реагирования в другие (в том числе вышестоящие) инстанции по тому же предмету [4, с. 47]. Данный показатель будет стимулировать прокуроров добиваться реального устранения выявленных нарушений. Аналогичным образом нужно оценивать принятие органами следствия решения о прекращении уголовного дела, возбужденного прокурором по результатам надзорной проверки, по реабилитирующим основаниям. Более того, этот показатель может в определенной степени конкретизировать уже имеющийся критерий оценки «уровень контроля за исполнением требований прокуроров», который в настоящее время является полностью субъективным.

В-третьих, к негативным моментам следует относить выявление в ходе контрольных проверок вышестоящим прокурором нарушений, если нижестоящий прокурор, ранее проведя проверку по аналогичному вопросу и за этот же проверяемый период, нарушения не выявил. Данный показатель будет стимулировать повышение качества прокурорских проверок. В настоящее время для того, чтобы проверка не считалась безрезультатной, прокурору достаточно выявить одно нарушение и на него отреагировать. Проводимые вышестоящими прокурорами проверки позволят получить объективную оценку качеству предыдущих прокурорских проверок. Например, прокуратура района в ходе проверки исполнения законодательства в сфере экономики и борьбы с коррупцией выявила только нарушения, связанные с ненадлежащей организацией претензионно-исковой работы, способствовавшие образованию просроченной дебиторской задолженности. С одной стороны, проверка проведена результативно, внесено представление руководителю организации, с другой — вышестоящая прокуратура в ходе контрольной проверки в этой же организации выявила нарушения, связанные с осуществлением закупок товаров (работ, услуг), реализацией продукции ниже себестоимости, незаконным отчуждением имущества и т. д. Очевидно, что проверка прокуратуры района была проведена некачественно. Подобные факты в практической деятельности встречаются, и они должны не только влечь меры воздействия к работнику, ненадлежащим образом осуществившему проверку, но и отражаться на общей оценке деятельности данной прокуратуры.

Таким образом, приняв в качестве критериев оценки, негативно характеризующих эффективность деятельности органов прокуратуры, вышеуказанные три критерия, за эталон (100%-я эффективность) берется деятельность прокуратуры, когда акты надзора прокурора не отзывались и не отменялись; все требования прокурора, изложенные в актах надзора, удовлетворены; в ходе контрольных проверок вышестоящими прокуратурами нарушения не выявлялись. Следует предусмотреть учет всех негативных фактов вышестоящими прокуратурами и за определенный недостаток в работе, каждому виду из которых методом экспертных оценок руководителей органов прокуратуры присвоен свой весовой коэффициент, снижать оценку эффективности деятельности прокуратуры, «заработанную» показателями, положительно характеризующими работу. При этом под «весом» понимается числовой коэффициент, на который умножается показатель, и в зависимости от величины этого коэффициента сам показатель вносит в итоговую оценку больший или меньший вклад [10, с. 23].

Заключение. Деятельность прокуратуры необходимо оценивать не с точки зрения количества выявленных прокурорскими работниками нарушений (это ведет к «гонке за показателями» и формальным по сути актам надзора), не в целом по состоянию законности и правопорядка в регионе (зависящего от огромного количества фактов, на многие из которых прокурор повлиять не может), а исходя из результатов деятельности прокуроров по предупреждению и реагированию на нарушения, которые в соответствии с законодательством отнесены к сфере ответственности прокуратуры.

Критерием, по которому можно оценивать эффективность деятельности прокуратуры в сфере экономики, следует признать размер предотвращенного ущерба государству и организациям государственной формы собственности.

Показателями, негативно характеризующими деятельность органов прокуратуры, считать следующие:

– отмена (обязанность отозвать) по вступившему в законную силу судебному решению либо указанию вышестоящего прокурора актов прокурорского надзора, а также исключение Генеральной прокуратурой Республики Беларусь из статистического отчета актов надзора;

– отклонение актов прокурорского реагирования (протестов, предписаний, представлений, заявлений в суды) органом или должностным лицом, которым они внесены;

– выявление вышестоящим прокурором нарушений в ходе контрольных проверок, если ранее нижестоящим прокурором при проведении проверки они выявлены не были.

Всем критериям присвоить определенный весовой коэффициент, с помощью которого оценивать итоговую эффективность деятельности конкретной прокуратуры.

Список цитируемых источников

1. *Винокуров, А. Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) : в 2 т. / А. Ю. Винокуров. — М. : Юрайт, 2017. — Т. 1. — 336 с.
2. Об основных критериях оценки эффективности деятельности органов прокуратуры Республики Беларусь [Электронный ресурс] : приказ Генер. прокурора Респ. Беларусь, 5 дек. 2012 г., № 37 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
3. Об основных критериях оценки эффективности деятельности органов прокуратуры Республики Беларусь [Электронный ресурс] : приказ Генер. прокурора Респ. Беларусь, 21 авг. 2008 г., № 47 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017
4. *Амирбеков, К. И.* Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход / К. И. Амирбеков // Вестн. Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации. — 2014. — № 2. — С. 42—48.
5. Критерии и показатели оценки работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка (концептуальный подход) / О. С. Капинус [и др.] ; под ред. О. С. Капинус. — М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2011. — 96 с.
6. *Брюйн, Х.* Управление по результатам в государственном секторе / Х. де Брюйн. — М. : Ин-т комплекс. стратег. исслед., 2005. — 192 с.
7. *Конюк, А. В.* Задачи и направления деятельности прокуратуры должны соответствовать происходящим в стране преобразованиям / А. В. Конюк // Законность и правопорядок. — 2015. — № 1. — С. 3—8.
8. Об утверждении критериев оценки деятельности государственных органов и иных организаций по борьбе с коррупцией и экономическими правонарушениями [Электронный ресурс] : постановление Генер. прокуратуры Респ. Беларусь, Совета Министров Респ. Беларусь, Комитета гос. контроля Респ. Беларусь и Следств. комитета Респ. Беларусь, 30 дек. 2014 г., № 30/1257/2/260 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017
9. *Капинус, О. С.* К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора / О. С. Капинус, Б. В. Андреев, А. Х. Казарина // Вестн. Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации. — 2012. — № 1. — С. 21—28.
10. *Капинус, О. С.* Оценка эффективности работы органов прокуратуры со стороны личности, общества, государства / О. С. Капинус, Б. В. Андреев, А. Х. Казарина // Вестн. Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации. — 2013. — № 1. — С. 17—28.

Поступил в редакцию 27.09.2017