НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК

ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Н.Д. БУТ, С.В. БАЖАНОВ

Н.Д. Бут, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

С.В. Бажанов, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Статья посвящена анализу нормативных правовых основ прокурорских проверок исполнения законов о противодействии коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок.

Ключевые слова: прокурорский надзор, преступление, "откат", коррупция, свобода экономической деятельности.

Normative legal basis of public prosecutor's checks of execution of laws on combating corruption in the sphere of state and municipal procurement

N.D. But, S.V. Bazhanov

N.D. But, doctor of law, professor, head of department of prosecutor's supervision and strengthening of legality in the sphere of economy of the Research institute of the Academy of Prosecution general of the Russian Federation.

S.V. Bazhanov, doctor of law, professor, leading researcher of department of prosecutor's supervision and strengthening of legality in the sphere of economy of the Research institute of the Academy of Prosecution general of the Russian Federation.

This article analyzes the regulatory and legal foundations of prosecutorial checks law enforcement on combating corruption in public procurement.

Keywords: public prosecutor's supervision, "rollback", corruption, freedom of economic activity.

Часть 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации устанавливает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Основной и другие законы страны <1>. Сказанное касается также юридических и физических лиц, призванных в условиях свободы экономической деятельности самостоятельно организовывать бизнес с учетом объективно обусловленных общественных интересов <2>. Данное положение отражено в ст. 14 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" <3>, согласно которой Правительство Российской Федерации призвано обеспечивать единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, а также свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств.

--------------------------------

<1> Принята всенародным голосованием 12.12.1993, с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ "Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы", от 30.12.2008 N 7-ФКЗ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации", от 05.02.2014 N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

<2> Бажанов С.В., Бут Н.Д. Обеспечение прокурором баланса частного и публичного интересов при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере экономики // Российская юстиция. 2014. N 12. С. 43 - 46.

<3> В ред. Федерального конституционного закона от 07.05.2013 N 3-ФКЗ "О внесении изменений в ст. 11 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Однако подобная независимость (при отсутствии ограничений) олицетворяет свободу лишь условно, предполагая наличие в социуме определенных, в том числе правовых, механизмов, устанавливающих ее пределы <4>, в том числе в сфере публичных закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, отношения в которой регламентируются Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" <5>.

--------------------------------

<4> Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности: Монография. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013.

<5> Ред. от 04.06.2014.

На данное обстоятельство обращается внимание в ст. 1 названного законодательного акта, которая гласит, что рассматриваемый Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности закупок товаров, работ, услуг, обеспечения их гласности и прозрачности, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в части, касающейся контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе (п. 7).

По смыслу дальнейших нормативных правовых установлений под контрактной системой предписывается понимать совокупность ее участников, в число которых входят:

- федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок;

- иные федеральные органы исполнительной власти;

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

- органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативного правового регулирования и контроля в сфере закупок;

- Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом";

- заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);

- уполномоченные органы (учреждения);

- специализированные организации;

- операторы электронных площадок.

В понятие контрактной системы включаются также осуществляемые перечисленными субъектами, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок, действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, участниками закупок являются любые юридические лица независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала (включая юридических лиц с "публичной" долей собственности), а также любые физические лица, в том числе зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей.

При этом государственными заказчиками признаются государственные органы (органы государственной власти, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", органы управления государственным внебюджетным фондом либо государственные казенные учреждения, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации), уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки <6>.

--------------------------------

<6> В ред. Федерального закона от 02.07.2013 N 188-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Понятие "муниципальный заказчик" подразумевает муниципальный орган (казенное учреждение), действующий от имени муниципального образования, уполномоченный принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющий закупки.

Под термином "заказчик" предписывается понимать государственного (муниципального) заказчика либо бюджетное учреждение, осуществляющие закупки.

Независимые наблюдатели (эксперты) отмечают, что подверженность сферы закупок коррупционным посягательствам остается на достаточно высоком уровне. Так, Некоммерческое партнерство "Национальная ассоциация участников электронной торговли" (НП "НАУЭТ") провело национальный рейтинг прозрачности закупок в 2013 году <7>. Участниками этого рейтинга стали наиболее значимые федеральные, региональные и муниципальные закупщики, а также лидеры российского корпоративного сектора.

--------------------------------

<7> Национальный рейтинг прозрачности закупок 2013 г. проводился негосударственным независимым общественным проектом гражданского контроля над проведением закупок для нужд государственных и корпоративных структур; проект осуществляется Национальной ассоциацией участников электронной торговли (НАУЭТ) при поддержке Министерства экономического развития РФ и ФАС России; доступно на сайте: http://www.nrpz.ru.

Его результаты показали, что за анализируемый период потери государства от закупок составили 265,5 млрд рублей, что на 3,6% меньше прошлогоднего значения (без учета инфляции). Уровень завышения цен по государственному сектору в целом составил 5,5%, что на 0,8% меньше значения 2012 г. Наибольший уровень завышения закупочных цен имел федеральный сегмент, который равен 8,0%. Уровень завышения цен в региональном сегменте был оценен в 3,9%, а в муниципальном - в 4,6%.

В результате подведения итогов "Национального рейтинга прозрачности закупок 2013" сегмент федеральных государственных заказчиков остался на уровне "средняя прозрачность" шкалы НРПЗ, который является третьим из пяти возможных. Высшую оценку рейтинга "гарантированная прозрачность" получили шесть заказчиков федерального уровня.

Распределение участников по уровням шкалы прозрачности выразилось следующим образом: "гарантированная прозрачность" - 8,0%, "высокая прозрачность" - 25,0%, "средняя прозрачность" - 28,0%, "базовая прозрачность" - 18,0%, "низкая прозрачность" - 21,0%. Таким образом, доля участников в положительном диапазоне шкалы прозрачности (на уровнях "гарантированная прозрачность" и "высокая прозрачность") составила 33,0%, доля участников с оценками в отрицательном диапазоне ("базовая прозрачность" и "низкая прозрачность") - 39,0%, а в нейтральном ("средняя прозрачность") - 28,0%.

Следует иметь в виду, что термин "коррупция" строго юридическим не является. Определение ему дается, в частности, в ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" <8>, в соответствии с которой под коррупцией предписывается понимать:

--------------------------------

<8> Ред. от 28.12.2013; далее - Федеральный закон "О противодействии коррупции". - Прим. авт.

злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами (пп. "а" п. 1 ст. 1);

совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица (пп. "б" п. 1 ч. 1).

Стало быть, указанным термином принято обозначать стиль руководства, как правило властных субъектов закупочных отношений (главным образом - заказчиков), использующих предоставленные им полномочия в личных (корыстных) целях. Наиболее часто он применяется в отношении представителей политической элиты и бюрократического аппарата, хотя, в принципе, коррупции может быть подвержен любой чиновник, приобретший рычаги дискреционной власти (власти распределения не принадлежащих ему ресурсов по собственному усмотрению).

Согласно ст. 2 Федерального закона "О противодействии коррупции", правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальные нормативные правовые акты.

К числу правовых основ противодействия коррупции следует отнести и Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" <9>, п. 2 ст. 1 которого определяет, что в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет, в частности, надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими нормативных правовых актов <10>.

--------------------------------

<9> Ред. от 04.06.2014; далее - Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации". - Прим. авт.

<10> В ред. Федеральных законов от 10.02.1999 N 31-ФЗ (ред. от 22.08.2004, с изм. от 04.06.2014) "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", от 01.07.2010 N 132-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" // СПС "КонсультантПлюс".

Между тем анализ Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" показывает, что регламент осуществления прокурорами надзорных проверок, в том числе государственных и муниципальных органов, ни в одной из его статей четко не определен, за исключением разве что статьи 5, в которой, в контексте надзорных полномочий прокурора, говорится лишь о запрете разглашения материалов проверки **(а надо бы, содержащихся в ней сведений. - Прим. авт.)** и о порядке ознакомления граждан с ними.

Примечательно в этой связи содержание ст. 10 анализируемого Федерального закона, которая устанавливает порядок разрешения в органах прокуратуры заявлений, обращений и жалоб граждан, содержащих сведения о нарушении законов. Решение, принятое по ним прокурором, не препятствует обращению граждан в суд. Указанные заявления, жалобы и обращения рассматриваются в порядке и сроки, установленные федеральным законодательством. Ответ на них должен быть мотивированным и проч.

Пункт 2 ст. 21 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" упоминает проверку исполнения законов, которая проводится на основании поступающей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия необходимых мер <11>.

--------------------------------

<11> Бажанов С.В. Приоритетные направления совершенствования государственно-правовой политики Российской Федерации в области борьбы с преступностью на современном этапе // Российская юстиция. 2012. N 7. С. 41 - 44.

Приведенная нормативная правовая регламентация представляется несовершенной, поскольку в названном Федеральном законе, во-первых, ничего не говорится о правовом режиме прокурорских надзорных проверок.

Во-вторых, в нем акцентируется внимание на том, что указанные проверки могут проводиться прокурорами исключительно в развитие надзорных полномочий или на основании заявлений, писем и обращений граждан (организаций), из чего становится неясно, вправе ли прокурор инициировать их сам, и если да, то в каких случаях?

Стало быть, правовой режим прокурорских надзорных проверок заслуживает более детальной законодательной регламентации с акцентом на таких вопросах, как: повод и основания для их проведения, круг полномочных субъектов, объекты, инструментарий, порядок привлечения специалистов, процессуальное оформление результатов (документирование), виды итоговых решений, сроки, порядок обжалования и т.д.

Думается, что перечисленные в настоящей статье вопросы ждут более детального освещения в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" при его обновлении.

Список использованной литературы

1. Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности: Монография. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013.

2. Бажанов С.В., Бут Н.Д. Обеспечение прокурором баланса частного и публичного интересов при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере экономики // Российская юстиция. 2014. N 12. С. 43 - 46.

3. Бажанов С.В. Приоритетные направления совершенствования государственно-правовой политики Российской Федерации в области борьбы с преступностью на современном этапе // Российская юстиция. 2012. N 7. С. 41 - 44.