

УДК 347.963

А.А. Бильдейко

начальник отдела прокуратуры Брестской области
по надзору за исполнением законодательства и законностью правовых актов
e-mail: alexfun@tut.by

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

В последнее время перед органами прокуратуры Республики Беларусь появились новые задачи по обеспечению законности в экономике. Вместе с тем отсутствуют научно обоснованные методики, позволяющие объективно оценить результаты прокурорского надзора в данной сфере. В ходе исследования определен круг проблем, возникающих при осуществлении оценки эффективности работы прокуроров. Предложено скорректировать уже имеющиеся критерии и показатели оценки, а также обоснована необходимость разработки новых. Сделан вывод о том, что оценка эффективности деятельности прокуратур должна быть ориентирована на получение исходных данных для принятия руководителями управленческих решений, направленных на совершенствование надзорной деятельности.

Введение

Проблема эффективности деятельности организации является одной из важнейших проблем научных исследований теоретиков менеджмента. Практические работники, особенно руководители, нуждаются в научно обоснованных критериях оценки эффективности, позволяющих путем принятия управленческих решений оперативно и правильно корректировать деятельность подчиненных сотрудников. Указанная проблематика освещалась многими исследователями, начиная с классиков – родоначальников школы научного управления (Ф. Тейлор, Ф. и Л. Гилбет и др.) и административной школы менеджмента (А. Файоль и др.). Разработанные ими принципы и методики во многом используются современными исследователями в ходе поиска критериев эффективности деятельности организаций и государственных органов.

Следует отметить, что в Республике Беларусь отсутствуют научные исследования, посвященные выработке системы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры в сфере надзора за исполнением законодательства и законностью правовых актов. Вместе с тем данная тема исследовалась в советское время [1], а в последние годы значительное количество научных трудов опубликовано учеными Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации К.И. Амирбековым, В.Б. Андреевым, А.Ю. Винокуровым, Ю.Е. Винокуровым, Р.В. Жубриным, А.Х. Казариной, О.С. Капинус.

Масштабная модернизация экономики, перевод ее на инновационный путь развития требуют от прокуратуры совершенствования организации надзора в целях правового обеспечения происходящих изменений [2, с. 193]. Генеральный прокурор Республики Беларусь обращает внимание, что прокурорский надзор не может быть в стороне от решения государственных задач в данной сфере. В последние годы усилия прокуратуры были сосредоточены на обеспечении экономических интересов государства при распоряжении финансовыми ресурсами, реализации стратегических программ развития производства, в области налоговых отношений, сохранности собственности, а также инвестиционной деятельности [3, с. 6; 4, с. 122].

В связи с постановкой новых задач прокуратуры активно включились в работу. Однако каким образом эта работа влияет на экономические процессы? Поэтому представляется крайне важной разработка вопросов оценки эффективности прокурорского надзора в экономической сфере.

Одной из важнейших задач является определение предмета прокурорского надзора в сфере экономики. Предметом надзора за исполнением законов в сфере экономической деятельности является соблюдение регулятивных и охранительных норм, управомочивающих или обязывающих субъектов к определенному поведению, а также соответствие законам нормативных правовых актов уполномоченных органов и должностных лиц в сфере экономической деятельности, подкрепленные к исполнению наступлением негативных правовых последствий [5, с. 20].

Следующей задачей является установление критериев оценки качества прокурорского надзора, направленного на обеспечение соблюдения норм в определенной выше сфере, в пределах полномочий, предоставленных органам прокуратуры. Действительно, руководителю надо заранее уяснить для себя, чего он ожидает от подчиненного, а потом попытаться решить, работает он в соответствии с ожиданиями или нет. Самая большая проблема при проведении большинства оценок заключается в том, что мы обычно не определяем, чего же мы хотим от своих подчиненных. А если не знаешь, чего хочешь, то точно этого не получишь [6, с. 217].

Для решения поставленной задачи в первую очередь необходимо четко понимать, что представляет собой понятие «эффективность». По мнению классика менеджмента П. Друкера, необходимо разделять результативность и эффективность. Результативность – это следствие того, что делаются нужные, правильные вещи, а эффективность – следствие того, что эти самые вещи делаются правильно [7, с. 18]. Результативность характеризуется достижением ожидаемого состояния объекта управления, т.е. определяется значениями выходных параметров процесса без учета состояния входных параметров. Зачастую имеет место подмена понятий «результативность» и «эффективность», когда управленца судят только по достигнутому результату, не принимая во внимание понесенные для достижения этого результата затраты. Такой подход представляется неверным, так как ориентирует управленца лишь на достижение цели, а не на оптимизацию соотношения затраты – результат, которое лежит в основе понятия «эффективность» [8, с. 9].

Эффективность – мера достижения ожидаемого (запланированного) результата (эффекта), который применительно к социально-экономическим системам выражен в миссии организации [9, с. 420] с минимальной затратой ресурсов и управленческой энергии в возможно короткие сроки и с возможной полнотой [10, с. 96]. Под эффективностью работы органов в сфере государственного управления понимается достижение поставленных целей и задач при оптимизации затрачиваемых ресурсов (денежных, человеческих, материальных и др.), повышении качества выполняемой работы и положительной динамике общественного мнения [11, с. 13].

Если понятие «эффективность» достаточно обстоятельно исследовано в науке менеджмента, то проблема эффективности применительно к деятельности прокуратуры в сфере надзора за исполнением законодательства (т.н. «общего надзора»), как указывалось выше, необоснованно обделена вниманием ученых. При этом следует обратить особое внимание на то, что большинство ученых, практических работников, обсуждая проблему оценки эффективности «общего надзора», правильно отмечают все его «больные» стороны, достаточно жестко критикуют его за определенную формальность, однако очень редко предлагают четко сформулированные рекомендации по совершенствованию, которые можно использовать в практической деятельности.

Еще в советские времена регулярно критике подвергались руководители прокуратур, оценивавшие работу подчиненных им органов главным образом по количественным показателям по сравнению с прошлым периодом (например, приказ Генерального прокурора СССР от 17 июля 1946 г. № 128 «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов») [12, с. 185]. Поэтому зачастую создается видимость внеш-

ней активности, а на деле многое ограничивается формальными, бумажными мерами [13, с. 3]. Неправильно организованная проверка, ошибочные, формальные протесты и представления, не дающие возможности устранить причины беззаконий, не являются средством укрепления законности [14, с. 108].

Несмотря на эту критику, оценка эффективности органов прокуратуры и других правоохранительных органов по-прежнему осуществляется в основном по количественным (статистическим) показателям (неофициально такая система оценки называется «палочная система») [15, с. 193].

В публицистической литературе отмечается, что АППГ (аналогичный период прошлого года) в прокуратуре – это суть, цель и предмет оценки. Не столь важно, что происходит на участке обслуживания конкретного прокурора, главное – чтобы цифры по искам, представлениям, предупреждениям, протестам, «административкам» и иным показателям были чуть выше АППГ. Чрезвычайно плохо, если прокурор не смог выйти на уровень показателей АППГ. Значит, он плохо работает, обленился и т.д. и т.п. Плановая система работы прокурора – это двойной вред. С одной стороны, прокурор вынужден делать массу необоснованных, формальных и крючкотворных исков (актов прокурорского реагирования), когда реальных оснований для их предъявления недостаточно, с другой стороны, может на действительно реальные нарушения внимания не обращать, если АППГ уже закрыт [16, с. 7, 92–93].

О данной проблеме говорят и научные работники, подтверждая, что получившая негласное распространение во многих правоохранительных и контрольно-надзорных органах формула «АППГ+1», когда нижестоящим структурам ставится задача превысить в отчетном периоде показатели аналогичного периода предыдущего года хотя бы на немного, а лучше с видимой прибавкой, может неправильно «стимулировать» подчиненных. К тому же возрастающая в показателях статистика, например, по выявленным нарушениям закона может иметь и прямо противоположную оценку со стороны общества, члены которого вправе задаться вопросом: если с каждым годом выявляется все больше правонарушений и по этому поводу выносятся акты прокурорского реагирования, значит, в плане укрепления законности все обстоит далеко не так хорошо, как пытаются заверить в этом соответствующие руководители [17, с. 88–89]. Например, большое количество протестов зачастую свидетельствует об устойчивости незаконной практики [18, с. 38].

Если посмотреть динамику статистических показателей, особенно по надзору за исполнением законов, то видно, что имеется их стабильный рост практически по всем направлениям (экономические, социальные, экологические и иные сферы правоотношений) при том, что общая штатная численность прокурорских работников, занятых непосредственно в этой отрасли надзора, фактически не изменялась. Из этого нельзя сделать однозначного вывода о том, что прокурорские работники стали действовать эффективнее, поскольку с приобретением профессионального опыта любой прокурор нарабатывает и отдельные «тактические» приемы, позволяющие набирать определенные видимые показатели и выглядеть за счет этого более убедительно на фоне своих коллег по цеху. Нередко речь идет о подмене прокурорами в своей деятельности контрольно-надзорных органов. Встречаются случаи, когда прокуроры реагируют на выявленные нарушения не законов, а подзаконных правовых актов, например, санитарные, строительные нормы и правила и т.д. [19, с. 96].

Генеральный прокурор Республики Беларусь неоднократно обращал внимание на то, что прокурорам пора прекратить практику подмены функций других контролеров, а, наоборот, в своей надзорной деятельности следует сосредоточиться на анализе эффективности выполнения последними возложенных на них функций и задач [20, с. 5]. Однако в отчетах фиксируется не только та работа, которую помимо прокуратуры ни-

кто иной сделать не может, но и та работа, которую могут и должны делать органы контроля. В результате вместо того, чтобы принять меры к активизации работы контролеров, прокуроры в ряде случаев их подменяют. Этому способствует исторически сложившаяся нацеленность прокурора на выявление любых нарушений закона. Остановившись на мелочах, прокуроры порой упускают главные, ключевые вопросы [21, с. 3].

Закон функционирования любой системы таков, что отсутствие четких критериев оценки качества деятельности и механизмов определения степени соответствия результатов деятельности таким критериям не позволяет своевременно вносить коррективы в приоритеты деятельности системы, в результате чего система в определенный период может выпускать не только некачественный продукт, не замечая этого, но иногда может работать сама против себя, порождая противоположный своему предназначению результат деятельности.

Рост выявляемых прокурором нарушений законов наряду с положительным оттенком активности работы имеет и отрицательную сторону. Она заключается в нескольких факторах, а именно в подмене прокурорами функций контролирующих органов, а также в ошибочном подходе к оценке эффективности работы органов прокуратуры путем примитивного сравнения количественных статистических характеристик различных прокуратур либо поощрительной оценки при росте показателей и отрицательной – при их снижении без учета особенностей поднадзорных территорий [22, с. 44].

Можно оценивать работу подчиненных вообще не по показателям, а по реальной организации работы. Однако и здесь все не так просто. Во-первых, нужно досконально знать положение дел в каждом подразделении, что вряд ли возможно. Во-вторых, велика опасность сползания к субъективно-личностной оценке [23, с. 15]. Если опираться только на показатели отчета, это будет формальный подход, при котором в выигрыше всегда будет тот прокурор, у которого показатели больше. Статистические отчеты, сколько бы их ни дополняли, изменяли или усовершенствовали, никогда не дадут ответов на вопросы, в какой социально-экономической обстановке в тот или иной период осуществлялся прокурорский надзор, какими штатными ресурсами, с какой профессиональной подготовкой, а главное – насколько прокурорское вмешательство было своевременным, правомерным и адекватным. Показатели отчетов в большинстве своем свидетельствуют об объеме проведенной надзорной работы, а не о ее результатах. Значит ли это, что показатели отчетов вообще не могут быть критериями эффективности деятельности прокуратуры? Конечно, не значит. Отдельные разделы отчетов можно, что называется, по максимуму использовать для этой цели [24, с. 8].

Теперь перейдем к вопросу выработки критериев оценки деятельности органов прокуратуры. В советский период деятельность органов прокуратуры соотносилась с состоянием законности, из чего делался вывод об эффективности работы, что методологически неверно. Законность – сложное, многомерное социальное явление, его характеристика складывается из многих факторов социально-экономического, политического свойства, среди которых прокурорско-надзорная деятельность играет важную, но не определяющую роль [25, с. 90]. Кроме того, применительно к системе государственного управления при оценке эффективности очень важно отделить получаемые результаты и последствия, как следствие государственного управления, от тех, которые могут возникнуть в результате действия объективных и, возможно, стихийных механизмов [11, с. 8–9].

Следует согласиться, что критерии оценки эффективности прокурорского надзора должны:

- 1) стимулировать достижение целей, стоящих перед прокуратурой;
- 2) характеризовать прокурорский надзор количественно и качественно;
- 3) давать возможность для объективной оценки;

4) быть универсальными, т.е. пригодными для оценки прокурорского надзора в целом и в отдельных его отраслях, участках всех звеньев прокурорской системы;

5) быть непротиворечивыми;

6) быть полными, т.е. охватывать все стороны процесса [26, с. 9].

Кроме того, измерители эффективности прокурорского надзора за исполнением законов, должны отвечать следующим требованиям:

1) быть научно обоснованными;

2) выражаться в цифрах;

3) быть, как правило, зафиксированными в формах статистической отчетности, журналах и книгах учета, ведущихся на электронных носителях в прокуратуре;

4) их количество должно быть оптимальным, так как применение большого числа показателей может затруднить подсчеты; с другой стороны, применение недостаточного числа показателей не позволит дать всестороннюю объективную оценку [27, с. 41–42], исключить ошибки и воздействие на них фактора случайности [28, с. 47].

Эффективность прокурорского надзора за исполнением законодательства может быть определена с помощью критериев оценки и показателей измерения эффективности. Показатели позволяют производить измерение эффективности, а критерии – оценивать ее [29, с. 393]. Критерий эффективности государственного управления – это признак либо совокупность признаков, на основании которых оценивается деятельность органов государственной власти в целом либо отдельное управленческое решение. Понятие «ценность» является стержневым элементом критериев эффективности государственного управления и указывает на общественное значение того или иного результата государственного управления [30, с. 38]. Здесь неприменимы экономические методы оценки, характерные для предпринимательской среды. Хотя прокуроры и принимают меры к возмещению ущерба, способствуя пополнению казны, но это отнюдь не основная цель их деятельности [28, с. 46].

Показатель эффективности – это характеристика, количественно выражающая степень выполнения поставленной задачи и позволяющая судить об эффективности операции. Различают количественные показатели, фиксирующие меру выраженности, развития определенного свойства, и качественные показатели (параметры), фиксирующие наличие или отсутствие определенного свойства [31, с. 233].

Интересы общества требуют, чтобы при любых условиях, даже самых неблагоприятных для управленческого органа или должностного лица, в систему государственного управления шла только достоверная, объективная информация, иначе все процессы, где используется такая информация, извращаются [32, с. 459]. По этой причине критерии и показатели оценки эффективности должны быть максимально основанными на фактических данных, отраженных в аналитических документах прокуратуры.

Вместе с тем следует иметь в виду, что показатели эффективности – это всегда неполная, фрагментарная информация. Картина, возникающая на основе оценки эффективности, частично зависит от функции, которую выполняет оценка эффективности (обеспечение прозрачности, научение, аттестация, сравнение), и от целевой аудитории, для которой предназначена оценка эффективности [33, с. 100].

Пренебрежение к требованиям, предъявляемым к критериям оценки, может исказить миссию государственного органа. Это влечет крайне нежелательные последствия для общества, государства и граждан. Например, вместо формирования законопослушных тенденций населения сотрудники, являясь заложниками критериев, формируют у него негативное отношение к власти [34, с. 211]. Можно привести многочисленные примеры приписок, очковтирательства, укрывательства правонарушений, грубого нарушения прав граждан из-за ложно понятых интересов службы, которые некоторым сотрудникам государственных (особенно правоохранительных) органов видятся в обес-

печении любыми (в том числе и незаконными) способами формального (цифрового) выполнения количественных показателей.

Каждую из отраслей прокурорского надзора необходимо разделить на направления (участки) и применительно к ним разрабатывать вопросы эффективности [35, с. 25]. Действительно, критерии оценки эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере экономики будут отличаться от критериев оценки эффективности надзора за соблюдением прав и свобод граждан.

Предлагается оценивать эффективность прокурорского надзора на отдельном направлении (участке) внутри отрасли по коэффициентам эффективности выявления нарушений и реагирования на нарушения:

$$H = f(B, P), \quad (1)$$

где H – коэффициент эффективности направления внутри отрасли прокурорского надзора (1), B – выявления нарушений (2), P – реагирования на нарушения (3).

$$B = f\left(\frac{m_e}{m_o}, \frac{t_c}{m_o} \cdot T\right), \quad (2)$$

где m_e – число нарушений, выявленных прокурором; m_o – число нарушений, которые он должен выявить за определенный промежуток времени; t_c – количество своевременно выявленных нарушений; T – затраты времени.

$$P = f\left(\frac{n_m}{m_o}, \frac{a_c}{a_o}, \frac{d_a}{a_o} \cdot T_1\right), \quad (3)$$

где n_m – количество выявленных нарушений, по которым приняты меры; a_c – число нарушений, по которым своевременно приняты меры; a_o – количество своевременно принятых мер по выявленным нарушениям; d_a – количество адекватных мер; T_1 – количество затрат труда на принятие мер реагирования [1, с. 28–29].

С точки зрения теории данные формулы вроде бы неплохие. Но на практике они неприменимы. Ни один из параметров не фиксируются ни в формах статистической отчетности, ни в иных аналитических документах, составляемых в органах прокуратуры Республики Беларусь. Таким образом, вышеуказанные формулы не отвечают одному из важнейших критериев, необходимых для оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: они непригодны для объективной оценки.

Существенным компонентом комплексной оценки является сравнение результатов деятельности равнозначных звеньев органов прокуратуры для обеспечения ее всесторонности и объективности, ибо, сравнивая лишь результат с критерием эффективности, невозможно выявить истинные причины низкой или высокой эффективности. Осуществить такое сравнение позволяют только количественные показатели этих результатов, поскольку деятельность состоит не из одного акта-действия, а из множества таковых. При этом важно иметь в виду, что не каждый акт-действие (значит, и не каждый отдельно взятый количественный показатель) имеет одинаковое значение в более обобщенном количественном показателе, в связи с чем следует учитывать вес значимости (весовое значение) каждого отдельного показателя в значении более общего показателя [22, с. 42–43].

Весовые коэффициенты характеризуют относительную важность показателей в их совокупности и прямо пропорционально влияют на величину частных показателей эффективности работы. Весовые коэффициенты определяются методом экспертных оценок путем ранжирования показателей с присвоением им удельных весов в долях единицы [36, с. 662–663].

В Следственном комитете Республики Беларусь в связи с необходимостью дать максимально единообразную оценку совершенно непохожим показателям определен подход к безразмерным величинам. За единицу установлено проявление показателя, которое соответствует максимальной эффективности работы в данном направлении, а за ноль – минимальной эффективности. Затем у всех объектов рейтинга степень выраженности конкретного параметра определена относительно этих величин [37, с. 12].

Таким образом, для объективной оценки эффективности прокурорского надзора в экономической сфере необходимо не только определить сами критерии, по которым оценивается эта деятельность, но и с учетом мнения руководителей органов прокуратуры Республики Беларусь, научных работников (экспертов) определить весовые значения показателей, по которым будет оцениваться эффективность.

Приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 05.12.2012 № 37 «Об основных критериях оценки эффективности деятельности органов прокуратуры Республики Беларусь» (далее – приказ № 37) [38] предусмотрены 3 критерия для оценки эффективности в сфере надзора за исполнением законодательства и законностью правовых актов: 1) результативность прокурорских проверок; 2) уровень контроля за исполнением требований прокуроров; 3) полнота возмещения по требованию прокурора выявленного в ходе проверок вреда. Таким образом, в настоящее время отсутствуют отдельные критерии оценки эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в экономической сфере, однако эти три общих критерия оценки эффективности надзора за исполнением законодательства могут быть использованы для соответствующей оценки надзора прокуроров в изучаемой сфере.

Исследовав данные критерии и показатели их измерения, полагаем возможным высказать следующее мнение.

Подпунктами 2.1.1 и 2.1.4 п. 2 приказа № 37 предусмотрено, что деятельность прокуратуры признается неудовлетворительной в случае, если более половины проведенных проверок остались безрезультатными. Самым большим вопросом при обсуждении данного критерия эффективности является то, какую проверку считать результативной, а какую безрезультатной.

Данный критерий представляется крайне важным, так как к числу ключевых элементов организационного обеспечения эффективного применения полномочий прокурора по надзору за исполнением законов многие исследователи относят работу по организации производства конкретных прокурорских проверок. На них «закрываются» в конечном счете все действия организационного характера. Обеспечению результативности прокурорских проверок, по существу, подчинена вся организация работы прокуратуры на рассматриваемом направлении [39, с. 176].

В научной литературе высказывается мнение, что качественной (эффективной) следует считать только такую проверку исполнения законодательства, в ходе которой выявлены все допущенные нарушения законов, установлены обстоятельства, способствовавшие нарушениям, и виновные лица. Она может считаться эффективной, если результатом ее проведения является в дальнейшем снижение нарушения законов, т.е. наступление положительного результата [29, с. 391]. Такая позиция справедливо подвергается критике. Следует согласиться с мнением, что требование выявления всех допущенных нарушений – это утопия, искажающая реальные возможности прокуратуры в поддержании правового порядка. Поэтому оценка качества проведенной работы, а следовательно, и соответствующие исследовательские методики должны быть существенно скорректированы [40, с. 25]. Полноту выявления нарушений и нарушителей законов и обстоятельств, им способствующих, определить невозможно. Установить и измерить, насколько полно прокуроры выявляют нарушения и нарушителей законов, невозможно

даже косвенно. Ведь для этого надо хотя бы ориентировочно знать, сколько правонарушений совершено, а источников такой информации нет [41, с. 146].

Результативной считается проверка, в ходе которой выявлены нарушения и внесены акты прокурорского реагирования. Это способствует тому, что работа прокурора в ряде случаев строится по принципу того, что нарушения все равно будут найдены если не в ходе данной проверки законодательства, так другой (с целью хоть как-то оправдать прокурорскую проверку) [42, с. 118]. При этом в настоящее время одинаково результативными считаются как проверка, в ходе которой выявлены многочисленные системные нарушения законодательства и по ее итогам значительное количество лиц привлечено к дисциплинарной, материальной, административной и уголовной ответственности, так и проверка, по итогам которой объявлено официальное предупреждение, например, о недопустимости повторного нарушения сроков внесения сведений в Единый государственный банк данных о правонарушениях и т.д.

Во-вторых, видится спорным положение, что при проведении половины безрезультатных проверок деятельность прокуратуры может быть признана эффективной. Представляется, что практически каждый факт безрезультатной проверки свидетельствует либо о некачественном ее проведении, либо о ненадлежащем планировании. Другими словами, либо прокурорский работник «поверхностно» подошел к проведению проверочных мероприятий, избрал неверную методику проверки и (или) тактику проверочных действий, неправильно выбрал ее глубину (степень проникновения в вопросы, подлежащие выяснению) [43, с. 43], либо проверка была назначена без учета требований п. 3 ст. 27 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» [44], согласно которому проверки исполнения законодательства проводятся на основании сообщений и других данных о нарушениях законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования.

Органами прокуратуры Брестской области в первом полугодии 2017 г. проведены 789 проверок, из которых безрезультатными в сфере надзора за исполнением законодательства оказалась 21 проверка, или 3,4 % (в первом полугодии 2016 г. – 2,5 %). Наибольший процент безрезультатных проверок (10 %) зафиксирован в двух прокуратурах. Следует отметить, что процентное соотношение безрезультатных проверок в органах прокуратуры Брестской области в последние годы является примерно одинаковым: в 2014 г. из 891 проверки безрезультатными явились 37 (4,1 %); в 2015 г. – из 1 059 проверок 47 (4,3 %); в 2016 г. – из 1 062 проверок 32 (3 %).

Полагаем, что допустимый процент безрезультатных проверок должен быть не более 5 %. Только в этом случае будет осуществляться эффективное стимулирование деятельности по проведению проверок сотрудниками органов прокуратуры. Нынешний показатель в 50 % данную функцию стимулирования повышения качества планирования и проведения прокурорских проверок уже не выполняет, их качество стоит на гораздо более высоком уровне. Установление критерия менее 5 % в настоящее время создаст сложности для прокуратур, состоящих из трех сотрудников, и проводящих менее 20 проверок в полугодие. Для них одна безрезультатная проверка в полугодие автоматически будет означать превышение допустимого пятипроцентного показателя, т.е. фактически прокуроры будут вынуждены «выискивать» хоть какие-либо нарушения, о чем указывалось выше. В дальнейшем по мере совершенствования организации прокурорского надзора данный показатель должен постепенно становиться еще жестче и стремиться к уровню 2–3 % (т.е. не более одной безрезультатной проверки в год).

В целом эффективность деятельности прокуратуры по проведению проверок ($\text{Э}_п$) можно рассчитать по следующей формуле:

$$\mathcal{E}_n = \frac{P_6}{P_{\text{общ}}} * 100\%, \quad (4)$$

где P_6 – количество безрезультатных проверок, проведенных прокуратурой за анализируемый период, $P_{\text{общ}}$ – общее количество проведенных прокуратурой в этот же период проверок.

Информация об общем количестве проведенных прокуратурой проверок берется из отчетности (форма П), а информация о безрезультатных проверках – из журнала учета надзорной работы прокурора, где отражаются сведения о каждой проверке и ее результатах. Подпунктами 2.1.2 и 2.1.4 п. 2 приказа № 37 предусмотрено, что деятельность прокуратуры является неудовлетворительной, если по внесенным актам прокурорского надзора не приняты необходимые меры по устранению нарушений законности, причин и условий, им способствующих. Данный критерий, как указывалось выше, крайне сложен для применения, так как сведения об устранении нарушений законности, причин и условий, способствовавших этим нарушениям, в каких-либо аналитических документах, составляемых в органах прокуратуры Республики Беларусь, не фиксируются. Вместе с тем критерий оценки эффективности, основанный на полноте устранения выявленных нарушений, представляется одним из важнейших. В связи с этим для придания анализируемому критерию объективности возможны два способа.

Первый способ связан с проведением вышестоящими органами прокуратуры контрольных проверок. Для этого должна быть разработана методика проведения общенадзорной контрольной проверки в целях определения эффективности первичной проверки и методика проведения проверки результативности акта прокурорского реагирования в целях определения эффективности ранее внесенного акта реагирования [43, с. 31]. Таким образом, прокуратурам областей, г. Минска и Генеральной прокуратуре необходимо будет на регулярной основе выезжать в регионы и проводить проверки исполнения законодательства в уже проверенных районными (межрайонными, городскими, транспортными) прокуратурами органах (организациях). Для этого нужны серьезные временные затраты, без которых качественную контрольную проверку исполнения законодательства в экономической сфере не провести. Более того, контрольные проверки во всех регионах, как показывает практика, провести невозможно, поэтому значительной объективности оценке деятельности органов прокуратуры такая практика, скорее всего, не придаст. Однако следует отметить, что практика регулярного выборочного проведения вышестоящими прокуратурами контрольных проверок положительно влияет на качество проверок нижестоящих (так как выявление прокуратурой области или Генеральной прокуратурой ранее оставленных без внимания нижестоящим прокурором нарушений в ходе проверок по аналогичному вопросу, как правило, влечет применение мер взыскания).

Второй способ связан с обеспечением комплексного учета выявленных прокурором нарушений, причин и условий, способствующих этим нарушениям. Такая форма учета позволит *по каждой* проведенной прокурором проверке отражать сведения о(об):

- 1) выявленных нарушениях с указанием нормативных правовых актов, требования которых не соблюдены;
- 2) установленных причинах и условиях, способствовавших нарушениям;
- 3) лицах, допустивших нарушения;
- 4) суммах установленного ущерба (вреда);
- 5) принятых мерах прокурорского реагирования;
- 6) устранении нарушений;
- 7) устранении причин и условий, способствовавших нарушениям;
- 8) привлечении виновных лиц ко всем видам ответственности;

9) суммах реально возмещенного ущерба (вреда).

Такая форма учета надзорной работы прокурора позволит (по каждому из вышеперечисленных пунктов):

1) обеспечить полный учет выявленных нарушений для осуществления действенного контроля за устранением каждого из них (в настоящее время при выявлении значительного количества нарушений (несколько десятков) и отражении их в одном акте прокурорского реагирования (представлении) контроль за устранением отдельных из них может «ускользнуть»); устанавливать случаи подмены прокурорами функций контролируемых (надзорных) органов (сразу будут видны факты реагирования прокуроров на нарушения технических и других правовых актов), а также проверок по мало-значительным, «узким» вопросам (т.н. «мелкотемье») [45, с. 24]; выявлять факты вмешательства прокуроров в предпринимательскую и иную хозяйственную (экономическую) и организационно-распорядительную деятельность государственных органов (организаций);

2) анализировать причины и условия, способствовавшие нарушениям (например, если во многих проверенных организациях причины выявленных нарушений одни и те же, имеются основания отреагировать в вышестоящий орган для обеспечения единообразного их устранения);

3) обеспечить выявление всех лиц, по чьей вине допущены нарушения (зачастую прокурорами в представлениях отражаются многочисленные факты нарушений, однако к резолютивной части представления ставится вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности одного-двух работников (либо иногда вообще не ставится), что позволяет реальным нарушителям, в первую очередь, из числа руководителей, избежать ответственности;

4) сопоставлять полноту и адекватность принятых мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения (например, прокурором выявлено нецелевое использование средств бюджета, однако меры по их взысканию в порядке, предусмотренном ст. 137 Бюджетного кодекса Республики Беларусь [46], не приняты);

5–6) обеспечить поступление информации от проверенного органа (организации) об устранении нарушений, причин и условий, им способствующих; в случае, если для устранения нарушений необходим значительный период времени, обеспечить ведение соответствующего контроля до поступления окончательного ответа; увидеть, как часто и во всех ли необходимых случаях прокурор, получив ответ, самостоятельно принял решение о проведении контрольной проверки; во всех ли случаях ненадлежащего (несвоевременного) устранения нарушений прокурор обеспечил привлечение виновных должностных лиц к установленной законодательством ответственности, в том числе административной;

7) установить случаи, когда виновные лица не привлечены ко всем видам ответственности (например, должностное лицо, нарушившее требования законодательства о государственных закупках, привлечено только к дисциплинарной ответственности, а вопрос об ответственности по ч. 4 ст. 11.16 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [47] не решен; должностное лицо, закупившее без проведения конкурентных процедур закупки товарно-материальные ценности по завышенной стоимости у посреднических структур, не привлечено к материальной ответственности в виде разницы между уплаченной стоимостью и стоимостью имевшегося в наличии товара у производителя).

Полезные результаты, которые могут быть получены путем комплексного учета сведений о суммах ущерба (вреда) и их возмещении (пункты 4 и 9), подробно будут рассмотрены ниже при анализе эффективности деятельности прокуратуры по критерию, предусмотренному подпунктами 2.1.3 и 2.1.4 п. 2 приказа № 37.

Таким образом, наличие автоматизированной компьютерной системы учета информации о выявленных прокурорами нарушениях, принятых по ним мерах реагирования и их реальном устранении, позволит вышестоящим прокурорам удаленно анализировать деятельность нижестоящих прокуроров, оперативно ее корректировать путем дачи указаний о принятии дополнительных мер реагирования, проведении контрольных проверок и т.д., а в необходимых случаях с выездом в конкретные органы (организации) оценивать качество надзорной работы районного прокурора. Такая система будет способствовать осуществлению прокурором непосредственно своих надзорных функций, концентрации на значимых направлениях, а также отражению в резолютивной части представлений реальных и действенных предложений по устранению нарушений, причин и условий, им способствовавших, так как в противном случае прокурор с высокой долей вероятности получит формальный ответ руководителя и будет длительное время заниматься перепиской с целью обеспечить необходимый результат.

Следовательно, сочетание комплексного учета выявленных прокурором нарушений, причин и условий, способствовавших этим нарушениям, с проведением вышестоящими прокурорами на основании имеющейся «полной картины» деятельности нижестоящих прокуратур «точечных» контрольных проверок позволит достаточно объективно производить оценку эффективности надзорной работы.

Безусловно, ведение учета выявленных нарушений прокурорами повлечет определенные временные затраты. Однако освободившееся в результате внедрения такой системы время, затрачиваемое в настоящее время прокурорами на выполнение не собственных им функций, выявление незначительных нарушений, повторяющихся из года в год из-за недостаточно жесткого контроля за реальным устранением причин и условий, им способствовавших, и ввиду безнаказанности действительных нарушителей из числа руководителей, позволит существенным образом усовершенствовать прокурорский надзор не только в экономической сфере, но и в других направлениях.

Подпунктами 2.1.3 и 2.1.4 п. 2 приказа № 37 предусмотрено, что деятельность прокуратуры является неудовлетворительной, если размер возмещенного по требованию прокурора вреда не превышает 50 % от причиненного ущерба в пределах ответственности. Данный критерий оценки эффективности деятельности органов прокуратуры является сложным для применения в силу того, что в нем одновременно употребляются два понятия: «вред» и «ущерб»; при этом не дано каких-либо рекомендаций по поводу раскрытия их содержания и сопоставления между собой. П. 2 ст. 14 Гражданского кодекса Республики Беларусь [48] определяет, что реальный ущерб – это расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение имущества. Порядок определения размера вреда регламентирован Положением о порядке определения размера вреда (в том числе реального ущерба), причиненного государству, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям противоправными действиями, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 07.12.2016 № 1001 [49].

В данном нормативном правовом акте фактически поставлен знак равенства между вредом и реальным ущербом, несмотря на то, что из толкования названия следует, что вред является более широким понятием, чем реальный ущерб. Вместе с тем для современной белорусской [50, с. 131] и российской [51, с. 1083; 52, с. 341] науки гражданского права характерно рассмотрение понятий «вред» и «ущерб» в качестве синонимов.

Таким образом, в приказе № 37 в случае употребления двух терминов («вред» и «ущерб») необходимо конкретизировать их (либо путем дачи им дефиниций, либо путем отсылки к нормативным правовым актам, дающим им определение). Более удачным представляется использование только одного термина – ущерб.

Существуют и иные проблемы, в том числе терминологические, затрудняющие анализ эффективности деятельности по возмещению ущерба. Так, в отчетности органов прокуратуры учитываются физические и юридические лица, привлеченные к материальной ответственности. Понятие материальной ответственности физических лиц раскрыто в трудовом законодательстве, а сведения о том, какие взысканные по требованию прокурора суммы денежных средств подлежат учету, достаточно подробно регламентированы соответствующим приказом Генерального прокурора [53]. Наоборот, такое понятие, как привлечение к материальной или имущественной ответственности юридического лица, в законодательстве отсутствует. Кроме того, прокурор не наделен правом, как отдельные контролирующие (надзорные) органы, взыскивать с субъектов хозяйствования суммы ущерба (вреда) в бесспорном (несудебном) порядке. Следовательно, оценивать эффективность деятельности прокуратуры в части возмещения выявленного в ходе проверок ущерба в настоящее время можно только применительно к привлечению к материальной ответственности физических лиц. Кроме того, отсутствие в отчетности прокуратуры учета сумм выявленного ущерба в настоящее время не позволяет производить достоверную оценку эффективности деятельности в данном направлении (учитываются суммы только возмещенного ущерба).

Как уже отмечалось выше, для решения данной проблемы необходим автоматизированный учет сумм выявленного прокурорами ущерба и его реального возмещения. Учет только конечного результата (возмещенного ущерба) позволяет отдельным прокурорам ограничиваться взысканием только части ущерба, в том числе с большого количества «стрелочников» (животноводов, рабочих, бухгалтеров и т.д.) на незначительные суммы без учета степени вины. Одновременный учет как выявленного, так и возмещенного ущерба будет стимулировать активность прокуроров по его максимально полному взысканию, в том числе путем предъявления исковых заявлений в суд в случаях, когда наниматели не усмотрели оснований для привлечения к ответственности работников либо ограничились частичным возмещением.

Эффективность деятельности прокуратуры по возмещению ущерба (\mathcal{E}_y) можно рассчитать по следующей формуле:

$$\mathcal{E}_y = \frac{Y_{\text{возм}}}{Y_{\text{общ}}} * 100\%, \quad (5)$$

где $Y_{\text{возм}}$ – размер возмещенного по требованию прокурора ущерба за анализируемый период (руб.), $Y_{\text{общ}}$ – общий размер выявленного прокуратурой ущерба в этот же период (руб.).

Как проблемный момент необходимо отметить, что практика может пойти по неверному пути. Для того чтобы иметь положительный результат, не нужно увеличивать числитель (т.е. сумму возмещенного ущерба), если можно уменьшить знаменатель (т.е. сумму выявленного ущерба). Следовательно, у некоторых прокуроров, неправильно понимающих стоящие перед ними задачи, будет отсутствовать стимул выявления фактов причинения ущерба в значительном размере в случае, если перспективы его взыскания кажутся сомнительными. Следует также иметь в виду, что, принимая данный критерий оценки, прокуратура, выявившая ущерб в размере 100 базовых величин и обеспечившая его возмещение в размере 51 базовой величины, будет являться более эффективной, чем прокуратура, выявившая ущерб в размере 10 000 базовых величин (т.е. в 100 раз больше), однако обеспечившая его возмещение в размере 4 999 базовых величин (тоже почти в 100 раз больше). Таким образом, установить практическим путем предел возмещения ущерба, при котором эффективность деятельности прокуратуры будет признаваться удовлетворительной (50, 60, 70 % или более), можно будет

только после четкой регламентации сумм ущерба (вреда), подлежащих учету и анализу, порядка их отражения в аналитических документах прокуратуры.

Очевидно, что имеющихся трех критериев для получения объективной оценки эффективности прокурорского надзора в экономической сфере недостаточно. Имеется острая необходимость в выработке новых критериев. Особенно важна оценка работы прокуроров, связанной с профилактикой нарушений в экономической сфере. Зачастую после выявления нарушения крайне сложно обеспечить возмещение ущерба, особенно если с момента его совершения прошло много времени. Предупреждение незаконного использования бюджетных средств при реализации государственных программ, проведении неконкурентных процедур государственных закупок, а также иные случаи предотвращения нарушений при выплате государственных средств должны учитываться при оценке работы прокуроров. Для обоснования новых критериев и показателей оценки необходимы отдельные исследования.

Заключение

Оценка эффективности деятельности нижестоящих прокуратур в сфере экономики должна осуществляться не как самоцель вышестоящего прокурора, а как способ получения исходных данных для принятия управленческих решений, направленных на совершенствование надзорной работы. Критерии и показатели оценки должны быть максимально объективными, основанными на фактических данных, отраженных в аналитических документах прокуратуры. Влияние субъективного фактора экспертных оценок следует по возможности свести до минимума. Показателей критериев оценки эффективности должно быть достаточное количество для обеспечения полной и всесторонней оценки, при этом у каждого из них должен быть свой весовой коэффициент.

Действующие критерии оценки эффективности прокурорского надзора в сфере экономики не в полной мере достаточны для определения реального вклада прокуроров в обеспечение состояния законности в экономической сфере. Есть необходимость в совершенствовании уже имеющихся критериев и выработке новых, в том числе связанных с профилактикой нарушений в экономической сфере, предотвращением ущерба.

Показатель оценки результативности прокурорских проверок должен быть существенно скорректирован. Допустимый процент безрезультатных проверок должен быть не более 5 %, что будет способствовать повышению качества планирования проверочной деятельности, использованию на практике новых методик.

Для оценки уровня контроля за исполнением требований прокуроров необходимо внедрение автоматизированной компьютерной системы учета информации о выявленных прокурорами нарушениях, принятых по ним мерах реагирования и их реальном устранении. Сочетание такого комплексного учета с проведением выборочных контрольных проверок нижестоящих прокуратур позволит достаточно объективно производить оценку.

Оценивать эффективность деятельности прокуратуры по возмещению выявленного в ходе проверок ущерба в настоящее время можно только применительно к привлечению к материальной ответственности физических лиц. Для объективной оценки эффективности по данному критерию необходимо обеспечить в прокуратурах достоверный учет не только сумм возмещенного ущерба, но и выявленного в ходе проверок.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Проблемы эффективности прокурорского надзора / С. Г. Березовская [и др.] ; под ред. К. Ф. Скворцова. – М. : Юрид. лит., 1977. – 160 с.

2. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. – М. : Юрайт, 2012. – 1159 с.
3. Конюк, А. В. Прокурорский надзор в экономической сфере. Новые вызовы / А. В. Конюк // Проблемы управления. – 2015. – № 3. – С. 6–12.
4. Конюк, А. В. Проблемы прокурорского надзора в экономической сфере / А. В. Конюк // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры РФ. – 2017. – № 1. – С. 120–127.
5. Ормушева, М. А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экономической деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / М. А. Ормушева ; Кыргыз. гос. юрид. академия. – Бишкек, 2015. – 26 с.
6. Гроув, Э. Высокоэффективный менеджмент / Э. Гроув. – М. : Филинь, 1996. – 280 с.
7. Основы менеджмента / А. И. Афоничкин [и др.] ; под ред. А. И. Афоничкина. – СПб. : Питер, 2007. – 528 с.
8. Свирина, А. А. Эффективное управление предприятием: сбалансированный подход / А. А. Свирина. – М. : Креативная экономика, 2009. – 206 с.
9. Управление организацией : учеб. пособие / И. В. Балдин [и др.] ; под ред. М. В. Петровича. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2012. – 432 с.
10. Артамонова, И. А. Теория управления / И. А. Артамонова. – М. : Изд-во МИИГАиК, 2013. – 107 с.
11. Филиппович, Е. С. Эффективность деятельности налоговых органов: оценка и резервы повышения / О. Ф. Косач [и др.] ; под ред. Е. С. Филиппович. – Минск : БГАТУ, 2017. – 256 с.
12. Лебединский, В. Г. Права и обязанности районного прокурора и организация его работы / В. Г. Лебединский. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1950. – 200 с.
13. Полозов, Г. Ф. Эффективность деятельности прокуратуры / Г. Ф. Полозов // Совет. гос-во и право. – 1983. – № 12. – С. 3–10.
14. Альбицкий, П. Д. Вопросы общего надзора в практике советской прокуратуры / П. Д. Альбицкий. – М. : Госюриздат, 1956. – 140 с.
15. Богомолов, Н. С. Некоторые проблемы оценки эффективности деятельности государственных органов в правоохранительной сфере (на примере органов прокуратуры РФ) / Н. С. Богомолов // Экономика и общество: рациональность и ответственность : сб. науч. тр. / под ред. О. П. Кузнецовой – Омск, 2015. – С. 192–195.
16. Корсаков, А. Прокуратура: взгляд изнутри – публицистическое исследование / А. Корсаков. – Комсомольск-на-Амуре, 2012. – 221 с.
17. Винокуров, Ю. Е. Прокурорский надзор : учебник / Ю. Е. Винокуров, А. Ю. Винокуров ; под ред. Ю. Е. Винокурова. – М. : Юрайт, 2016. – 472 с.
18. Даев, В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1990. – 135 с.
19. Прокурорский надзор : учебник : в 2 т. / К. И. Амирбеков [и др.] ; под ред. О. С. Капинус. – М. : Юрайт, 2015. – Т. 1 : Общая часть. – 233 с.
20. Романович, В. Результаты мониторинга побуждают внести коррективы в надзорную работу / В. Романович // Законность и правопорядок. – 2016. – № 4. – С. 3–6.
21. Литвиненко, С. И. Делать не что, а как (системный подход к деятельности прокуратуры в Санкт-Петербурге) / С. И. Литвиненко // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры РФ. – 2012. – № 2. – С. 3–7.
22. Амирбеков, К. И. Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход / К. И. Амирбеков // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры РФ. – 2014. – № 2. – С. 42–48.
23. Говорков, Н. Прокурорский надзор: трудности практики / Н. Говорков // Законность. – 2007. – № 5. – С. 14–16.

24. Мыщыков, А. Как оценивать деятельность прокуратуры / А. Мыщыков // Законность. – 2007. – № 9. – С. 8–11.
25. Казарина, А. Х. Эффективность деятельности органов прокуратуры / А. Х. Казарина // Избранные труды. – М., 2014. – 279 с.
26. Скворцов, К. Ф. Исследование проблем эффективности прокурорского надзора / К. Ф. Скворцов // Вопросы теории и практики прокурорского надзора : сб. науч. тр. / Всесоюз. ин-т по изучению причин и разработке мер предупр. преступности ; редкол.: Н. В. Жогин (отв. ред.) [и др.]. – М., 1975. – Ч. 1. – С. 3–12.
27. Винокуров, А. Ю. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов / А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров. – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2008. – 100 с.
28. Жубрин, Р. Оценка эффективности деятельности органов прокуратуры / Р. Жубрин // Законность. – 2014. – № 12. – С. 46–47.
29. Прокурорский надзор : учебник / А. Ю. Винокуров [и др.] ; под ред. Ю. Е. Винокурова. – М. : Высшее образование, 2006. – 460 с.
30. Исупова, И. Н. К вопросу об оценке эффективности государственного управления / И. Н. Исупова // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2010. – № 2. – С. 37–39.
31. Леонов, А. П. Научно-методологические основы управления органами внутренних дел : в 2 т. / А. П. Леонов. – Минск : Акад. МВД, 2013. – Т. 2. – 331 с.
32. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
33. Брюйн, Х. де. Управление по результатам в государственном секторе / Х. де Брюйн. – М. : Ин-т комплекс. стратег. исслед., 2005. – 192 с.
34. Васильев, Г. Н. Управление в органах внутренних дел : учеб.-метод. пособие / Г. Н. Васильев [и др.]. – Минск : Молодеж. науч. об-во, 2002. – 357 с.
35. Скворцов, К. Ф. Проблемы совершенствования прокурорского надзора / К. Ф. Скворцов // Совершенствование прокурорского надзора в СССР : сб. ст. / Прокуратура СССР ; редкол.: Н. В. Жогин (отв. ред.) [и др.]. – М., 1973. – С. 22–31.
36. Егоршин, А. П. Управление персоналом : учебник / А. П. Егоршин. – Н. Новгород : Нижегород. ин-т менеджмента и бизнеса, 2003. – 713 с.
37. Носкевич, И. Д. Оценка эффективности деятельности Следственного комитета Республики Беларусь и пути ее совершенствования / И. Д. Носкевич // Законность и правопорядок. – 2016. – № 4. – С. 9–13.
38. Об основных критериях оценки эффективности деятельности органов прокуратуры Республики Беларусь [Электронный ресурс] : приказ Генерального прокурора Респ. Беларусь, 5 дек. 2012 г., № 37 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
39. Ястребов, В. Б. Прокурорский надзор : учебник / В. Б. Ястребов. – М. : Зерцало-М, 2011. – 424 с.
40. Капинус, О. С. К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора / О. С. Капинус, Б. В. Андреев, А. Х. Казарина // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры РФ. – 2012. – № 1. – С. 21–28.
41. Мелкумов, В. Г. Об оценке эффективности прокурорского надзора / В. Г. Мелкумов // Совершенствование прокурорского надзора в СССР : сб. ст. / Прокуратура СССР ; редкол.: Н. В. Жогин (отв. ред.) [и др.]. – М., 1973. – С. 140–147.
42. Алхутова, Е. Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов об административной ответственности за правонарушения в сфере экономики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Е. Ю. Алхутова. – М., 2013. – 254 л.

43. Винокуров, Ю. Е. Проблемы повышения эффективности общего надзора военной прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Ю. Е. Винокуров ; ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка. – М., 1991. – 57 с.
44. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
45. Долежан, В. Как повысить эффективность общего надзора / В. Долежан // Социалист. законность. – 1989. – № 2. – С. 23–24.
46. Бюджетный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 16 июля 2008 г., № 412-З : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
47. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 21 апр. 2003 г., № 194-З : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г. : одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
48. Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 7 дек. 1998 г., № 218-З : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
49. О некоторых вопросах определения размера вреда (в том числе реального ущерба) [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 7 дек. 2016 г., № 1001 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
50. Современные тенденции развития теории и практики применения гражданского законодательства в деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь / Е. М. Ефременко [и др.] ; под ред. Д. А. Колбасина. – Минск : Акад. МВД, 2015. – 189 с.
51. Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / В. В. Витрянский [и др.] ; отв. ред. Е. А. Суханов. – М. : Статут, 2011. – Т. II : Обязательственное право. – 1208 с.
52. Андреев, Ю. Н. Ограничения в гражданском праве России / Ю. Н. Андреев. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2011. – 398 с.
53. Об утверждении формы статистического отчета «О работе прокурора» (форма П), Инструкции по составлению статистического отчета «О работе прокурора» (форма П) [Электронный ресурс] : приказ Генерального прокурора Респ. Беларусь, 23 фев. 2017 г., № 7 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 07.09.2017

Bilideyko A.A. Assessment of Efficiency of Prosecutorial Supervision in the Economics

The article is devoted to the study of the problem of evaluating efficiency of prosecution authorities' activities during supervising execution of legislation in the field of economics. It is noted that for prosecution authorities of the Republic of Belarus new challenges of law enforcement in the economics have appeared over the last years. At the same time, until now there have been no scientifically proven methods allowing objective assessment of the results of prosecutorial supervision in this sphere. The study highlighted a set of problems arising during assessment of efficiency of prosecutor's activities. It has been proposed to correct already available criteria and indicators for assessment as well as has been justified the necessity new ones to be defined. It has been concluded that evaluation of efficiency of prosecution authorities' activities should be oriented on obtaining base data for making management decisions focused on improvement of supervisory activities.