

Криминологическая функция прокурорского надзора в вопросах предупреждения преступлений в сфере закупок товаров и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Criminological function of prosecutorial supervision in the prevention of crimes in the procurement of goods and services for state and municipal needs

Синчурин О.В.

соискатель кафедры уголовного права и криминологии Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Москва
e-mail: afina_law@mail.ru

Sinchurin O.V

Applicant to the Department of Criminal Law and Criminology, All-Russian State University of Justice, Moscow
e-mail: afina_law@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена актуализации проблемы реализации органами прокуратуры криминологической предупредительной функции при осуществлении надзора за соблюдением законности при осуществлении закупок товаров и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Акцентируется внимание на том, что противодействие коррупции в данной сфере состоит не только в борьбе, но и в профилактике и минимизации (ликвидации) последствий коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: коррупция, прокурорский надзор, коррупционное правонарушение, криминологическая функция.

Abstract

The article is devoted to the actualization of the problem of implementation by the Prosecutor's office of criminological preventive function in the supervision of the rule of law in the procurement of goods and services for state and municipal needs. The attention is focused on the fact that the fight against corruption in this area is not only in the fight, but also in the prevention and minimization (elimination) of the consequences of corruption offenses.

Keywords: corruption, public Prosecutor's supervision, corruption offenses, criminological function.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ «О противодействии коррупции») противодействие коррупции состоит из трех элементов: профилактики коррупции, борьбы с ней и минимизации (ликвидации) последствий коррупционных правонарушений.

Значительная роль в реализации всех этих направлений отведена органам прокуратуры.

Опираясь на анализ действующего законодательства, а также исторически сложившегося значения прокурорский надзор необходимо рассматривать в качестве самостоятельного правового явления, которое имеет отличную от других видов контрольной деятельности специфику.

Данный вывод основывается на том, что «это единственный вид публичной проверочной деятельности, предполагающий правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных лиц, включающим в себя подавляющее большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц» [1, с. 14].

Отметим, что органами прокуратуры отмечается рост числа выявляемых по итогам прокурорских проверок нарушений. Так, в 2013 г. прокурорами в Российской Федерации выявлено и пресечено 87 389 нарушений законов о публичных закупках, в 2014 г. – 115 368, в 2015 г. – 131 934, в 2016 г. – 149 335 и в 2017 г. – 143 159 [6, с. 6].

Приведем также статистические данные из отчета Генеральной прокуратуры об обеспечении законности в госзакупках за 2017 г. (в сравнении с 2016 г.):

1. Число принесенных прокурорами протестов увеличилось с 6,9 тыс. до 8,1 тыс.
2. Суммарный объем исков в денежном выражении, направленных в суд, возрос с 267 млн до 1 млрд 207 млн.
3. Число внесенных представлений увеличилось с 33,8 тыс. до 35,6 тыс.
4. Число материалов, которые были направлены в следственные органы для возможного возбуждения уголовного дела, выросло с 877 до 901.
5. Количество лиц, которые были привлечены к административной и дисциплинарной ответственности, выросло с 39 тыс. до 40 тыс. чел. [7].

Коррупционные нарушения представляют собой одно из наиболее негативных в криминологическом аспекте феноменов, поскольку оказывают крайне отрицательное воздействие на развитие правоотношений.

По этой причине значение криминологического изучения возможностей противодействия коррупции силами прокурорского надзора обусловлено «ее ролью как одного из наиболее деструктивных факторов, имеющего системный характер и значительно ухудшающего экономическое и социально-политическое развитие общества, обеспечивая доминирование частных интересов в системах государственного и муниципального управления, и подрывая доверие населения к власти» [10, с. 369–370].

В соответствии с законодательством РФ функции по контролю и надзору включают совершение действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения (инспекции, ревизии, проверки) [12].

Надзорная деятельность органов прокуратуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд состоит из следующих видов деятельности:

- организация собирания информации о состоянии законности в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- организация и проведение проверок деятельности в сфере закупок;
- контроль и проверка исполнения требований прокурора по устранению нарушений законодательства, которое регламентирует закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;
- осуществление ведомственной нормативной регламентации деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о закупках;

– организация внутриведомственного взаимодействия органов и подразделений прокуратуры, связанного с разрешением вопросов осуществления надзора за исполнением законодательства в сфере закупок;

– организация и проведение повышения квалификации сотрудников, осуществляющих данный вид надзора;

– разделение специализации сотрудников прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства по распределению бюджетных средств, процедурного законодательства о размещении заказов [9].

Эффективная организация и проведение прокурорско-надзорных мероприятий в сфере закупок базируются на точном понимании предмета прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

К предмету надзора изучаемого направления относят:

– соблюдение законодательства по распределению бюджетных средств при проведении государственных и муниципальных закупок;

– соблюдение законодательства при размещении заказов, выполнении государственных, муниципальных контрактов по закупке товаров, выполнению работ, оказанию услуг;

– соблюдение законности при издании нормативных правовых актов в сфере государственных, муниципальных закупок непосредственно самими участниками анализируемых отношений, а также органами государственной исполнительной власти как субъектов РФ, так и органами местного самоуправления, органами военного управления, которые формируют и размещают государственный (муниципальный) заказ, «контролирующими исполнение контрактов, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями организаций – участников торгов (запросов котировок)» [8].

Известно, что прокурорская проверка включает такие основные этапы, как подготовка проверки, ее планирование, непосредственно проведение проверки, внесение мер прокурорского реагирования при необходимости (либо подготовка справки, докладной записки по ее результатам), а также контроль за устранением нарушений.

Максютов М.Ф. отмечает, что «надзорную деятельность прокуратуры за исполнением организациями с публичным участием законодательства о закупочной деятельности можно считать лакмусовой бумагой состояния законности в российской экономике в целом» [6].

Отметим, что, по нашему мнению, современное состояние прокурорского надзора за сферой государственных закупок можно охарактеризовать как деятельность карательного характера, в которой практически нет места превентивной функции. Однако не следует забывать, что профилактика нарушений действующего законодательства в сфере госзакупок является одной из важных составляющих в противодействии коррупции [4, с. 310].

Так, например, в процессе проверок прокурор не обязан вести разъяснительную деятельность с проверяемым заказчиком, а также давать объяснения другим лицам.

Насколько данная практика положительна, свидетельствуют цифры, приведенные выше.

Заметим, значение предупредительной деятельности прокуратуры (как на организаторском, так и на исполнительском уровнях) недооценивается и в научно-доктринальном плане, и среди практических работников, о чем уже неоднократно упоминается в литературе [2; 3].

На сегодняшний день органы прокуратуры проводят серьезную работу по предупреждению преступлений, выступают инициаторами многих решений с привлечением органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в

указанной сфере, однако, на наш взгляд, предупредительный потенциал реализуется не полностью.

Недостаточно используются предупредительные возможности прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе в сфере закупок, имеющих решающее значение для профилактики преступлений и иных правонарушений, а также в ходе участия прокуроров в уголовном судопроизводстве, в правовом воспитании и просвещении населения.

Не вносятся представления профилактической направленности по многим делам, расследованным следователями прокуратуры и органов внутренних дел. Не адекватны сложившейся криминальной обстановке усилия органов прокуратуры по возрождению и системному развитию социальной профилактики преступлений. Не все сотрудники проявляют инициативу по разработке и реализации комплекса мер по предупреждению преступлений и других правонарушений в рамках региональных и местных программ антиуголовной направленности [5].

Совершенно справедливо отмечают отдельные авторы, что «укреплению состояния законности способствует активный диалог прокуратуры с предпринимательским сообществом» [11, с. 57–58].

Кроме этого, эффективность прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере осуществления закупок товаров и услуг напрямую зависит от профессионального уровня прокурорских работников, их познаний о предмете надзора, его значении. Перспективной с позиции эффективности криминологического воздействия формой взаимодействия является организация совместных целевых мероприятий, направленных на выявление и устранение коррупционных проявлений при осуществлении закупочной деятельности.

Подводя итог сказанному выше, отметим, что криминологический потенциал прокурорского надзора в сфере закупок товаров и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд раскрыт недостаточно, что требует привлечения дополнительного внимания к указанной проблематике.

Литература

1. *Воронин О.В.* О современном содержании прокурорского надзора / О.В. Воронин // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2012. – № 4 (6). – С. 14–25.
2. *Докучаева Е.Н.* Прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства на особо режимных объектах (предприятиях оборонно-промышленного комплекса)[Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.11 / Докучаева Екатерина Николаевна. – Москва, 2009. – 193 с.
3. *Казарина А.Х.* Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности[Текст]: дис. ...докт. юрид. наук: 12.0.11 / Казарина Алла Христофоровна. – Москва, 2009. – 481 с.
4. *Киреева Л.А.* Основные виды нарушений законодательства о госзакупках и способы их устанения / Л.А. Киреева // сборник статей победителей IV международного научно-практического конкурса.: Издательство: «Наука и просвещение». – 2016. – С. 307–310.
5. *Куракин Л.Л.* Криминологические проблемы деятельности прокуратуры по предупреждению преступлений [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.08 / Куракин Леонид Леонидович. – Москва, 2005. – 137 с.
6. *Максютов М.Ф.* Прокурорский надзор за соблюдением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц / автореферат дис.кандидатаюрнаук, Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва 2018 – 29 с.

7. Отчет Генеральной прокуратуры об обеспечении законности в госзакупках за 2017 год [Электронный ресурс]: URL: <http://zakupki-kontur.ru/news/otchet-genprokuratury-ob-obespechenii-zakonnosti-v-goszakupках/>
8. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 3 класса А.Е. Русецкого. – М., 2017. – 237 с.
9. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. методич. материалов. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. – 875 с.
10. Прохоров Э.А. Коррупционная преступность в сфере государственных закупок: криминологический аспект // Вопросы российского и международного права. – 2017. – Том 7. – № 3А. – С. 361–374.
11. Субанова Н.В. Прокурорский надзор как средство укрепления законности в сфере экономики // Журнал российского права. – 2012. – №1. – С. 55–61.
12. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти «Собрание законодательства Российской Федерации». 2004. ст. 945.