

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ

БОРЬБА С КОРРУПЦИОННЫМИ
ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ
В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Пособие

Москва • 2014

УДК 347.962
ББК 67.721-91+67.408.142
Б84

Авторский коллектив:

С.К. Илий, заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент – введение, приложение, научное редактирование;

А.Л. Аристархов, старший научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 1.3, § 2.4;

Н.А. Игонина, заведующая отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 2.1;

А.Д. Ильяков, старший научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 1.1;

М.Ю. Кагамлык, научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 1.2;

Е.В. Красникова, научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 2.2;

М.В. Рубцова, старший научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 2.3.

Рецензенты: **Ю.Ю. Семин**, начальник управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Б84

Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере использования государственного имущества и государственных закупок средствами прокурорского надзора: пособие / [авт. кол.; науч. ред. С.К. Илия]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2014. – 120 с.

В пособии приводится общая характеристика законодательства в сфере использования государственного и муниципального имущества, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, анализируется практика борьбы с коррупционными правонарушениями средствами прокурорского надзора. На основе анализа типовых примеров нарушения законодательства в данной сфере даются рекомендации по выявлению и пресечению коррупционных преступлений, по применению прокурорами мер реагирования, осуществлению прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия при расследовании коррупционных преступлений в сфере использования государственного имущества, государственных закупок.

Для использования в учебном процессе и практического применения органами прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

УДК 347.962
ББК 67.721-91+67.408.142

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2014

Введение

В последние годы государство выделяет значительные финансовые средства на федеральные целевые программы, строительство инфраструктурных объектов, реализацию программы госвооружения, модернизацию социальной сферы и др. Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Государственного совета 4 октября 2013 г. по вопросу о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов, в 2012 г. расходы консолидированного бюджета России превысили 22 трлн руб. (37% ВВП)¹. При этом крайне важно, чтобы все выделенные средства дошли до адресатов, использовались с максимальной эффективностью. В этих условиях особую значимость приобретает борьба с коррупцией в сфере использования государственного и муниципального имущества, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Коррупционные преступления в этой сфере являются одними из наиболее общественно опасных проявлений коррупции. В отличие от «бытовой» коррупции, в данном случае причиняется огромный ущерб всему обществу.

По данным Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации, в 2012 г. на официальном сайте в сети Интернет было размещено более 3,4 млн государственных и муниципальных заказов на общую сумму около 8 трлн руб. После мониторинга свыше 10 тыс. закупок установлено, что более 60 процентов из них были проведены с нарушениями. В 2012 г. только фактов невыполнения требований законов о государственных и муниципальных заказах было выявлено на сумму свыше 130 млрд руб. Нарушений бюджетного законодательства – на 187 млрд руб².

По информации Рособоронзаказа, только за 2013 г. при размещении, финансировании и исполнении гособоронзаказа были допущены нарушения, приведшие к потере более 45 млрд руб. В эту сумму входят неправомерный расход бюджетных средств (11,9 млрд руб. против 4,3 млрд руб. в 2012 г.) и неэффективный расход бюджетных средств (33,1 млрд руб. против 6,8 млрд руб. в 2012 г.). В 2013 г. на счета заказчиков возвращено неправомерно

¹ URL: <http://президент.рф/выступления/19359> (дата обращения: 10.12.2013).

² Там же.

полученных средств от исполнителей на сумму 2,95 млрд руб. Кроме того, возмещен неправомерный расход денежных средств в части капитального строительства на сумму около 3 млрд руб. На основании выявленных нарушений было отменено торгов на сумму более 20,7 млрд руб., возбуждено 870 дел об административной ответственности¹.

Безусловно, не во всех случаях можно утверждать, что имеют место коррупционные проявления, чаще всего это всевозможные нарушения финансовой дисциплины. Однако очевидно, что зачастую нарушения законодательства, регламентирующего использование государственного и муниципального имущества, проведение госзакупок, допускаются умышленно в целях создания благоприятных условий для последующих хищений, получения взяток и т.п.

За последние годы был проведен ряд важных бюджетных реформ, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов. Проведено разграничение расходных полномочий и доходных источников, ликвидированы необеспеченные федеральные мандаты, введены объективные критерии распределения финансовой помощи между центром и регионами. Практически повсеместно внедрено в практику трехлетнее бюджетное планирование, создан новый механизм финансирования государственных и муниципальных услуг, начался переход к программным бюджетам².

По инициативе Президента страны 05.04.2013 был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³, который должен коренным образом изменить систему госзакупок: от планирования и размещения контрактов до их исполнения. Данный закон повышает прозрачность в сфере государственных закупок, будет способствовать увеличению количества участников при проведении процедур торгов, повышению дисциплины заказчиков по организации и планированию своей деятельности и, в конечном итоге, снижению уровня коррупции в данной сфере.

Вместе с тем наряду с предпринимаемыми государством мерами по совершенствованию организационно-правового меха-

¹ URL: http://посооборонзаказ.рф/Informacionnij_centra/news.

² URL: <http://президент.рф/выступления/19359> (дата обращения: 10.12.2013).

³ Вступает в силу с 01.01.2014.

низма противодействия коррупции в сфере использования государственного, муниципального имущества, осуществления государственных закупок важную роль в деле борьбы с коррупцией играет контрольно-надзорная деятельность соответствующих государственных органов.

Органы прокуратуры Российской Федерации активно работают по направлению противодействия коррупции в сфере использования государственного и муниципального имущества, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Так, в 2012 г. прокурорами было выявлено 15 648 нарушений законодательства об использовании государственного и муниципального имущества, 45 924 – законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. По инициативе прокуроров возбуждено 655 уголовных дел по фактам совершения преступлений коррупционной направленности в анализируемой сфере. Только за девять месяцев 2013 г. возбуждено уже 803 уголовных дела данной категории.

В целях обеспечения законности и экономической безопасности государства Генеральная прокуратура Российской Федерации при участии МВД России, ФСБ России, Росфинмониторинга, ФНС России и Следственного комитета Российской Федерации реализует межведомственные планы, направленные на выявление фактов нарушений законодательства о государственных закупках с принятием исчерпывающих мер по их пресечению, привлечению к ответственности виновных лиц и восстановлению интересов государства и общества.

В ходе надзорных мероприятий прокурорами в 2011 – 2012 гг. устранено более 83 тыс. нарушений законодательства, в том числе при нормативном регулировании данной деятельности на региональном и местном уровнях, проведении торгов, заключении и исполнении контрактов, осуществлении контрольных полномочий. Объектами пристального внимания остаются сферы оборонного заказа, жилищно-коммунального хозяйства, дорожного строительства, оборота медицинского оборудования. Для устранения нарушений законодательства на рынке закупок для государственных и муниципальных нужд органами прокуратуры в соответствии с предоставленными полномочиями в 2011 – 2012 гг. внесено 17 тыс. представлений, принесено около 4 тыс.

протестов на незаконные правовые акты, в связи с прокурорским вмешательством к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 24,4 тыс. виновных лиц. Расследование уголовных дел о преступлениях находится под системным контролем прокуратуры¹.

Вместе с тем не секрет, что некоторые прокуроры зачастую идут по пути наименьшего сопротивления, уделяя первостепенное внимание выявлению коррупции в сфере государственной и муниципальной службы. В силу того, что, например, нарушения, связанные с непредставлением, представлением государственным (муниципальным) служащим недостоверных сведений о доходах, гораздо легче выявить, чем нарушения законодательства в сфере использования государственного имущества или госзакупок. Как результат, доля нарушений законодательства в сфере использования государственного имущества и государственных закупок в общем массиве выявленных прокуратурой нарушений законодательства о противодействии коррупции, несмотря на всю важность данного направления, составила в 2013 г. (за первые девять месяцев) лишь 16,1% (17,6% – в 2012 г.). Отчасти это вызвано отсутствием необходимых навыков и умений, недостаточным методическим обеспечением этого направления работы.

Данное пособие призвано восполнить пробелы в научно-методическом обеспечении деятельности органов прокуратуры в сфере использования государственного и муниципального имущества, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В пособии приводится общая характеристика законодательства в данной сфере, анализируется практика борьбы с коррупционными правонарушениями средствами прокурорского надзора. На основе анализа типовых примеров нарушения законодательства даются рекомендации по выявлению и пресечению коррупционных преступлений, по применению прокурорами мер реагирования, осуществлению прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия при расследовании коррупционных преступлений в сфере использования государственного имущества, государственных закупок.

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/subjects/news-80480> (дата обращения: 10.12.2013).

Глава 1. Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере использования государственного и муниципального имущества средствами прокурорского надзора

§ 1.1. Коррупционные преступления в сфере использования государственного и муниципального имущества

Государственная и муниципальная собственность является экономической основой реализации государством и органами местного самоуправления общественно значимых функций и задач, в том числе стратегического характера. Это предопределяет особую важность обеспечения сохранности и эффективного использования государственного и муниципального имущества. Вместе с тем, как показывают исследования, сфера отношений публичной собственности – одна из наиболее коррумпированных.

Коррупционные преступления в сфере использования государственного и муниципального имущества характеризует то, что вопросы использования государственного и муниципального имущества регулируются большим количеством нормативных актов, положения которых взаимосвязаны.

Имуществом традиционно называется совокупность вещей, т.е. материальные объекты, обладающие вещественными признаками. В таком понимании термин «имущество» используется применительно к праву собственности (владение и распоряжение имуществом), а также применительно к соответствующим уголовно-правовым институтам (уничтожение имущества, хищение имущества). В целом право оперирует более широким понятием имущества как совокупности вещей и имущественных прав (п. 6 ст. 66, ст. 128 ГК РФ). Термин «имущество» используется для обозначения вещей, в том числе денег и ценных бумаг, а также имущественных прав (ст. 128 ГК РФ). Под имущественным правом понимается право лица требовать передачи имущества или иных имущественных благ. Имущественные права могут быть предметом сделок, в том числе купли-продажи (ст. 454 ГК РФ).

Основные положения правового регулирования использования государственного и муниципального имущества содержатся в следующих нормативных правовых актах.

Согласно ст. 8, 9 Конституции Российской Федерации в России существуют частная, государственная, муниципальная и

иные формы собственности. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Статья 212 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Правовой статус основных видов и особенностей имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности, определяются следующими законодательными положениями:

лесные участки – ст. 8 Лесного кодекса РФ;

водные объекты – Водным кодексом РФ;

земельные участки – ст. 7 Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации», ст. 27 Земельного кодекса РФ, ст. 4 Федерального закона от 27.02.2003 № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», ст. 13 Федерального закона от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе», ст. 5 Федерального закона от 06.02.1997 № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», ст. 1 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», ст. 29 Федерального закона от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране», ст. 7.1 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», ст. 6 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», ст. 6 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»;

государственные мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения – Федеральным законом от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»;

животный мир – ст. 4 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»;

природные лечебные ресурсы (минеральные воды, лечебные грязи и др.) – ст. 9 Федерального закона от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»;

недра – ст. 1.2 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

Кроме того, практический интерес представляет постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

Особенности права государственной собственности указаны в ст. 214 ГК РФ, права муниципальной собственности – в ст. 215 ГК РФ.

Порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в имущественных отношениях приведен в ст. 125 ГК РФ.

Статус муниципального имущества описан в ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Порядок приватизации государственного и муниципального имущества регламентирован ст. 217 ГК РФ, Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федеральным законом от 27.02.2003 № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», ст. 8 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», Законом РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Ниже приведены основные законодательные положения, регулирующие вопросы использования государственной и муниципальной собственности:

право собственности заключается во владении, пользовании и распоряжении своим имуществом;

федеральная государственная собственность и управление ею находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации);

разграничение государственной собственности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации);

управление федеральной собственностью осуществляет Правительство Российской Федерации (ст. 114 Конституции Российской Федерации);

местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции Российской Федерации);

органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (ст. 132 Конституции Российской Федерации).

В соответствии со ст. 113 ГК РФ унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится соответственно в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

Согласно ст. 126 ГК РФ обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом.

Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты (ст. 131 ГК РФ).

Вещными правами наряду с правом собственности, в частности, являются:

право пожизненного наследуемого владения земельным участком;

право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком;

сервитуты;

право хозяйственного ведения имуществом и право оперативного управления имуществом.

Вещные права на имущество могут принадлежать лицам, не являющимся собственниками этого имущества (ст. 216 ГК РФ).

Потерпевшим в случае совершения преступления в отношении федерального имущества признается Российская Федерация в лице Росимущества.

Следует помнить, что в случае, когда потерпевшим признано юридическое лицо, его права и обязанности в суде согласно ч. 9 ст. 42 УПК РФ осуществляет представитель, полномочия которого должны быть подтверждены доверенностью, оформленной надлежащим образом, либо ордером, если интересы юридического лица представляет адвокат¹.

При квалификации преступных действий коррупционной направленности практические трудности вызывает трактовка понятия должностное лицо. Необходимо отграничивать преступные действия должностных лиц от деяний других лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, ответственность которых за злоупотребление своими полномочиями установлена ст. 201 УК РФ.

Согласно ст. 50 ГК РФ коммерческими являются организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

Коммерческие организации могут создаваться в том числе в форме государственных и муниципальных унитарных предприятий, поэтому руководители таких предприятий, несмотря на наличие в названии предприятия указания на принадлежность к государству или муниципальному органу, должностными лицами не являются.

Для правильной квалификации данной категории преступлений следует устанавливать, какие конкретно организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции

¹ См.: п. 6 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.06.2010 № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве».

выполняло лицо, привлеченное к уголовной ответственности, например, за получение взятки или за совершение другого преступления коррупционной направленности.

Так, организационно-распорядительные функции могут выражаться в руководстве коллективом, расстановке и подборе кадров, организации труда или службы подчиненных, поддержании дисциплины, применении мер поощрения и наложении дисциплинарных взысканий.

Административно-хозяйственные функции – это полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п. Субъектом преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, может быть и такое должностное лицо, которое хотя и не обладало полномочиями для совершения действия (бездействия) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, но в силу своего должностного положения могло способствовать исполнению такого действия (бездействия) другим должностным лицом либо получило взятку за общее покровительство или попустительство по службе. О названном должностном положении лица как субъекта рассматриваемой категории преступлений свидетельствуют также значимость и авторитет организации или учреждения, в котором оно работает, наличие у него подчиненных сотрудников.

Понятием «государственная должность государственной службы» охватываются должности федеральной государственной гражданской службы; должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, установленные для исполнения полномочий государственных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; воинские должности; должности правоохранительной службы.

При квалификации преступлений коррупционной направленности необходимо руководствоваться, прежде всего, общими правилами квалификации единичного преступления в отношении одного лица по признакам всех элементов состава преступления¹.

¹ Халиулин А.Г. и др. Прокурорский надзор за расследованием преступлений коррупционной направленности и поддержание государственного обвинения в судах: методич. рекомендации / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2009.

В ходе проверки сведений о нарушениях при аренде государственного или муниципального имущества необходимо исходить из следующих положений закона и практики.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» проведение оценки является обязательным для объектов оценки, принадлежащих государству или муниципальным образованиям, в том числе для определения стоимости этих объектов в целях их передачи в аренду.

Согласно ст. 10 указанного Закона договор на проведение оценки от имени заказчика заключается лицом, уполномоченным собственником на совершение сделок с объектами, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, т.е. непосредственно арендодатель обязан решать вопросы, связанные с оценкой имущества, сдаваемого в аренду.

Проведение оценки при заключении договора аренды государственного или муниципального имущества в соответствии с положениями ст. 8 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» не требуется, если на момент заключения договора объект оценки был вовлечен в гражданский оборот.

Условие договора аренды государственного или муниципального имущества, согласно которому арендатор обязан провести оценку арендуемых объектов, противоречит действующему законодательству, поскольку оценку должен проводить арендодатель.

Акт госоргана или органа местного самоуправления является основанием для заключения договора аренды, однако сам по себе арендных правоотношений не порождает.

Постановление правительства субъекта Российской Федерации об обеспечении расторжения договора аренды само по себе не влечет его расторжения.

Договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, может быть заключен с собственником объектов недвижимости, расположенных на указанном участке, без проведения аукциона.

Договор аренды имущества, переданного в хозяйственное ведение (оперативное управление), заключенный без необходимого по закону согласия собственника, ничтожен.

Договор аренды имущества, находящегося в хозяйственном ведении унитарного предприятия, если такое имущество является единственным активом предприятия, ничтожен даже при наличии согласия собственника на его заключение. Следует отметить, что если имущество является единственным активом унитарного предприятия, то в результате его передачи в аренду предприятие не сможет вести предусмотренную его уставом деятельность¹. В соответствии с п. 3 ст. 18 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» государственное (муниципальное) унитарное предприятие вправе распоряжаться движимым и недвижимым имуществом только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены его уставом. Сделки, совершенные государственным или муниципальным предприятием с нарушением этого требования, являются ничтожными.

Прекращение договора аренды имущества, находящегося в хозяйственном ведении арендодателя, не требует согласия собственника данного имущества.

В отношении федерального имущества, закрепленного за государственными учреждениями, надлежащим представителем собственника, уполномоченным давать согласие на передачу имущества в аренду, является тот федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится указанное учреждение.

Согласно позиции Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации», собственник имущества, переданного в оперативное управление (хозяйственное ведение), не вправе самостоятельно сдавать его в аренду без изъятия из права хозяйственного ведения (оперативного управления) независимо от согласия субъекта, обладающего таким правом, на заключение договора.

Собственник имущества, которое передано в хозяйственное ведение (оперативное управление), вправе самостоятельно сда-

¹ См. подробнее ст. 3 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

вать его в аренду без изъятия из права хозяйственного ведения (оперативного управления) с согласия субъекта, обладающего таким правом, на заключение договора.

Договор о передаче в аренду земельного участка, заключенный после вступления в силу Земельного кодекса РФ лицом, владеющим данным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, ничтожен даже при наличии согласия собственника участка на передачу его в аренду.

Гражданское законодательство не содержит положений, которые бы однозначно определяли, каким образом собственник должен выразить свое согласие на передачу в аренду имущества. В связи с этим встает вопрос: является ли в конкретном случае согласие собственника надлежаще выраженным. Указание в уставе госучреждения права сдавать в аренду переданное ему имущество является согласием собственника имущества.

Условие договора доверительного управления публичным имуществом, в соответствии с которым имущество, находящееся в государственной собственности, по окончании срока действия договора поступает в собственность доверительного управляющего, ничтожно, поскольку подразумевает под собой скрытую приватизацию и нарушает Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Наиболее распространенными коррупционными преступлениями в сфере использования государственного и муниципального имущества являются получение взятки, дача взятки, мошенничество, присвоение и растрата, злоупотребление должностным положением, превышение должностных полномочий и злоупотребление полномочиями.

Объектами преступного посягательства в большинстве случаев были денежные средства федерального бюджета либо бюджета субъекта Российской Федерации или муниципальные средства, недвижимое имущество (чаще всего земля).

Более четверти преступлений совершено при передаче государственного имущества в пользование (аренда, безвозмездное пользование), при приватизации государственного имущества.

В 2012 г. судами рассмотрено 29 уголовных дел в отношении 33 лиц, совершивших коррупционные преступления, связанные с использованием государственного имущества. В основном это уголовные дела о мошенничестве, присвоении и растрате, превышении должностных полномочий. Они занимают лидиру-

ющее положение в структуре коррупционной преступности. В отношении 80% лиц, обвинявшихся в совершении данных преступлений, вынесены обвинительные приговоры. Квалифицирующий признак «использование служебного положения» суды признали в действиях более половины осужденных.

Как правило, преступные посягательства имели место в отношении такого недвижимого имущества, как земельные участки и нежилые помещения. К уголовной ответственности привлекались различные лица, в том числе представители органов исполнительной власти, к компетенции которых отнесено решение вопросов, связанных с изменением формы собственности или предоставлением в пользование третьим лицам имущества Российской Федерации.

Коррупционные преступления в рассматриваемой сфере имеют ряд особенностей. Одной из таких особенностей является широкое разнообразие преступных схем и отсутствие в этой связи стандартов в квалификации деяний, т.е. внешне похожие действия могут быть квалифицированы по-разному в зависимости от установленных обстоятельств.

Так, хищение денежных средств осуществлялось путем занижения стоимости реализуемого имущества.

Растрата выражалась в реализации продукции ниже себестоимости.

Превышение должностных полномочий стало следствием реализации государственного имущества (например – земельного участка без учета рыночной стоимости права его аренды), незаконная передача имущества в хозяйственное ведение.

Злоупотребили должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) руководители организаций, незаконно предоставлявшие находящуюся в федеральной собственности землю в аренду, завысившие стоимость работ, занижившие площади сдаваемых в аренду помещений, судебные приставы, продавшие находившиеся в рабочем состоянии автомобили как металлолом.

Как злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ) квалифицировалось нецелевое использование федерального имущества, сдача имущества в аренду за бесценок.

Другая особенность заключается в том, что совершаются такие преступления в своем большинстве должностными лицами или руководителями, имеющими значительное влияние и способными в этой связи создавать определенные трудности для уста-

новления всех обстоятельств их преступной деятельности, особенно на этапе доследственной проверки, когда полномочия следственных органов относительно ограничены.

К уголовной ответственности за противоправное использование государственного и муниципального имущества привлекаются должностные лица учреждений и унитарных предприятий, органов, наделенных полномочиями по контролю за использованием государственного имущества и распоряжением им.

При использовании государственного и муниципального имущества преступления совершаются в форме незаконного расходования денежных средств и незаконной сдачи имущества в аренду, а также путем занижения арендной платы с хищением разницы. Широкое распространение получили случаи неэффективного расходования бюджетных средств.

Преступления при реализации государственного и муниципального имущества сводятся к занижению его стоимости и обращении в собственность приближенных лиц или хищению сумм разницы между реальной рыночной стоимостью имущества и сумм, вырученных от его первоначальной реализации.

Выделяются следующие проблемы расследования вышеуказанных противоправных деяний:

- отсутствие достаточного опыта следователей в расследовании уголовных дел рассматриваемой категории;

- разграничение гражданско-правовых споров и умышленных преступных деяний;

- сложность доказывания корыстной или иной личной заинтересованности при подписании фиктивных актов о приеме выполненных работ;

- трудности при определении размера причиненного ущерба;

- трудности с назначением и проведением судебных строительных экспертиз, которые являются дорогостоящими, а государственные экспертные учреждения в силу загруженности не способны своевременно проводить такие экспертизы, что существенно затягивает сроки расследования уголовных дел.

Что касается практических примеров, приведем наиболее значительные.

Имеют место примитивные преступные схемы. Так, в Московской области расследуется уголовное дело в отношении работников ТУ Росимущества в Московской области и председателя ДПК «Новая Ильичевка», возбужденное по факту покушения

на мошенническое завладение 44 федеральными земельными участками стоимостью 265 млн руб. путем оформления фиктивных свидетельств о регистрации права собственности на объекты недвижимости.

Распространены факты реализации и сдачи в аренду государственного и муниципального имущества по заниженной цене. К примеру, руководитель ТУ Росимущества в Новгородской области с целью хищения производственного оборудования ОАО «Дорожное эксплуатационное предприятие № 77» (100% акций принадлежат Российской Федерации) стоимостью 15,8 млн. руб. поручил своему заместителю сфальсифицировать протокол собрания акционеров общества для придания видимости законности сделки по его продаже. В дальнейшем на основании подложного решения названное оборудование было продано по почти двукратно заниженной цене (за 8,1 млн руб.). По факту превышения должностных полномочий и мошенничества возбуждено уголовное дело, ведется предварительное следствие.

В результате неправомερных действий должностных лиц ТУ Росимущества в Омской области в бюджет Российской Федерации не поступило более 11,7 млн руб. Эти лица принуждали директора организации, производившей оценку конфискованного имущества, обращенного в собственность государства по решениям суда, занижать его реальную рыночную стоимость, угрожая в противном случае не подписывать отчеты и документы на оплату работы. Впоследствии конфискованное имущество (автомобильный транспорт) реализовывалось по существенно заниженной цене. Указанные обстоятельства в настоящее время являются предметом расследования по уголовному делу.

§ 1.2. Выявление и пресечение коррупционных правонарушений в сфере использования государственного и муниципального имущества средствами прокурорского надзора

Обеспечение прав государственной собственности остается одной из наиболее актуальных проблем в экономике нашей страны, поскольку эти права нарушаются в результате различных противоправных посягательств во всех сферах экономики. В

наибольшей степени ущерб причиняется правам и законным интересам государства при нарушении порядка управления и распоряжения государственным имуществом. Подобные правонарушения создают благоприятную почву для проявлений коррупции, хищения государственного и муниципального имущества.

Состояние прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции показывает, что уровень коррупционных правонарушений в сфере использования государственного и муниципального имущества до настоящего времени остается высоким. Так, количество выявленных коррупционных нарушений в сфере использования государственного и муниципального имущества в 2013 г. увеличилось в сравнении с 2012 г. на 5,24%, внесено 2833 (+6,14%) представления, к административной ответственности привлечено 526 человек (+9,81%). Направлено материалов для решения вопросов об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ 800 (+34,2%), из них возбуждено уголовных дел 685 (+41,5%). Такое увеличение связано с тем, что по поручению Президента Российской Федерации от 24.04.2012 № Пр-1064 органами прокуратуры ежеквартально проводятся проверки соблюдения законодательства, регулирующего использование государственного имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (федерального имущества).

Требования приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.04.2012 №186 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы» ориентируют прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов обращать особое внимание на нарушения установленного законом порядка использования государственного имущества.

При осуществлении надзора за законностью нормативных правовых актов, регламентирующих распоряжение государственной муниципальной собственностью, необходимо учитывать, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления осуществляют собственное правовое регулирование именно порядка (процедур) распоряжения публичной собственностью, которое не должно противоречить положениям федеральных законов.

В соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 125, 214, 215) от имени Российской Федера-

ции, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований права собственника осуществляют органы государственной власти, местного самоуправления в рамках компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление федеральным имуществом и полномочия собственника федерального имущества, в том числе права акционера (за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации), является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), находящееся в ведении Министерства экономического развития. Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом утверждено постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432. Приказом Министерства экономического развития РФ от 01.11.2008 № 374 утверждено типовое положение о территориальном органе Федерального агентства по управлению государственным имуществом, которым является территориальное управление Росимущества в субъекте Российской Федерации.

Росимущество осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью: федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений; федерального имущества, переданного в установленном порядке иным лицам; земельных участков, находящихся в федеральной собственности. В пределах своей компетенции Росимущество осуществляет проверки использования имущества, находящегося в федеральной собственности, организует проведение ревизий и принимает решения о проведении аудиторских проверок федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений, а также иных юридических лиц в целях определения эффективности использования и сохранности федерального имущества. При выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности.

Росимущество наделено правом обращаться в суды с исками и в правоохранительные органы с заявлениями от имени Российской Федерации в защиту имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации по вопросам привати-

зации, управления и распоряжения федеральным имуществом, а также признания движимого имущества бесхозным.

Отдельными полномочиями по управлению федеральным имуществом в сфере своей деятельности также наделен и ряд других федеральных органов исполнительной власти (Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство специального строительства и др.).

Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, осуществляющих управление государственным имуществом субъектов Российской Федерации, муниципальным имуществом, регламентируются соответственно законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Типичные нарушения в сфере использования государственного и муниципального имущества, имеющие коррупционную составляющую

Изучение материалов проведенных проверок показало, что типичными нарушениями, имеющими коррупционную составляющую, в данной сфере являются предоставление недвижимого имущества в пользование без согласия собственника, использование имущества без заключения договоров и их государственной регистрации, передача прав владения (пользования) вне процедуры торгов, невнесение либо несвоевременное внесение арендных платежей, непроведение конкурсов на право заключения договоров аренды.

Значительное количество правонарушений в данной сфере совершается либо непосредственно должностными лицами органов управления государственным, муниципальным имуществом, либо вследствие ненадлежащего осуществления ими своих контрольных функций.

Неудовлетворительное управление федеральным имуществом привело к значительной криминализации этой сферы.

Типичные нарушения в территориальных органах Росимущества:

Издание территориальными управлениями Росимущества (далее – ТУ Росимущества) правовых актов с нарушением требований закона.

В Вологодской области в ходе анализа принятых Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом правовых актов установлено, что

распоряжение от 26.03.2012 № 58-р о предоставлении в собственность Громову С.М. земельного участка принято с грубыми нарушениями действующего законодательства.

Так, в период 2009 – 2011 г. Громов С.М. на основании решения собрания кредиторов заключил с конкурсным управляющим ГОНО «Куркино» Росляковым Д.В. договор субаренды земельного участка для ведения садоводства и на основании декларации зарегистрировал на данном земельном участке одноэтажный жилой дом.

В нарушение требований ч. 2 ст. 35, ч. 3 ст. 33 Земельного кодекса РФ и закона Вологодской области от 03.12.2009 № 2157-ОЗ «Об установлении предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства» о предельном максимальном размере земельных участков для садоводства 3000 кв. м и.о. руководителя Территориального управления Росимущества в Вологодской области Ярышевой Г.М. издано распоряжение от 26.03.2012 № 58-р и заключен с Громовым С.М. договор купли-продажи земельного участка площадью 8000 кв. м.

Сумма договора составила 578,40 руб., что значительно меньше рыночной стоимости рассматриваемого земельного участка.

Таким образом, незаконными действиями должностных лиц Территориального управления Росимущества в Вологодской области интересам Российской Федерации причинен существенный ущерб.

Материалы прокурорской проверки направлены в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Вологодской области для решения вопроса об уголовном преследовании. Окончательное процессуальное решение в настоящее время не принято.

Нарушения при приватизации федерального имущества.

В Приморском крае прокуратурой выявлено, что в нарушение установленных требований законодательства при приватизации государственного предприятия МТП «В...» жилой дом включен в уставный капитал открытого акционерного общества

«В...», что повлекло регистрацию на него права частной собственности.

По данному факту первым заместителем прокурора края и.о. руководителя территориального управления Росимущества в Приморском крае внесено представление об устранении нарушений закона, в том числе посредством защиты прав и интересов Российской Федерации в судебном порядке, по результатам рассмотрения которого территориальным управлением в Арбитражный суд Приморского края предъявлено исковое заявление о признании права собственности Российской Федерации на указанный объект.

Осуществление полномочий территориальными управлениями Росимущества по контролю за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью объектов федеральной собственности, в том числе земельными участками, не в полном объеме. Ненадлежащий контроль ТУ Росимущества за сохранностью объектов федеральной собственности, за должным поступлением в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества.

В Краснодарском крае ТУ Росимущества предоставленные полномочия в данной сфере реализуются ненадлежащим образом, что способствовало уклонению от ответственности виновных лиц и причинению ущерба бюджету Российской Федерации на сумму свыше 16 млн руб.

Задолженность по арендным платежам в Калининградской области составила 11,4 млн руб., в Мурманской области – более 24 млн руб. Однако должных мер, направленных на ее взыскание, территориальными органами Росимущества принято не было. По данным фактам прокурорами Калининградской и Мурманской областей в соответствующие территориальные управления Росимущества внесены представления, которые рассмотрены и удовлетворены.

Нарушения федерального законодательства при государственной регистрации права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество. Не соблюдается требование об обязательной регистрации прав собственности на недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности, отсутствие которой порождает невозможность вовлечения в хозяйственный оборот недвижимого имущества, в том числе зе-

мельных участков, увеличение сроков оформления прав хозяйствующих субъектов на использование недвижимого имущества.

В Тюменской области ТУ Росимущества в нарушение ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 4 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не зарегистрировано право собственности Российской Федерации на 1283 объекта недвижимого имущества.

По данному факту внесено представление руководителю ТУ Росимущества.

Нарушения законодательства при учете и ведении реестра федерального имущества на бумажных и электронных носителях. Не соблюдаются установленные сроки по проведению экспертизы документов правообладателя и принятию соответствующего решения.

В Краснодарском крае из расположенных в муниципальном образовании город Армавир 120 земельных участков общей площадью 2710 га, находящихся в собственности Российской Федерации, сведения в реестр внесены лишь в отношении 35 земельных участков общей площадью 880 га.

В целях устранения выявленных нарушений прокуратурой края руководителю Территориального управления внесено представление, которое рассмотрено, приняты меры к устранению нарушений, 1 должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Нарушения при организации оценки имущества в целях осуществления имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации. Установлены факты заключения государственными учреждениями и предприятиями в лице их руководителей договоров на оценку имущества, находящегося в федеральной собственности, с привлечением третьего лица – плательщика, являющегося субъектом предпринимательской деятельности и претендующего на получение государственного имущества в аренду, что противоречит требованиям федеральных законов от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

В заключенных договорах, поставленных на учет ТУ Росимущества в Ростовской области, выявлены факты включения в них в нарушение ст. 8, 10 Федерального закона от 29.07.1998

№ 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» положений о возложении на арендатора обязанности оплачивать независимую оценку объекта недвижимого имущества.

В нарушение ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции», ст. 8, 10 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» установлены случаи заключения государственными учреждениями в лице их руководителей договоров на оценку имущества, находящегося в федеральной собственности, с привлечением третьего лица – плательщика, являющегося субъектом предпринимательской деятельности и претендующего на получение государственного имущества в аренду.

Руководителю Территориального управления внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, 2 должностных лица, в том числе заместитель руководителя, привлечены к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, по материалам прокурорской проверки УФАС России по Ростовской области возбуждены дела по признакам нарушений ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции» в отношении 4 федеральных государственных учреждений, в том числе МИФНС России по Ростовской области.

Нарушения законодательства при осуществлении прав акционера организаций, акции (доли) в уставном капитале которых находятся в федеральной собственности. Не всегда обеспечиваются поступления в федеральный бюджет дивидендов по находящимся в федеральной собственности акциям акционерных обществ и доходов от использования иного федерального имущества.

Так, руководитель ТУ Росимущества в Новгородской области с целью хищения производственного оборудования ОАО «Д...» (100% акций принадлежат Российской Федерации) стоимостью 15,8 млн руб. поручил своему заместителю сфальсифицировать протокол собрания акционеров общества для придания видимости законности сделки по его продаже. В дальнейшем на основании подложного решения названное оборудование было продано по почти двукратно заниженной цене (за 8,1 млн руб.). По факту превышения должностных полномочий и мошенничества возбуждено уголовное дело.

Нарушения в деятельности Территориальных управлений Росимущества при выполнении функций по реализации имуще-

ства, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также функций по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации. Не контролируется работа специализированных организаций, реализующих арестованное имущество должников.

ТУ Росимущества в Омской области привлекало для установления рыночной оценки имущества оценщика ООО «П...». По результатам оценщиком определялась рыночная стоимость конфискованного имущества, которая становилась значительно ниже цены, ранее определенной экспертами Омской таможни.

Так, четыре контрафактных автобуса были оценены Омской таможней, их стоимость составила около 2,9 млн руб. за каждый. Однако оценщиком ООО «П...» стоимость всех четырех автобусов определена в размере 753 тыс. руб., т.е. существенно ниже (в 15 раз). Между ООО «Аукционный дом «С...» и гражданином С. был заключен договор купли-продажи автобусов за 753 тыс. руб. как на запчасти или разбор.

Аналогичным образом была осуществлена продажа конфискованного автомобиля «УАЗ-Патриот» 2006 года выпуска. Данный автомобиль поверенным ТУ Росимущества в Омской области ОАО «Омская фирма «Ф...» реализован по договору купли-продажи за 20 875 руб. (по цене, определенной оценщиком ООО «П...»).

Однако проверка показала, что бывшим собственником автомобиля был приобретен за 330 тыс. руб., по заключению товароведческой экспертизы стоимость автомобиля составила 334 800 руб.

Подобные нарушения имели место при продаже и других автомобилей, два из которых были приобретены заместителем директора ОАО «Омская фирма «Ф...» (поверенный ТУ Росимущества в Омской области).

Прокуратурой области по данным фактам в отношении работников ТУ Росимущества в Омской области и ООО «П...» вынесено постановление в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, материалы направлены для проверки в СУ СК России по Омской области.

По данным фактам реализации имущества по заниженной стоимости должностными лицами ТУ Росимущества возбуждено уголовное дело. Директор ООО «П...» привлечен к дисциплинарной ответственности.

Типичные нарушения в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления

Имеют место факты принятия органами местного самоуправления незаконных правовых актов по распоряжению государственным имуществом и земельными участками. Органами государственной власти и местного самоуправления не принимается мер, направленных на разграничение государственного и муниципального имущества. Правоотношения по распоряжению федеральным имуществом и земельными участками регулируются с превышением компетенции. Допускаются незаконные отчуждения земельных участков. Распространены факты включения в состав имущества субъектов Российской Федерации объектов, относящихся к федеральной собственности. Распространены факты незаконного распоряжения органами местного самоуправления сельских поселений земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, тогда как в соответствии с п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение такими земельными участками вправе осуществлять лишь органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Так, в Челябинской области прокуратурой Кунашакского района в 2012 г. выявлен незаконный нормативный правовой акт – Решение Собрании депутатов от 27.07.2011, которым утверждено Положение о муниципальном земельном контроле, содержащее коррупционные признаки. Так, в п. 3 данного Положения было установлено, что объектом муниципального земельного контроля являются все земли, расположенные на территории района, независимо от их собственности (в том числе муниципальные, государственные и т.д.), т.е. фактически данным Положением охватываются полномочия Управления Росреестра по Челябинской области. На Положение принесен протест, который удовлетворен 22.02.2012, Положение отменено.

Глава администрации Дмитровского района Орловской области, располагая служебной информацией в связи с исполнением своих должностных обязанностей о принадлежности объекта не-

завершенного строительства – здания детского сада в с. Домаха Дмитровского района Орловской области согласно Росреестру Федерального имущества об объекте казны Российской Федерации, продал индивидуальному предпринимателю Р. здание детского сада на стадии незавершенного строительства.

По факту выявленных нарушений прокурором Дмитровского района в районный суд направлено исковое заявление о взыскании с бывшего главы районной администрации ущерба в размере 2 082 239 руб., решением которого требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

Приговором Курского областного суда за получение взятки за совершение действий по выделению земельного участка в п. Конышевка Курской области по п. «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ к 3 годам лишения свободы осужден глава администрации Конышевского района Курской области.

Типичные нарушения в деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию юридических лиц (поднадзорных налоговых органов)

Налоговыми органами не соблюдаются установленные ст. 8, 11 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» сроки внесения в соответствующие реестры сведений о зарегистрированных юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, предоставления предусмотренной законом информации, а также сроки выдачи свидетельств о государственной регистрации. Кроме того, при регистрации незаконно истребуются дополнительные документы. Имеют место факты необоснованных отказов в регистрации юридических лиц.

Например, в Костромской области прокурором Костромского района выявлены факты нарушения МРИ ФНС ст. 12 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». При государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, внесении изменений в Единый государственный реестр, не связанных с внесением в учредительные документы, у заявителей истребовались документы, не предусмотренные действующим законодательством (гарантийное

письмо о предоставлении помещения после государственной регистрации, документ, подтверждающий рыночную оценку стоимости имущества заявителя, и др.).

По результатам проверки прокурором Костромского района внесено представление начальнику МРИ ФНС об устранении выявленных нарушений, по результатам рассмотрения которого инспекцией приняты меры по недопущению подобных нарушений впредь.

Типичные нарушения в деятельности органов, осуществляющих земельный контроль, надзор за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и оценщиков (территориальных органов Росреестра)

Не соблюдаются требования, установленные Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в приказах не содержится сведений о целях, задачах, предмете проверки; правовых основаниях проведения проверки, в том числе подлежащих проверке обязательных требованиях; сроках проведения и перечне мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки; перечне административных регламентов проведения мероприятий по контролю, административных регламентов взаимодействия; перечне документов, представление которых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем необходимо для достижения целей и задач проведения проверки), а также не принимается исчерпывающих мер реагирования, направленных на устранение выявленных нарушений и привлечение виновных к установленной законом ответственности. Допускаются факты истребования у проверяемых субъектов излишней документации, не относящейся к предмету проверки.

В Архангельской области Плесецким отделом Управления Росреестра плановые проверки исполнения земельного законодательства были проведены только по требованию прокурора. Прокуратурой области руководителю Управления Росреестра внесено представление, которое удовлетворено.

Должностными лицами управления Росреестра по Тульской области при осуществлении государственного земельного контроля допускались нарушения в части, касающейся формирова-

ния ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере соблюдения земельного законодательства, использования при проведении проверок неуполномоченных средств измерений, что повлекло за собой невозможность осуществления плановых мероприятий и, как следствие, неэффективное осуществление государственного земельного контроля.

Прокуратурой области руководителю управления Росреестра по Тульской области внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, приняты конкретные меры к устранению нарушений.

Территориальными органами Росреестра не обеспечивается должный контроль за соблюдением арбитражными управляющими Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», меры по привлечению к административной ответственности арбитражных управляющих в случаях выявления в их действиях нарушений не принимаются.

Так, Управлением Росреестра по Омской области не принималось участие в собраниях кредиторов ФГУП ЭПХ СибНИИП Россельхозакадемии, в том числе в первом собрании кредиторов ввиду неисполнения арбитражным управляющим обязанности по уведомлению органа по контролю о датах проведения данных собраний. При этом Управление Росреестра по Омской области располагало информацией о неисполнении арбитражным управляющим данной обязанности, поскольку специалист Управления Росреестра по Омской области принимал участие в заседании Арбитражного суда Омской области (на котором рассматривался протокол первого собрания кредиторов).

Таким образом, Управление Росреестра по Омской области располагало информацией о неисполнении арбитражным управляющим обязанности по уведомлению органа по контролю (надзору) о проведении первого собрания кредиторов, однако не приняло необходимых мер по привлечению арбитражного управляющего к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ за неисполнение предусмотренных законом обязанностей.

По выявленным нарушениям руководителю Управления Росреестра по Омской области внесено представление.

Типичные нарушения законодательства организациями, в чьем владении и пользовании находится федеральное имущество

Федеральное имущество используется без правоустанавливающих документов, имеет место предоставление имущества в пользование с нарушением установленного порядка, в том числе без согласования с собственником, отсутствует государственная регистрация прав на объекты федеральной собственности, не обеспечивается полное и адресное поступление платежей от использования имущества.

В Кировской области прокуратурой Яранского района совместно с сотрудниками УФСБ и ГЭБ и ПК МО МВД России проводится проверка законности распоряжения государственным имуществом КОГОбУ СПО «Я...», осуществления директором техникума предпринимательской деятельности с использованием государственного имущества, реализации зданий и сооружений, находящихся в федеральной собственности, реализации зерна, полученного в ходе производственной деятельности техникума, в личных целях без проведения предусмотренных законом процедур.

В настоящий момент проверка не закончена. По предварительным данным, имеются основания полагать, что директором техникума реализовано имущество на сумму около 32 млн руб. Указанные денежные суммы в кассу или на расчетный счет техникума не поступили.

Направлены материалы для проведения проверки в порядке ст. 144,145 УПК РФ.

Прокуратурой Пермского края были выявлены факты злоупотребления полномочиями со стороны руководителей ФГУП «П...». В частности, установлено, что руководителями ФГУП «П...» совершались действия, направленные на причинение ущерба предприятию, собственнику имущества предприятия – Российской Федерации, в том числе при заключении договоров займа с ЗАО «П...» и дополнительных соглашений к указанным договорам. В результате совокупных действий руководителей федерального унитарного предприятия искусственно была создана кредиторская задолженность на сумму более 536 млн руб. По фактам выявленных нарушений возбуждено уголовное дело.

Имеют место факты нарушения акционерными обществами, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, требований законодательства при распоряжении имуществом. Распространены нарушения при назначении руководителей государственных унитарных предприятий.

Установлены нарушения при заключении договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении федерального имущества, государственной регистрации таких сделок и дальнейшем использовании имущества.

В Новгородской области Валдайским филиалом ФГОУ СПО «Н...» на основании договора социального найма жилого помещения в пользование гражданину К. передан объект федеральной собственности – жилой дом.

Впоследствии филиалом в отсутствие прав по распоряжению федеральным имуществом, без согласия собственника имущества данному гражданину жилой дом передан в частную собственность, право на которое зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. По данному факту возбуждено уголовное дело.

Множественные нарушения выявляются при банкротстве федеральных государственных предприятий, а также акционерных обществ и других организаций. Сообщения о результатах торгов не публикуются, решения о проведении повторных торгов не принимаются, имеет место несвоевременное предъявление к исполнению в службу судебных приставов исполнительных листов о взыскании дебиторской задолженности. Основными причинами возникновения обязательств перед кредиторами, которые не были исполнены и привели к банкротству являются: неправомерные сделки по выводу имущества в преддверии банкротства, заключение кредитных договоров, не обеспеченных реальной залоговой базой, фиктивных сделок об оказании услуг, фактически не оказанных либо направленных на создание искусственной задолженности, и т.п.

В Орловской области решением областного Арбитражного суда ФГУП «О...» признано несостоятельным (банкротом) и в отношении него открыто конкурсное производство, конкурсным управляющим назначен некто Б.

Проведенной проверкой установлено, что Б. в период осуществления им обязанностей конкурсного управляющего произвел необоснованное расходование денежных средств предприятия.

Материалы направлены для проведения проверки в порядке ст. 144, 145 УПК РФ.

В Краснодарском крае руководитель ОАО «Т...» заключал заведомо невыгодные для предприятия сделки по отчуждению

имущества в нарушение требований Федерального закона «Об акционерных обществах» без проведения оценки его рыночной стоимости и согласования с Советом директоров.

По данному факту возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 195 УК РФ.

В ходе расследования в отношении руководителя ОАО «Т...» возбуждено еще одно уголовное дело по ч. 2 ст. 201 УК РФ по факту незаконного отчуждения ООО «К...» по заведомо заниженной цене недвижимого имущества ОАО «Т...».

Установлены факты предоставления при использовании государственного имущества отдельным субъектам необоснованных преференций.

Прокурором Дзержинского района г. Ярославля был вскрыт факт заключения ФГОУ ВПО «Я...» и ООО «С...» договора аренды нежилого помещения. При этом конкурс на право заключения указанного договора юридическим лицом, осуществляющим полномочия собственника государственного имущества, не проводился. Тем самым вопрос распоряжения имуществом разрешен на основании субъективных предпочтений, без учета антикоррупционного принципа эффективности использования государственного имущества.

Представление, внесенное ректору образовательного учреждения, удовлетворено, виновные в нарушении должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Типичные нарушения в деятельности территориальных органов Федеральной службы судебных приставов

Имеют место нарушения требований ст. 12 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах», ст. 2, 4, 64 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», меры, направленные на удовлетворение требований взыскателя, не принимаются, имущественное положение должников не проверяется, выход по месту их жительства не проводится, объяснения должников по вопросу имеющейся задолженности в материалах исполнительных производств отсутствуют. Нарушаются сроки совершения исполнительных действий.

Так, судебным приставом-исполнителем Сочинского межрайонного отдела УФССП России по Краснодарскому краю в рамках сводного исполнительного производства о взыскании за-

работной платы с ФГУП ДЭП № 117 составлен акт ареста недвижимого имущества – здания проходной литер Е, здания красного уголка литер Б, расположенного в г. Сочи.

Указанное имущество и сопутствующие документы, характеризующие его, переданы судебным приставом-исполнителем организатору торгов ООО Фирма «Н...», о чем составлен соответствующий акт.

Согласно постановлению, вынесенному судебным приставом-исполнителем, и поручению на реализацию, выданному Территориальному управлению, на торги передано имущество: здание проходная литер Е, площадью 8,8 кв. м, здание красного уголка литер Б, площадью 70,1 кв. м, принадлежащее ФГУП ДЭП № 117.

Указанным постановлением и поручением иное имущество, в том числе земельные участки под указанными объектами, на торги не передавалось, по причине невнесения их в акт ареста, составленный судебным приставом-исполнителем, а также принадлежности соответствующего земельного участка под пятном застройки Российской Федерации (свидетельство о государственной регистрации).

Вместе с тем организатором торгов ООО «Фирма «Н...» реализовано федеральное имущество, не принадлежащее ФГУП ДЭП № 117 и на которое в соответствии с действующим законодательством службой судебных приставов взыскание не обращалось.

По данному факту в отношении директора ООО фирма «Н...» возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 330 УК РФ.

Организация надзорных проверок по выявлению и пресечению коррупционных правонарушений в сфере использования государственного и муниципального имущества

Необходимым условием, способствующим правильной организации работы прокуроров по выявлению и пресечению коррупционных правонарушений в сфере использования государственного и муниципального имущества, является ее надлежащее информационное обеспечение.

Работа прокурора по информационному обеспечению состоит в систематическом истребовании определенных сведений о нарушениях законодательства в обозначенной сфере.

Одним из источников информации являются органы государственного контроля. Помимо информации прокурор имеет

право требовать от контролирующих органов проведения ими проверок на подконтрольных объектах, а также проверить полностью принятых мер.

Подлежат изучению все ранее поступившие в прокуратуру жалобы, заявления и обращения граждан и иных лиц, материалы ранее проведенных прокурорских проверок и внесенные по их результатам акты реагирования.

Статистика и информация общего характера не всегда могут дать сведения о нарушениях закона. При подготовке к конкретной проверке проводится детальный анализ и систематизация всех имеющихся в распоряжении прокурора статистических и иных данных о совершенных правонарушениях, включая правоприменительную практику правоохранительных и контрольно-ревизионных органов.

С этой целью прокурор знакомится с конкретными гражданскими, арбитражными и уголовными делами. В частности, по материалам оконченных расследованием уголовных дел изучаются факты хищения государственного имущества на предприятиях, подлежащих приватизации, выясняются причины и условия, способствующие хищениям, что позволяет установить, не являются ли они следствием нарушения законодательства о приватизации.

Поступающая в прокуратуру из различных источников информация о коррупционных правонарушениях в сфере использования государственного и муниципального имущества обобщается и систематизируется.

Перед началом проверки необходимо определить: объекты проверки; нормативные правовые акты, исполнение которых подлежит проверке; основные вопросы, подлежащие проверке; документы и материалы, которые необходимо истребовать или изучить на месте; последовательность выполнения отдельных проверочных действий; сроки проведения проверки и составления документов, фиксирующих ее результаты.

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверок по выявлению и пресечению коррупционных правонарушений в сфере использования государственного и муниципального имущества

В территориальных органах Росимущества:

принимались ли с превышением установленной компетенции правовые акты по вопросам распоряжения имуществом, земельными участками, находящимися в федеральной собственности;

имели ли место нарушения при приватизации федерального имущества (не было ли фактов отчуждения федерального имущества (нежилых помещений, земельных участков, акций (долей), результатов интеллектуальной деятельности), минуя установленные законом способы и порядок приватизации);

должным ли образом осуществляется контроль за управлением, распоряжением, использованием федерального имущества, в том числе земельных участков; проводятся ли проверки использования имущества, находящегося в федеральной собственности (особое внимание следует обратить на своевременность и полноту принимаемых мер по устранению выявленных нарушений закона);

имеют ли место факты установления незаконных административных барьеров, оказания отдельным хозяйствующим субъектам незаконных преференций;

имеют ли место факты выполнения отдельных функций и полномочий сторонними организациями, в том числе по поручениям;

должным ли образом осуществляется учет и ведение реестра федерального имущества на бумажных и электронных носителях;

должным ли образом осуществляется организация оценки имущества в целях осуществления имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации, включая объекты федеральной собственности, подлежащие приватизации;

осуществляется ли государственная регистрация права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество;

должным ли образом осуществляются от имени Российской Федерации права акционера (участника, члена) организаций, акции (доли) в уставном капитале или паи в имуществе которых находятся в федеральной собственности;

обеспечиваются ли поступления в федеральный бюджет дивидендов по находящимся в федеральной собственности акциям акционерных обществ и доходов от использования иного федерального имущества;

имеют ли место нарушения при принятии в установленном порядке имущества в федеральную собственность, в том числе созданного за счет средств федерального бюджета, обращенного в собственность Российской Федерации;

имеют ли место нарушения при изъятии федерального имущества;

должным ли образом осуществляется защита имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации;

имеет ли место аффилированность федеральных гражданских служащих с организациями и лицами, обращающимися в территориальные органы в целях реализации установленных прав, в отношении которых названным органом осуществляются функции государственного контроля.

С целью выявления и пресечения случаев незаконного распоряжения федеральным имуществом, в том числе с превышением установленной компетенции, особое внимание следует обращать на законность правовых актов, издаваемых органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

В органах, осуществляющих государственную регистрацию юридических лиц (поднадзорных налоговых органах):

соблюдается ли порядок государственной регистрации юридических лиц;

не допускаются ли нарушения законодательства при отказе регистрирующего органа в государственной регистрации и имеются ли факты государственной регистрации при наличии оснований для отказа (ст. 23 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»);

принимаются ли и какие именно меры в случае выявления нарушений со стороны юридических лиц при их государственной регистрации;

реализует ли регистрирующий орган полномочия по обращению в суд с требованием о ликвидации юридического лица в случае допущенных при создании такого юридического лица грубых нарушений закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер, а также в случае неоднократных либо грубых нарушений законов или иных нормативных правовых актов государственной регистрации юридических лиц.

В органах, осуществляющих земельный контроль, надзор за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и оценщиков (территориальных органах Росреестра):

надлежащим ли образом осуществляется государственный земельный контроль, какие принимаются меры в случае выявления фактов неправомерного использования земельных участков;

обеспечивается ли необходимый контроль за исполнением выданных предписаний, соблюдается ли порядок привлечения лиц, допустивших нарушение земельного законодательства, к административной ответственности;

проводятся ли проверки деятельности арбитражных управляющих, какие принимаются меры;

соблюдается ли регулирующим органом порядок проведения проверки деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и оценщиков;

исследуется ли регулирующим органом при проведении проверки деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих наличие у них отчетов арбитражных управляющих о проведенных процедурах банкротства и их соответствие установленным требованиям;

осуществляется ли и в каком порядке надзор за исполнением саморегулируемыми организациями оценщиков требований Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;

направляются ли регулирующим органом в саморегулируемые организации арбитражных управляющих и оценщиков предписания об устранении выявленных в ходе проверки нарушений;

поступают ли в регулирующий орган из саморегулируемых организаций отчеты об устранении нарушений с приложением подтверждающих материалов;

обращается ли регулирующий орган в арбитражный суд с заявлением об исключении саморегулируемой организации арбитражных управляющих или оценщиков из единого государственного реестра саморегулируемых организаций в случае невыполнения его предписания об устранении выявленных нарушений.

В организациях, в чьем владении и пользовании находится федеральное имущество:

на каком основании осуществляется использование федерального имущества, имеются ли для этого надлежащие правоустанавливающие и иные документы, соответствуют ли заключенные договоры об использовании имущества требованиям действующего законодательства;

произведена ли регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в установленном порядке;

проводится ли в установленном порядке инвентаризация объектов недвижимости, находящихся в федеральной собственности;

соответствует ли использование имущества целям и условиям, предусмотренным договорами, уставными документами и иными источниками;

не имеется ли случаев незаконного отчуждения федерального имущества, неправомерной сдачи его в аренду, субаренду, безвозмездное пользование;

обеспечивается ли своевременное, полное и адресное поступление платежей от использования имущества, не имеется ли случаев незаконного освобождения от их уплаты либо предоставления непредусмотренных льгот;

предоставляются ли соответственно в территориальные органы Росимущества необходимые сведения для учета имущества;

представляется ли руководителями ФГУП и представителями государства в органах управления акционерных обществ отчетность в уполномоченный орган о финансово-хозяйственной деятельности;

имеют ли место нарушения в действиях представителей органов государственной власти в акционерных обществах, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, а также соблюдаются ли указанными юридическими лицами требования законодательства при распоряжении имуществом; имеют ли место нарушения при совершении крупных сделок и не принимают ли в них участие аффилированные лица;

имеют ли место нарушения при назначении руководителей государственных и унитарных предприятий, коммерческих организаций с долей участия Российской Федерации;

выполняются ли требования законодательства при заключении договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении федерального имущества, государственной регистрации таких сделок и дальнейшем использовании имущества, наличие договоров мены объектов недвижимости, включая передачу в пользование на льготных условиях расположенных под этими объектами федеральных земельных участков, договоров поручений по кредитным обязательствам третьих лиц, залоговых обязательств в отношении федерального имущества, судебных актов о взыскании такого имущества в пользу залогодержателя, фактов обращения взыскания на объекты недвижимости, составляющие памятники федерального значения;

соблюдается ли законодательство при банкротстве федеральных государственных предприятий, а также акционерных обществ и других организаций (в случае наличия доли Российской Федерации), выясняются ли непосредственные причины возникновения обязательств перед кредиторами, которые не были исполнены и привели к банкротству (не имеется ли фактов заключения фиктивных договоров, в частности договоров об оказании каких-либо услуг, фактически не оказанных, кабальных сделок), и соблюдается ли арбитражными управляющими Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

В территориальных органах Федеральной службы судебных приставов необходимо установить наличие исполнительных документов и исполнительных производств, по которым одной из сторон (взыскателем или должником) выступает организация, в чьем владении и пользовании находится федеральное имущество, проверив:

соблюдаются ли требования законодательства об исполнительном производстве и о судебных приставах в ходе исполнительного производства по исполнительным документам, касающимся федерального имущества, в том числе процедур наложения ареста на такие объекты, а также их изъятия, передачи под охрану, оценки, реализации, передачи взыскателю в ходе принудительного исполнения; соблюдается ли очередность обращения взыскания на имущество должника;

соблюдаются ли требования вышеуказанного законодательства в ходе исполнительного производства по исполнительным документам, по которым организация, в чьем владении и пользовании находится федеральное имущество, выступает взыскателем (требования о признании недействительными сделок с федеральным имуществом, их возврате организациям).

Меры прокурорского реагирования

В целях устранения нарушений законов, носящих коррупционный характер, в сфере использования государственного и муниципального имущества прокурорам надлежит использовать весь спектр мер прокурорского реагирования: принесение протестов на противоречащие закону правовые акты, внесение требований об изменении нормативных правовых актов в связи с выявлением в них коррупциогенных факторов, внесение представлений об устранении нарушений законов, возбуждение дел

об административных правонарушениях, вынесение постановлений о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, обращение в суд в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

При выборе мер прокурорского реагирования, который зависит от характера, степени распространенности и тяжести выявленных нарушений, следует руководствоваться положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

Прокурорам следует безотлагательно реагировать на все факты принятия противоречащих законам нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере использования государственного и муниципального имущества, путем принесения протестов. В случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом – обращаться с заявлениями в суд.

В случае длительного непринятия предусмотренных федеральным законодательством нормативных правовых актов прокурорам необходимо вносить представления об устранении нарушений закона, предложения об изменении, дополнении, отмене нормативных правовых актов либо использовать имеющееся у прокуроров право правотворческой инициативы.

Выявленные в ходе проверки незаконные ненормативные правовые акты (решения, распоряжения) органов управления имуществом, их должностных лиц могут быть опротестованы прокурором, а при наличии оснований для обращения прокурора в суд, предусмотренных ст. 45, 255 Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса

РФ, оспорены в суде общей юрисдикции или арбитражном суде с учетом подведомственности.

Представления, как правило, вносятся в связи с бездействием органов управления имуществом, руководителей государственных (муниципальных) унитарных предприятий (учреждений), например в связи с непринятием мер к надлежащему учету государственного и муниципального имущества, в связи с ненадлежащим контролем за использованием государственного и муниципального имущества, непринятием должных мер по защите публичных имущественных интересов.

Значительное число нарушений законов связано с совершением не соответствующих требованиям закона сделок по распоряжению государственным и муниципальным имуществом (отчуждение, предоставление в безвозмездное пользование, в аренду, внесение в качестве вклада в уставный капитал юридического лица и др.), в связи с чем прокурорам следует активно использовать предоставленное ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ, ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ право на обращение в суды с исками о признании таких сделок недействительными по следующим основаниям:

распоряжение государственным и муниципальным унитарным предприятием (учреждением) имуществом, закрепленным на праве хозяйственного ведения (оперативного управления), без согласия собственника (в установленных законом случаях);

предоставление государственного и муниципального имущества в пользование без процедуры торгов в нарушение ст. 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции»;

вовлечение объекта государственного и муниципального имущества в сделку без проведения оценки в соответствии с положениями ст. 8 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», распоряжение им по заниженной стоимости.

При установлении в ходе проверки достаточных данных, указывающих на признаки состава преступления, прокурор в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Эффективность прокурорского надзора увеличивается при осуществлении контроля за устранением выявленных нарушений законодательства.

§ 1.3. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия при расследовании коррупционных преступлений в сфере использования государственного и муниципального имущества

В Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», Генеральной прокуратуре Российской Федерации и подчиненным прокурорам указано на необходимость усиления надзора за исполнением законодательства об использовании государственного и муниципального имущества, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.03.2013 № 313-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», где в п. 3.1 «Антикриминальная деятельность» внимание правоохранительных органов обращено на необходимость пресечения нарушений законодательства Российской Федерации, регламентирующего использование государственного и муниципального имущества.

Согласно подп. «а» п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в понятие «коррупция» включаются: 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.

Совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации Генеральной прокуратурой Российской Федерации

разработано указание¹, закрепляющее статьи Уголовного кодекса Российской Федерации о преступлениях, которые рассматриваются в качестве коррупционных.

Выявление признаков преступлений коррупционной направленности в деятельности прокуроров имеет приоритетное значение. Данные преступления преимущественно выявляются прокурорами в ходе осуществления надзора 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 и т.д.

Помимо прокурора, преступления коррупционной направленности, предусмотренные, например, ст. 285, 292 УК РФ, выявляются и органами дознания.

Если по результатам проведения прокурорской проверки прокурором выявляются нарушения закона, указывающие на признаки преступления, он обязан вынести постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Данная мера прокурорского реагирования является и поводом для возбуждения уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ), создавая для органов предварительного расследования обязанность проведения проверки в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ.

При осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, прокурор уполномочен передавать материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами подследственности, установленными ст. 151 УПК РФ. Причины таких процессуальных действий со стороны прокурора

¹ Указание Генпрокуратуры России № 387-11, МВД России № 2 от 11.09.2013 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // СПС «КонсультантПлюс».

могут быть различными. В их числе: нарушения закона, допускаемые следователями, дознавателями при проведении процессуальной проверки, выражающиеся в неправильном применении положений УК РФ, УПК РФ, неполноте проверки и иные данные, которые, по мнению прокурора, могут повлиять на объективность при принятии должностным лицом процессуального решения. Как известно, расследование ряда преступлений коррупционной направленности относится к подследственности следователей органов Следственного комитета Российской Федерации (под. «а» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ). Возможны случаи совершения коррупционных преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 160 УК РФ, т.е. с использованием служебного положения, должностными лицами государственных или муниципальных органов, расследование которых по общим правилам подследственности производится следователями органов внутренних дел (п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ). Если должностные лица обладают специальным статусом (гл. 52 УПК РФ), по правилам подследственности проверка сообщений о преступлениях данной категории, а также их расследование должны осуществляться следователями Следственного комитета Российской Федерации.

Ход процессуальной проверки, проводимой следователем, руководителем следственного органа, фактически контролируется руководителем следственного органа, в том числе вышестоящего. Однако прокурор вправе реагировать на выявленные нарушения закона путем внесения соответствующего требования в порядке, предусмотренном п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. В ходе проверки сообщения о преступлении, проводимой органами дознания, дознавателем, прокурор уполномочен давать письменные указания о производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Важным является вопрос о законности и обоснованности продления следователем, дознавателем срока рассмотрения сообщения о преступлении. Осуществляя надзор за исполнением закона органами предварительного расследования, прокурор обязан проверить обоснованность продления срока проверки сообщения о преступлении, который в соответствии с положениями ст. 144 УПК РФ может составлять от 3 до 30 суток. В случае выявления нарушений закона, сопряженных с отсутствием оснований для продления срока проверки сообщения о преступлении, а

также явной волокитой при ее проведении, прокурор обязан принять соответствующие меры прокурорского реагирования. В данном случае прокурор также вправе внести требование, в котором необходимо указать на допущенные нарушения, необходимость их устранения. Помимо этого, в случае удовлетворения прокурором жалобы в порядке, закрепленном ст. 123, 124 УПК РФ, на действия руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о нарушениях принципа разумного срока уголовного судопроизводства (ст. 6¹ УПК РФ) им должны быть указаны процессуальные действия, необходимые для ускорения рассмотрения дела, срок их осуществления (ч. 2¹ ст. 124 УПК РФ). В данном случае прокурор также вправе требовать устранения допущенных нарушений закона. Процессуальную форму, отражающую данные требования прокурора, может образовать, например, соответствующее письмо. Такие требования прокурора, изложенные в стадии возбуждения уголовного дела по результатам удовлетворения им жалобы в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ, на нарушение разумного срока уголовного судопроизводства, не равнозначны процессуальному акту прокурорского реагирования – требованию прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). В дальнейшем, т.е. на стадии предварительного расследования, допущенные органами предварительного расследования нарушения принципа разумного срока уголовного судопроизводства отражаются прокурором уже в порядке, закрепленном п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Важность проверки итоговых процессуальных решений руководителя следственного органа, следователя, дознавателя, завершающих проверку сообщения о преступлении, а именно постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, постановления о возбуждении уголовного дела и постановления о передаче сообщения по подследственности сложно переоценить. Прокурор наделен полномочиями, посредством реализации которых он после выявления нарушений закона обеспечивает законность и обоснованность процессуальной деятельности на данной стадии уголовного процесса. Исходя из положений УПК РФ, прокурор уполномочен отменять незаконные (необоснованные) постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК РФ), о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ), отме-

нять незаконные (необоснованные) постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и передавать материалы проверки в компетентный государственный орган по подсудности (подсудности) (ч. 6 ст. 148, п. 12 ч. 2 ст. 37, п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ).

Необходимо отметить, что проверка сообщений о преступлениях коррупционной направленности в рассматриваемой сфере, предварительное расследование преступлений данного вида имеют специфику. Генеральным прокурором Российской Федерации в п. 1.9 Приказа от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам предписано уделять особое внимание установлению фактов хищения государственного и муниципального имущества, нецелевого использования бюджетных средств, коррупции, рейдерства, легализации преступных доходов; борьбе со злоупотреблениями и хищениями в сферах образования, здравоохранения, жилищного и дорожного строительства, агропромышленного и градостроительного комплексов; обнаружению случаев незаконного оборота спиртосодержащей продукции; активно привлекать органы федерального государственного надзора (контроля) и муниципального контроля к выработке мер по противодействию экономическим, в том числе таможенным, правонарушениям. Знания о такой специфике позволят прокурорам правильно расставить акценты, обратив внимание на вопросы, которые подлежат выяснению.

Осуществляя надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования на этапе возбуждения уголовного дела, прокурору необходимо проверить, установлено ли в ходе ее осуществления наличие (отсутствие) в действиях должностного лица нарушений закона, и если нарушения закона содержат признаки преступления – правильно ли оно квалифицировано. Помощь прокурору в определении обстоятельств незаконного распоряжения государственным или муниципальным имуществом может оказать анализ исполнения соответствующих нормативных актов, а также организационно-распорядительных документов, которые были изданы, подписаны должностными лицами государственных или муниципальных органов, а также лицами, выполняющими управленческие функции в коммерче-

ских организациях. С учетом широкого перечня правоотношений, регулирующих деятельность государственных органов по использованию имущества, представляется необходимым отдельно привести перечень нормативных правовых актов, в которых отражена рассматриваемая специфика, для ориентирования прокуроров в данных вопросах при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью в досудебном производстве.

Исходя из ст. 140 УПК РФ, для принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела необходимо наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления. В данном случае данные о субъекте, совершившем преступление, также имеют важное значение, так как преступления коррупционной направленности совершаются с прямым умыслом.

Объект, на который были направлены преступные действия, будет определяться спецификой правоотношений, в которых участвовали государственные или муниципальные органы, включаться в предмет уголовно-процессуального доказывания.

Согласно п. 1 и 2 ч. 1 ст. 73 УПК РФ в событие преступления включаются время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления; виновность лица в совершении преступления, форма его вины и мотивы.

В теории уголовного процесса «мотив преступления означает побудительную причину преступного поведения»¹. Для преступлений коррупционной направленности характерно, что мотивом их совершения преимущественно является корыстная заинтересованность. Для ответа на вопрос о мотиве совершения преступления, как правило, требуется проанализировать произведенные бухгалтерские операции, установить их содержание и правомерность выполнения. Для этого следует назначить и провести судебно-бухгалтерскую экспертизу. Согласно ч. 1 ст. 144, ч. 1 ст. 195 УПК РФ производство экспертизы допустимо и до возбуждения уголовного дела. В этой связи прокурорам при проверке законности и обоснованности постановления о назначении судебной экспертизы необходимо проверять соблюдение органами предварительного расследования прав участников уголовного

¹ Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В.М. Лебедева; науч. ред. В.П. Божьев. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2010. С. 244.

процесса (потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого) на обеспечение возможности ознакомления с постановлением о назначении судебной экспертизы, постановку вопросов эксперту, а также ознакомление с заключением эксперта.

Особое внимание прокурора должно быть уделено статусу должностного лица, в отношении которого органами предварительного расследования планируется принять либо принято процессуальное решение о возбуждении уголовного дела (отказе в возбуждении уголовного дела), так как существуют особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц (глава 52 УПК РФ). Необходимо иметь в виду, что в случае, если противоправные действия были совершены должностным лицом государственного или муниципального органа в период обладания специальным статусом, который на момент возбуждения уголовного дела утрачен, нормы вышеуказанной Главы УПК РФ не применяются и производство осуществляется в общем порядке. Регламентация порядка возбуждения уголовного дела в отношении отдельной категории лиц изложена в положениях ст. 447, 448 УПК РФ. Прокурорам следует помнить, что УПК РФ предусмотрена возможность расследования преступлений, предусмотренных ст. 285, 286 УК РФ, по связи дел (ч. 6 ст. 150 УПК РФ), т.е. оставления вновь возбужденного уголовного дела по выявленному преступлению в рамках расследования ранее возбужденного другого уголовного дела о преступлении, подследственном органу предварительного расследования, исходя из общих правил подследственности. Одновременно ч. 5 ст. 150 УПК РФ допускается возможность расследования ряда преступлений против собственности, совершенных с использованием служебного положения, в альтернативном порядке, т.е. используя факт его выявления конкретным правоохранительным органом, включающим в свою структуру орган предварительного расследования.

Другим важным вопросом, на который следует обращать внимание в ходе осуществления прокурорского надзора, является характер причиненного преступлением вреда. Так, в положениях ст. 285, 286 УК РФ преступные последствия могут выразиться в существенном нарушении прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Помимо этого, действия виновных лиц могут

быть квалифицированы по ч. 1 ст. 293 УК РФ, не содержащейся в перечне преступлений коррупционной направленности. При этом причиненный халатными действиями ущерб должен превысить 1,5 млн руб. или должен быть сопряжен с существенным нарушением прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Отдельно сумма причиненного крупного или особо крупного материального ущерба должна быть указана наряду с квалифицирующим признаком «лицом с использованием своего служебного положения» (например, при квалификации действий лица по ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 160 УК РФ). Указание такого квалифицирующего признака в соответствии с п. 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» допустимо и в случае совершения данного вида преступлений работниками государственных или муниципальных унитарных предприятий. Крупным ущербом в данном случае согласно примечанию к ст. 158 УК РФ признается стоимость имущества, превышающая 250 тыс. руб., а особо крупным – 1 млн руб. Здесь задача прокурора состоит в проверке суммы причиненного ущерба и обоснованности ее исчисления. Допустимым подтверждением указанной суммы причиненного материального вреда может быть официальная справка государственного или муниципального органа либо акт проведенной ревизии. Помимо этого разъяснения определения существенности причиненного вреда изложены в п. 18 указанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Необходимо отметить, что правоприменителями не выработано четких критериев материального ущерба, которые бы позволили считать его размер существенным. В связи с этим хотелось бы обратить внимание, что для определения его наличия прокурором следует учитывать положения ч. 2 ст. 14 УК РФ о малозначительности преступления, КоАП РФ о размере мелкого хищения (ст. 7.27), не превышающего 1 тыс. руб., соотношение суммы причиненного ущерба и суммы бюджетного финансирования соответствующего государственного или муниципального органа, статью расходов, на которую данные денежные средства могли бы быть направлены, наступившие в этой связи последствия и т.д.

В случае если прокурором будут выявлены нарушения закона, исключающие возможность возбуждения уголовного дела, постановление о возбуждении уголовного дела подлежит отмене в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 146 УПК РФ. На значимость данного вопроса указано в приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 06.09.2007 № 137 и от 02.06.2011 № 162.

Следует отметить, что производство предварительного следствия о преступлениях коррупционной направленности осуществляется по общим правилам уголовного судопроизводства. Поэтому при рассмотрении вопросов прокурорского надзора за расследованием преступлений коррупционной направленности в сфере использования государственного имущества будет уделено внимание специфике данной деятельности.

Введение в УПК РФ такого участника уголовного процесса, как руководитель следственного органа, исключило необходимость определения прокурором методики расследования преступления, тактики производства следственных и иных процессуальных действий. Вместе с тем, прокурор, исходя из ч. 1 ст. 37 УПК РФ, уполномочен осуществлять уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В случае выявления нарушений закона прокурор вправе требовать от органов предварительного расследования их устранения в порядке, установленном п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, указывая на процессуальные нарушения, допущенные в ходе предварительного расследования.

Деятельность прокурора на стадии предварительного расследования является очень важной. В ходе осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования прокурор, руководствуясь ч. 2¹ ст. 37 УПК РФ, вправе ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела. Внимание прокурора должно быть акцентировано на принятии органами предварительного расследования мер по установлению обстоятельств, входящих в предмет доказывания по уголовному делу. Их специфика может быть обусловлена вопросами определения ответственного должностного лица, его статуса, особенностей объективной стороны преступления, характера причиненного вреда и т.д. Данные осо-

бенности отражаются и в постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого, обвинительном заключении. Соответственно, в ходе надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования прокурору важно проверить законность и обоснованность предъявленного обвинения.

При оценке законности и обоснованности постановления о привлечении в качестве обвиняемого прокурору надлежит установить круг лиц, в обязанности которых входил контроль за подготовкой и осуществлением мероприятий, связанных с распоряжением государственным или муниципальным имуществом. Также следует определить, является ли работник должностным лицом, какими именно должностными полномочиями, исходя из анализа примечания к ст. 285 УК РФ, он обладал на момент принятия противоправного решения. Достаточно наличие хотя бы одного из критериев определения должностного лица, перечисленных в указанном примечании, то есть установления факта обладания властными, организационно-распорядительными либо административно-хозяйственными полномочиями. Отдельные разъяснения по данному поводу даны в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях». В отличие от ранее действовавшего постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2000 № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе», где для признания лица должностным фактически определялись направления (функции) его деятельности, в действующем постановлении помимо этого выделяются виды должностных лиц, включающих должностных лиц других государств и международных организаций, а именно должностные лица, лица, занимающие государственную должность Российской Федерации либо государственную должность субъекта Российской Федерации, иностранные должностные лица, должностные лица публичной международной организации. Помимо перечисленных должностных лиц в рассматриваемом постановлении равнозначно выделяются лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации. Направления деятельности этих лиц указаны в примечании к ст. 201 УК РФ. Соответственно расследование преступлений данной категории носит сложный характер ввиду необходимости со-

вокупной оценки действий лиц, причастных к совершенному преступлению.

К совершенному преступлению по незаконному распоряжению имуществом могут быть причастны работники унитарного предприятия. Сведения об этом также должны быть указаны органами предварительного расследования в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого. Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В случаях, когда государственному или муниципальному органу действиями руководителя унитарного предприятия был причинен определенный вред, уголовное преследование таких лиц осуществляется в общем порядке, т.е. заявление о привлечении к уголовной ответственности от имени собственника имущества не является обязательным условием привлечения к уголовной ответственности. Соответственно, при необходимости действия руководителя унитарного предприятия уже должны оцениваться прокурором и с позиции наличия или отсутствия признаков преступлений, предусмотренных ст. 201, 204 УК РФ.

Для того чтобы определить субъекта, уполномоченного производить с имуществом определенные сделки гражданско-правового характера, круг его полномочий, прокурору надлежит проверить правильность определения конкретного лица в качестве должностного лица, указания его должности и интересующих полномочий. Полномочия должностного лица, прежде всего, закреплены в должностной инструкции, а также соответствующем федеральном законе либо законе субъекта Российской Федерации (если таковой принят). Однако установление возможности принятия определенных решений неизменно потребует конкретизации механизма их реализации. Дополнительные уточнения в данном случае могут содержаться в кодифицированных нормативных актах, например Земельном кодексе Российской Федерации, Водном кодексе Российской Федерации, Градостроительном кодексе Российской Федерации, отдельных федеральных законах. Следует отметить, что в отличие от государственных органов, муниципальные образования призваны руководствоваться едиными положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С учетом того, что перечень государственных органов многообразен, многие вопросы их деятельности регламентированы «целевыми» законами, например Федеральным законом от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

Если в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого дается оценка действиям руководителя унитарного предприятия, прокурору необходимо учитывать, что он вправе выполнять трудовые функции на основании контракта, заключенного с главой соответствующего государственного или муниципального органа. При описании объективной стороны совершенного преступления органами предварительного расследования подлежит отражению порядок распоряжения имуществом, так как оно может принадлежать унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. При оценке правомерности использования муниципального имущества существенным является необходимость подтверждения передачи муниципального имущества унитарному предприятию посредством составления соответствующего акта. Если же такового не было, прокурору, как и органам предварительного расследования, нужно установить фактического собственника находящегося на территории унитарного предприятия имущества. Унитарное предприятие вправе получать прибыль от своей деятельности, часть которой, как правило, должна быть перечислена собственнику имущества. Например, согласно ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» собственник имущества государственного или муниципального предприятия имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении такого предприятия. В соответствии с ч. 3 данной статьи порядок распределения доходов казенного предприятия определяется Правительством Российской Федерации, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления. Часто злоупотребление должностными полномочиями, их превышение, злоупотребление полномочиями в коммерческой или иной организации выявляются правоохранными органами именно в ходе анализа данных вопросов. Важным и для прокурора должны являться четкость формулировок постановления о привлечении в качестве

обвиняемого, подробное и логичное отражения объективной стороны преступления, точное указание наступивших последствий. Нарушения со стороны должностных лиц унитарного предприятия в данном случае могут быть выражены в неправильном распоряжении имуществом, неперечислении в необходимых случаях прибыли и ее использовании на нужды, не предусмотренные уставом унитарного предприятия, перечислении денежных средств либо передаче имущества в аффилированные фирмы, использовании имущества извне при наличии такого же имущества в унитарном предприятии либо иных целях с одновременным причинением унитарному предприятию существенного вреда.

В тех случаях, когда в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого содержатся сведения о том, что имуществом государственные или муниципальные органы распоряжались самостоятельно, оценке подлежат действия ответственных должностных лиц. Например, предоставление главой муниципального образования вопреки положениям п. 14 ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» гражданину, не являющемуся инвалидом, земельного участка в первоочередном порядке для индивидуального жилищного строительства, сопряженное с использованием должностными лицами заведомо подложных документов.

Если в ходе надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования после вынесения постановления о привлечении в качестве обвиняемого будут выявлены нарушения закона, прокурор должен внести требование в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, указав на допущенные нарушения. Если недостатки предварительного расследования будут обусловлены влиянием должностного лица на объективность в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, в требовании прокурора также должно быть указано на необходимость возбуждения перед судом ходатайства о временном отстранении подозреваемого (обвиняемого) от должности (ст. 114 УПК РФ).

Также прокурору надлежит определить, следует ли наложить арест на имущество, ценные бумаги подозреваемого (обвиняемого). Соответствующий порядок предусмотрен ст. 115, 116 УПК РФ и включает в себя необходимость возбуждения соответствующего ходатайства перед судом. Практика применения дан-

ных мер единична, но достаточно эффективна. С учетом того, что в деятельности обществ может участвовать государство, обладая контрольным пакетом акций, вопрос о своевременном принятии органами предварительного расследования обеспечительных мер в интересах участников обществ является важным. Таким образом, значимость указанных мер обусловлена не только возможностью обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий, но и конфискации имущества, полученного в результате совершения преступления. К тому же статьи УК РФ (185⁴, 185⁵), предусматривающие уголовную ответственность за нарушения прав участников коммерческих обществ, в том числе государства, также в данном случае могут быть инкриминированы обвиняемому. Если прокурором выявлены такие недостатки в деятельности органов предварительного следствия, необходимо внести соответствующее требование в порядке, закрепленном п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Сложным для прокурора может быть процесс юридического разграничения собственников имущества, которые находятся на территории муниципального образования. Так, согласно под. 2 п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. В данной же норме существует и иная регламентация рассматриваемого вопроса применительно к субъектам Российской Федерации, городам федерального значения – Москве, Санкт-Петербургу и т.д. В информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25.06.2013 № 86-143-2013/Нп22799-13 «О недостатках при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции при использовании земельных участков и распоряжении ими» прямо указано, что «одной из главных проблем землепользования признается высокая латентность коррупционных преступлений при распоряжении земельными участками». Достаточно частым нарушением со стороны органов местного самоуправления может быть принятие решения в нарушение дей-

ствующего законодательства, например, относящегося к компетенции органов власти субъектов Российской Федерации. Неправильные выводы в данном случае могут привести органы предварительного расследования к незаконным (необоснованным) решениям. Поэтому при оценке законности и обоснованности постановления о привлечении в качестве обвиняемого, обвинительного заключения либо постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) прокурору следует оценить правильность изложенных органами предварительного расследования выводов. В случае выявления нарушений закона прокурор уполномочен возвращать уголовное дело для производства дополнительного расследования (п. 15 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), непосредственно отменять незаконные (необоснованные) постановления не только дознавателя, но и руководителя следственного органа и следователя (ч. 1 ст. 214 УПК РФ) в течение 14 суток с момента получения материалов уголовного дела.

Если в ходе осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования будет установлено, что участником уголовного процесса, например потерпевшим в порядке гражданского судопроизводства, подан иск о получении земельного участка, который, по мнению заявителя, был незаконно выделен государственными или муниципальными органами другому лицу, производство по уголовному делу также подлежит продолжению. В практической деятельности встречаются иные случаи, когда в момент проведения процессуальной проверки в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ, либо производства предварительного расследования должностное лицо обжаловало в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства определенные действия контрагента и в рамках данного судопроизводства действия должностного лица признаны соответствующими закону. Сложности могут состоять в том, что в гражданском судопроизводстве имеющаяся информация может носить ограниченный характер. Например, если на момент заключения государственного или муниципального контракта должностное лицо договорилось с контрагентом о том, что денежные средства будут ему перечислены заказчиком без фактического выполнения необходимых работ, установить (доказать) факт совершения мнимой сделки на момент подписания контракта средствами гражданско-

процессуального либо арбитражно-процессуального доказывания достаточно сложно. Поэтому особое значение приобретает содержание имеющейся в правоохранительных органах информации. При наличии сведений (сообщение о преступлении, результаты прокурорской проверки, оперативно-розыскной деятельности) о допущенных нарушениях контракта со стороны лиц, его заключивших, свидетельствующих о признаках преступления, они подлежат самостоятельной проверке и оценке в рамках процедур, предусмотренных уголовно-процессуальным законом. В случае их подтверждения в действиях должностного лица могут усматриваться признаки преступления коррупционной направленности. Конституционный Суд Российской Федерации в п. 4 постановления от 21.12.2011 № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан В.Д. Власенко и Е.А. Власенко» указал, что «в системе норм, предусматривающих условия и порядок доказывания по уголовным делам в контексте предписаний статей 49 и 118 (часть 2) Конституции Российской Федерации, и во взаимосвязи со статьей 61 ГПК Российской Федерации и статьей 69 АПК Российской Федерации это означает, что принятые в порядке гражданского судопроизводства и вступившие в законную силу решения судов по гражданским делам не могут рассматриваться как предрешающие выводы суда при осуществлении уголовного судопроизводства о том, содержит ли деяние признаки преступления, а также о виновности обвиняемого, которые должны основываться на всей совокупности доказательств по уголовному делу, в том числе на не исследованных ранее при разбирательстве гражданского дела данных, указывающих на подлог или фальсификацию доказательств, – такого рода доказательства исследуются в процедурах, установленных уголовно-процессуальным законом, и могут в дальнейшем повлечь пересмотр гражданского дела». Таким образом, сведения и результаты, полученные в гражданском или арбитражном судопроизводстве, могут быть использованы без проведения проверки в уголовном судопроизводстве, однако если полученные результаты противоречат сведениям, полученным в ходе уголовного судопроизводства либо не учитывают таковых, свои выводы органы предварительного расследования или суд в уголовном судопроизводстве должны основывать на доказательствах, полученных в рамках своей процедуры.

В правоотношения, участником которых являются государственные или муниципальные органы, сложно привести единую методику прокурорского надзора за преступлениями, совершенными в сфере использования государственного имущества. Как уже было указано, их деятельность регулируется различными законами, что создает для прокурора необходимость обращения к их положениям.

Поэтому неизменным остается одно – принимаемые прокурором меры реагирования должны быть своевременными и полными, что позволит обеспечить эффективность восстановления нарушенных прав, обеспечив законность в сфере использования государственного или муниципального имущества.

Глава 2. Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере государственных закупок средствами прокурорского надзора

§ 2.1. Правовое регулирование борьбы с коррупцией в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд

Приобретение товаров, работ и услуг для обеспечения общественных (публичных) нужд является одним из основных направлений деятельности государственного сектора, который выполняет в смешанной экономике особую задачу по выявлению и реализации способов Парето – оптимального размещения ресурсов¹.

Деятельность публичных образований, направленная на приобретение товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в целях удовлетворения общественных потребностей, основанная на принципах рационального, эффективного и целевого характера использования бюджетных средств, вошла в финансово-бюджетный и гражданский оборот как закупочная деятельность или деятельность по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

¹ *Якобсон Л.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 1996.

Такая деятельность является объектом комплексного нормативно-правового регулирования¹.

Законодательство Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, ряда федеральных законов и законов субъектов Федерации, принятых в пределах компетенции.

Важную роль в регулировании отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд и для нужд юридических лиц, характеризующихся наличием признака публичности², играют в два базовых закона: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ)³, вступивший в силу с 1 января 2006 г., который регулировал отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливал единый порядок размещения заказов, регламентировал деятельность органов контроля в сфере размещения заказа, и Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее –

¹ См.: *Иголина Н.А.* Этапы реализации механизма закупок товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд // *Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации.* 2009. № 1(9). С. 41 – 45; *Иголина Н.А., Опеньшев О.С.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о закупках товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд: науч.-методич. пособие для прокуроров. М., 2011.

² К таким юридическим лицам, по нашему мнению, относятся юридические лица с долей участия публичных образований в их уставном капитале, юридические лица, созданные публичными образованиями либо при их участии, субъекты естественных монополий и другие организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в строго определенных сферах. Подробно они перечислены в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

³ С 1 января 2014 г. данный Закон утратил силу. Однако его исполнение необходимо учитывать при проведении прокурорских проверок законности ранее осуществлявшихся государственных закупок.

Закон № 223-ФЗ), вступивший в силу с 1 января 2012 г., согласно которому все государственные и муниципальные организации, коммерческие организации, контрольный пакет которых принадлежит государству, а также субъекты естественных монополий и др. вправе проводить закупки товаров, работ, услуг за счет собственных средств только в специально установленном порядке.

Общие цели вышеназванных Закона № 94-ФЗ и Закона № 223-ФЗ перекликаются, однако требования Закона № 223-ФЗ оставляют компаниям больше свободы действий. Например, Закон № 223-ФЗ не требует обязательного проведения торгов (аукционов или конкурсов), предприятия могут использовать любые способы закупки. Однако их использование должно быть обосновано. Согласно Закону № 223-ФЗ отдельные виды юридических лиц, характеризующиеся наличием признака публичности, обязаны опубликовывать свои положения о закупках, планы закупок и объявления о предстоящих закупках на официальном сайте zakupki.gov.ru.

05.04.2013 принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2014 г., за исключением положений, для которых ст. 114 установлены иные сроки вступления в силу.

Законом № 44-ФЗ предусмотрены существенные изменения правил осуществления госзакупок. Изменения затронут как деятельность государственных и муниципальных заказчиков по организации и проведению закупок, так и деятельность участников госзакупок. В России будет создана контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система), которая будет регулировать государственные закупки от этапа планирования и до этапа оценки их эффективности. Значительная часть положений Закона о госзакупках сохранится в новой системе в той или иной форме. В частности, почти не изменятся существующие способы проведения госзакупок. В дополнение к старым способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) Законом № 44-ФЗ вводятся новые: конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений. Откры-

тый аукцион будет проводиться только в форме электронного аукциона. Изменяются правила определения начальной цены госконтракта, правила оценки заявок на участие в госзакупках, правила изменения и расторжения госконтракта, правила надзора за деятельностью государственных и муниципальных заказчиков. Законом будут установлены особенности исполнения уже заключенных контрактов¹. Закон № 44-ФЗ по праву можно назвать действенным правовым рычагом борьбы с коррупцией в сфере госзаказа, так как он включил новые понятия, потребность в которых для правоприменителя давно назрела, такие как планирование закупок (гораздо более широкое по сравнению с составлением планов-графиков закупок, содержащихся в Законе № 94-ФЗ) их обоснование и нормирование.

К примеру, под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных органов. Под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам понимаются требования к количеству, качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Данные нормы позволят прокурорам более аргументированно, в том числе в судебных органах, оспаривать сделки по приобретению государственными заказчиками предметов роскоши.

Ключевым законодательным регулятором закупочных отношений является также Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», который устанавливает правовые основы государственного регулирования отношений, связанных с формированием, особенностями размещения и выполнения государственного оборонного заказа, определяет основные принципы и методы государственного регулирования цен на товары, работы, услуги по государственному оборонному заказу.

¹ URL: <http://www.consultant.ru/law/doc/fks>.

Ряд федеральных законов, не являющихся прямыми регуляторами закупочных отношений, содержат нормы, регламентирующие государственные и муниципальные закупки в отдельных отраслях и сферах деятельности, либо нормы, опосредованно применимые к закупочным отношениям, в их числе Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и др.

Нормы об ответственности за нарушения законодательства о публичных закупках содержатся в следующих кодифицированных актах: Бюджетном кодексе Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовном кодексе Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации органами государственной власти в пределах предоставленных полномочий также формируются законодательные регуляторы закупочных отношений.

Наряду с вышеуказанными важную роль в нормативном регулировании борьбы с коррупцией в сфере публичных закупок имеют следующие федеральные законы:

от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (гл. 1 раздела III);

подп. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ (право прокурора на вынесение постановления о направлении соответствующих материалов в следственные органы или органы дознания для решения вопроса об уголовном преследовании);

от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Нормативно-правовой основой борьбы с коррупцией в сфере закупок являются также и подзаконные акты, в их числе

указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты ведомственного характера ¹.

Среди важнейших приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующих данные вопросы:

приказ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»;

приказ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»;

приказ от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»;

приказ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»;

указание от 14.11.2008 № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики»;

указание от 10.11.2009 № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов» (ставшее важнейшим правовым регулятором надзорной деятельности прокуроров на данном направлении надзора);

указание от № 387-11, МВД России № 2 от 11.09.2013 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

¹ См. приложение.

§ 2.2. Коррупционные преступления в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

Как показывают исследования, сфера государственных и муниципальных закупок является сильно подверженной коррупционным проявлениям как преступного, так и иного противоправного характера.

Так, опрос, проведенный в октябре 2013 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), показал, что только 20% граждан считают госзакупки прозрачными и справедливыми, а 45% специалистов по закупкам заявили, что почти все закупки являются коррумпированными¹.

Ущерб от нарушений в сфере государственных закупок по различным оценкам, ежегодно составляет миллиарды рублей. По данным Счетной палаты Российской Федерации каждый год в России из бюджетных средств, выделенных на госзакупки, похищается 1 трлн руб. (фактически 1/14 консолидированного бюджета страны)².

По данным Следственного комитета Российской Федерации, ущерб только по уголовным делам о коррупционных преступлениях в рассматриваемой сфере в 2012 г. составил 7 млрд 904 млн руб.³

Наиболее резонансным уголовным делом по фактам хищений в сфере государственных закупок стало дело «Оборонсервиса», возбужденное в конце 2012 г., ущерб по которому составил более 3 млрд руб.⁴

Анализ работы органов прокуратуры по выявлению фактов нарушения законодательства о государственных и муниципальных закупках свидетельствует об активизации прокурорского надзора в данной сфере. Так, проведенными прокурорскими проверками в 2012 г. выявлено 45 924 (в 2011 г. – 37 231, + 23%) нарушения законов, для устранения которых внесено 9627 (в 2011 г. – 7399,

¹ URL: <http://wciom.ru/index.php№id=269&uid=114455> (дата обращения: 03.10.2013).

² URL: <http://top.rbc.ru/politics/14/11/2012/825074.shtml> (дата обращения: 03.10.2013).

³ URL: <http://www.sledcom.ru/smi/interview/275215.html> (дата обращения: 03.10.2013).

⁴ URL: <http://www.19rus.info/news/114393.html> (дата обращения: 03.10.2013).

+ 23%) представлений. По результатам их рассмотрения 9576 (6879, + 39%) должностных лиц привлечено к дисциплинарной, 4457 (в 2011 г. – 3550, + 25%) – к административной ответственности.

Наиболее характерными нарушениями закона в рассматриваемой сфере являются: неэффективное расходование бюджетных средств, в том числе путем необоснованной оплаты завышенных объемов работ; нарушения при проведении конкурсов (аукционов) и отборе исполнителей работ; злоупотребления должностными полномочиями со стороны должностных лиц в процессе подготовки, заключения и реализации государственных контрактов.

По результатам прокурорских проверок в 2012 г. в следственные органы направлено 312 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурорами нарушений уголовного законодательства в сфере закупочной деятельности на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, по которым возбуждено 171 уголовное дело. В 2011 г. – направлено 302 материала, возбуждено 172 уголовных дела в 2010 г. – направлено 263 материала, возбуждено 150 уголовных дел.

Можно отметить существенный рост уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных по материалам прокурорских проверок в сфере размещения заказов в 2013 г., когда было возбуждено 312 таких уголовных дел¹. В связи с этим можно сделать вывод о наработке у правоохранительных органов определенного опыта в выявлении и расследовании преступлений такого рода, что позволяет возбуждать большее количество уголовных дел, более результативно и качественно проводить следственные действия, направлять большее количество дел с обвинительными заключениями в суды.

Тем не менее число выявленных и расследованных преступлений в этой сфере остается незначительным. Далеко не о всех нарушениях законодательства в сфере публичных закупок становится известно государственным (муниципальным) заказчикам

¹ См.: статистические данные по форме 501 («К») «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» за 2010 – 2012 гг., за январь-июнь 2013 г.

либо органам, координирующим вопросы закупок, органам контроля, участникам торгов, чьи права грубо попираются вследствие таких нарушений, правоохранительным органам, что свидетельствует о высокой латентности преступлений в указанной сфере.

К факторам, способствующим латентности правонарушений и преступлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, можно отнести в том числе: ненадлежащую работу органов контроля в сфере публичных закупок; «высокую технологичность» совершаемых правонарушений в сфере закупок, т.е. использование информационных технологий, интернет-ресурсов и др.; сговоры предпринимателей, претендующих на участие в закупках; пробелы и недоработки при осуществлении деятельности по закупкам товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (ненадлежащее формирование потребности в товаре (работе, услуге); некачественную и несвоевременную разработку государственного (муниципального) задания; подверженность коррупционным соблазнам со стороны государственного заказчика; длительное неразмещение заказчиком государственного (муниципального) заказа; нарушение процедуры размещения заказа; ненадлежащий контроль заказчика за исполнением обязательств по контрактам (текущий контроль).

Более подробно остановимся на преступлениях в сфере публичных закупок, к которым можно отнести преступления, прямо либо косвенно имеющие отношение к планированию закупки, составлению задания, выбору способа размещения заказа, размещению заказа, исполнению контракта и его финансированию за счет средств бюджета, контролю за его исполнением.

Условно такие преступления могут быть классифицированы (по субъектам, их совершившим) на четыре группы.

К первой группе, на наш взгляд, относятся преступные деяния в сфере закупочной деятельности со стороны организаторов закупок (государственных и муниципальных заказчиков, иных заказчиков, их представителей, на которых распространяет действие Закон № 94-ФЗ). Такие деяния могут быть квалифицированы по ряду статей УК РФ. В частности, это мошенничество (ст. 159), присвоение или растрата (ст. 160), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), нецелевое расходование

бюджетных средств (ст. 285¹), нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285²), превышение должностных полномочий (ст. 286), присвоение полномочий должностного лица (ст. 288), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), получение взятки (ст. 290), служебный подлог (ст. 292) и халатность (ст. 293).

Ко второй группе преступлений в сфере публичных закупок относятся преступления, совершаемые организаторами закупок – представителями отдельных юридических лиц – организаторов торгов, обладающих признаками публичности, на которых распространяет действие Закон № 223-ФЗ. Такие преступления могут быть квалифицированы по следующим статьям УК РФ: мошенничество (ст. 159), присвоение или растрата (ст. 160), вымогательство (ст. 163) недопущение, ограничение или устранение конкуренции (ст. 178), принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения (ст. 179), злоупотребление полномочиями (ст. 201), коммерческий подкуп (ст. 204), служебный подлог (ст. 292).

К третьей группе преступлений в сфере публичных закупок могут быть отнесены преступления, совершаемые участниками закупок, претендующими на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, а также непосредственно поставщиками, подрядчиками (субподрядчиками), исполнителями по государственным контрактам для государственных и муниципальных нужд (по госзаказу, сформированному на основании Закона № 94-ФЗ), по контрактам (по заказу, сформированному на основании Закона № 223-ФЗ). Основным объектом преступных посягательств при совершении таких преступлений также являются экономические правоотношения, сложившиеся в сфере закупок. Составы эти преступлений содержатся в разд. VIII УК РФ «Преступления в сфере экономики», в их числе мошенничество (ст. 159), присвоение или растрата (ст. 160), вымогательство (ст. 163), незаконное предпринимательство (ст. 171), недопущение, ограничение или устранение конкуренции (ст. 178), принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения (ст. 179), незаконное использование товарного знака (ст. 180 УК РФ), злоупотребление полномочиями (ст. 201), коммерческий подкуп (ст. 204).

Если поставщиком, подрядчиком, исполнителем соответственно товаров, работ, услуг по государственным (муниципальным) контрактам является государственное либо муниципальное учреждение, то преступные действия должностных лиц такого учреждения, связанные с закупочной деятельностью, надлежит квалифицировать также и по соответствующим статьям гл. 30 УК РФ.

К четвертой группе преступлений можно отнести преступления, совершаемые представителями органов контроля в сфере размещения заказов. Деятельность таких лиц может быть квалифицирована по статьям УК РФ, также содержащимся в гл. 30 УК РФ, в большинстве своем это: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), превышение должностных полномочий (ст. 286), присвоение полномочий должностного лица (ст. 288), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), получение взятки (ст. 290), служебный подлог (ст. 292).

Как правило, большинство преступлений, совершаемых вышеуказанными субъектами в сфере публичных закупок, относятся к преступлениям коррупционной направленности¹.

К числу наиболее коррупциогенных сфер при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд относятся сферы: строительства, информационных технологий, оборонного заказа, а также проведение социальных проектов, закупка медикаментов и медоборудования. Эти же сферы являются наиболее финансируемыми государством. В сфере строительства объем госзаказа в денежном выражении составляет более 40% (в 2012 г. составил более 2,5 трлн руб.), на втором месте – сфера предоставления инженерных услуг и проектной документации (324 млрд руб.), на третьем – исследования и разработки (320 млрд руб.)².

Заслуживают отдельного внимания *способы совершения преступлений со стороны организаторов закупок* – представителей государственных, муниципальных заказчиков, иных заказчиков, уполномоченных органов, представителей отдельных юридических лиц, обладающих признаками публичности (преступления первой и второй групп).

¹ См.: Игонина Н.А. Актуальные вопросы противодействия преступности в сфере публичных закупок // Практика муницип. управления. 2013. № 4. С. 71 – 80.

² По данным газеты «Коммерсант» 2013. 18 сент. URL: <http://kommersant.ru/doc/2281649> (дата обращения: 03.10.2013).

Учитывая то обстоятельство, что субъектами таких преступлений являются, как правило, должностные лица, осуществляющие функции государственного, муниципального заказчика, иного заказчика в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также должностные лица, выполняющие управленческие функции, связанные с размещением заказа в коммерческой организации, характеризуемой наличием признака публичности, действующие от имени и в интересах такого юридического лица, то в большинстве своем такие преступления совершаются путем:

хищения бюджетных средств с использованием поддельных документов о заключении контрактов при приемке товаров, работ, услуг по завышенным ценам и по завышенным объемам, выражающейся в приемке невыполненных работ, неоказанных услуг, непоставленных товаров либо в приемке товаров, работ, услуг ненадлежащего качества, в том числе опасных для жизни и здоровья граждан;

сговора с участниками (потенциальными участниками) госзакупок, создания благоприятных условий для допуска на рынок закупок отдельных хозяйствующих субъектов, вытеснения с рынка «неугодных» участников, возведения для них барьеров¹;

вымогательства взяток, получения взяток за общее покровительство при размещении заказов, за обеспечение победы в торгах и приемку товаров.

Преступный характер со стороны должностных лиц – представителей государственного заказчика носит и длительное неиспользование (неустановка) закупленных по контрактам товаров (оборудования), влекущие их повреждение, а в ряде случаев и уничтожение².

Особенно высокий риск коррупционных проявлений влечет за собой деятельность должностных лиц государственных и муниципальных органов, выступающих организаторами закупок либо наделенных полномочиями заказчика, связанная с формированием начальной (максимальной) цены государственных контрактов.

¹ См.: *Иголина Н.А.* Противодействие органов прокуратуры сговорам на рынке закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд // *Законность.* 2011. № 8, 9.

² См.: *Иголина Н.А.* Актуальные вопросы противодействия преступности в сфере публичных закупок // *Практика муницип. управления.* 2013. № 4. С. 71 – 80.

Например, начальник отдела капитального строительства Приволжского регионального командования внутренних войск МВД России К., действуя в интересах ООО СК «БЗДСМ», разработал и утвердил документацию о порядке проведения аукциона на участие в долевом строительстве двух жилых домов для военнослужащих в г. Богородске Нижегородской области, обеспечив указанной фирме победу в аукционе.

На основании результатов формально проведенного аукциона К. заключил с ООО СК «БЗДСМ» контракт на строительство для военнослужащих 78-квартирного жилого дома и 102-квартирного жилого дома. При этом К. в документации об аукционе указал стоимость приобретаемого за бюджетные средства одного квадратного метра жилья в размере 36 500 руб., изначально завышенную по сравнению со среднерыночной стоимостью в Нижегородской области, в общую площадь приобретаемых квартир включил полную квадратуру площадей лоджий, балконов, веранд и террас без применения установленного понижающего коэффициента (0,5). Кроме того, несмотря на уменьшение в результате строительства фактических площадей жилых помещений домов на 448,6 кв. м, К. произвел полную оплату стоимости контракта, излишне переплатив ООО СК «БЗДСМ» 47,4 млн руб.

Характеризуя типичные *способы совершения преступлений со стороны поставщиков, исполнителей, подрядчиков*, следует отметить, что в основном уголовные дела данной категории возбуждаются по фактам совершения хищений путем обмана и злоупотребления доверием государственных и муниципальных заказчиков (должностных лиц, на которых возложены функции по размещению заказа). Кроме того, недобросовестные поставщики вступают в преступные сговоры с представителями заказчика с целью получения победы на торгах и сдачи работ, не соответствующих условиям контрактов.

Характерной особенностью недобросовестного поставщика по публичным закупкам является полное пренебрежение положениями Закона № 94-ФЗ, использование любых средств для победы на торгах, включая сговоры с иными участниками торгов, претендующими на заключение контрактных обязательств, поддельные документы, обеспечивающие противоправный допуск к торгам. Широкое распространение на криминальном рынке получили мошеннические действия недобросовестных поставщиков,

использующих подложные обеспечительные документы, гарантии, поручительства с целью выигрыша в торгах, получения аванса якобы для исполнения контрактных обязательств без намерения фактического их исполнения.

В ситуациях, когда происходит фактическое «сращивание» власти и бизнеса, коррупционные преступления можно выявить лишь в результате комплекса оперативно-розыскных мероприятий, направленных на выявление преступлений, связанных с аффилированностью должностных лиц органов государственной власти, местного самоуправления с субъектами предпринимательской деятельности.

Например, в хищении бюджетных средств изобличен директор ООО «Е...» Б., который, являясь депутатом представительного органа местного самоуправления (далее – ОМСУ), введя в заблуждение председателя данного представительного ОМСУ, в период 2009 – 2011 гг. заключил муниципальные контракты с указанным представительным ОМСУ на оказание услуг по транспортному обслуживанию депутатов в режиме дежурных машин в ночное время суток. Фактически указанные контракты не исполнялись, а денежные средства переводились на подконтрольные коммерческие структуры и далее использовались по собственному усмотрению. В результате указанных действий Б. похищены бюджетные денежные средства на общую сумму 13 972 725 руб. По данному факту СУ СК России по Волгоградской области возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159, ч.1 ст. 327 УК РФ.

Способы совершения преступлений со стороны работников органов контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Система органов контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд определена органами контроля в сфере размещения заказа, которые обозначены в ст. 17 Закона № 94-ФЗ. Согласно новому Закону № 44-ФЗ трехзвенная система таких органов отражена в ст. 99. Способы совершения преступлений со стороны указанных органов – вымогательство и получение взяток за предоставление преференций при рассмотрении жалоб участников размещения заказа, затягивание сроков их рассмотрения, неприменение мер по выявленным нарушениям закона с целью присуждения победы на торгах «своим» участникам.

Например, Следственными органами в одной из областей было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 285 УК РФ в отношении заместителя руководителя органа контроля в сфере размещения заказа А., злоупотребившего своими должностными полномочиями из корыстной заинтересованности при рассмотрении возглавляемой им комиссией дела, возбужденного по жалобам ООО «С...» и ООО «С-1...» на действия аукционной комиссии образовательного учреждения при проведении открытого аукциона в электронной форме на выполнение капитального ремонта здания. По результатам рассмотрения жалоб было принято заведомо для А. незаконное решение о признании жалоб необоснованными. В результате незаконных действий А., направленных на ограничение доступа к участию в электронном аукционе ООО «С...» и ООО «С-1...», состоявшийся аукцион проведен с участием двух из пяти юридических лиц – ООО «П...» и ООО «Э...». Сумма заключенного с ООО «Э...» контракта составила более 87 млн руб. При этом в соответствии с полученными в ООО «С-1...» данными контракт мог быть заключен и по значительно меньшей цене.

§ 2.3. Выявление и пресечение коррупционных правонарушений в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд средствами прокурорского надзора

Выявление преступлений, связанных с противоправной деятельностью в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд силами и средствами прокурорского надзора, может осуществляться в результате «общенадзорных» проверок, основаниями для проведения которых согласно п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» являются: поступившая информация (обращения граждан, должностных лиц, сообщения средств массо-

вой информации и т.п.), другие материалы о правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий.

При выявлении в процессе «общенадзорных» проверок признаков преступлений в сфере закупочной деятельности для государственных и муниципальных нужд прокуроры обязаны направлять материалы в следственные органы для проверки в порядке ст. 144 – 145 УПК РФ путем составления рапорта об обнаружении признаков преступления (ст. 143 УПК РФ) и вынесения постановления о направлении материалов в следственные органы на основании подп. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Организация проведения проверок является ключевым моментом, определяющим эффективность применения прокурором полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов¹. В связи с указанным правильно организованные прокурорские проверки и в целом надзор в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд будут способствовать повышению эффективности прокурорского воздействия в указанной сфере отношений.

Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Организация надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд основывается на следующих составляющих:

сбор информации о состоянии законности в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных, муниципальных нужд;

планирование надзорной деятельности;

проведение проверок в сфере закупок;

контроль и проверка исполнения требований прокурора об устранении нарушений законодательства, регламентирующего осуществление закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Проверки исполнения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд должны носить целевой характер. Учитывая комплексный характер коррупционных проявлений в государственном и муниципальном управлении, затрагивающих различные сферы законода-

¹Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М.: Зерцало-М, 2011. С. 165.

тельного регулирования (бюджетного, антимонопольного, о закупках и др.), проверки могут проводиться во взаимодействии с иными профильными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Федерации¹. При этом основные усилия должны быть направлены на выявление и пресечение фактов хищения бюджетных средств, коррупционных проявлений при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов, сговоров на рынке закупок, особое внимание необходимо уделять исполнению законодательства о противодействии коррупции и защите конкуренции.

В основу организации проверок такого рода должны быть положены результаты систематического мониторинга государственных и муниципальных закупок, при котором особое внимание должно уделяться:

распределению бюджетных средств, выделенных на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с использованием информации, размещенной на едином официальном сайте госзакупок www.zakupki.gov.ru;

закупкам на суммы, превышающие 1 млн руб.;

закупкам по приобретению предметов роскоши; по строительству и ремонту объектов транспортной инфраструктуры, жилищного и гражданского строительства, медицинской техники, оборудования и лекарственных средств;

закупкам, при осуществлении которых контрагентом по контракту выступают часто повторяющиеся юридические лица – участники гражданского оборота.

К проведению проверок у выявленных в результате такого мониторинга государственных и муниципальных заказчиков (при наличии информации о нарушениях), на наш взгляд, необходимо привлекать специалистов на основании ст. 22 Закона о прокуратуре. Это могут быть экономисты, специалисты – маркетологи, ученые, область исследований которых направлена на изучение конкуренции, преподаватели вузов, можно привлекать в качестве специалистов и представителей ФАС России и др.

¹ См. подробнее: *Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора: методич. рекомендации* / Т.Л.Козлов и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012.

Соответственно, заключения и справки таких специалистов должны опираться на результаты исследования определенного сегмента рынка, содержать ответы на вопросы, поставленные прокурором относительно наличия (отсутствия) признаков сговора участников размещения заказа, экономические обоснования внешне «пассивного» поведения участников аукционов, соотносимость их «пассивного» поведения с финансовыми затратами на внесение денежных средств для участия в аукционах, «разделов» лотов и др.

Проблемным вопросом при привлечении таких специалистов может стать вопрос об оплате их услуг за счет бюджетных средств. В случаях, когда справка специалистом представлена в рамках ч. 2 ст. 6 Закона о прокуратуре, то проблема с оплатой снимается. Если же для дачи заключения специалиста потребуется проведение глубокого исследования, привлечение финансовых ресурсов, то вопрос может повиснуть в воздухе ввиду отсутствия соответствующих средств.

Однако в такой ситуации все же можно найти выход. Ряд вузов, научных учреждений (научно-исследовательских, маркетинговых и других центров и институтов) заинтересованы в получении эмпирической базы о фактическом состоянии рынков госзакупок, поэтому в рамках своих научных исследований их представители могут оказывать содействие в даче заключений относительно наличия (отсутствия) признаков сговора на торгах, что не потребует оплаты со стороны органов прокуратуры.

В целях недопущения разглашения служебной информации, исключения фактов сговора между специалистами, привлекаемыми к прокурорской проверке (готовящими заключение), и проверяемыми участниками размещения заказа, в действиях которых усматриваются нарушения, прокурору, организующему проверку и готовящему материалы для экспертизы, в отдельных случаях целесообразно «шифровать», обезличивать участников и предоставляемые ими документы, исключать даты проведения торгов с целью невозможности их идентификации. Такая конспирация прокурором может осуществляться и в том случае, когда имеются признаки давления на участников прокурорской проверки либо иные обстоятельства.

Вместе с тем рассчитывать на бесплатную подготовку по заданиям и поручениям прокуроров заключений, исследований

рынков, в том числе по фактам ценовых сговоров, а также иных заключений и исследований, проводимых в рамках «общенадзорных» проверок, прокурорам не стоит. В любом случае при привлечении к проверкам исполнения законов специалистов встанет вопрос о финансировании их услуг органами прокуратуры, а значит, расходы на данные цели должны прогнозироваться ежегодно, так как качественная прокурорская проверка по узким отраслям знания не может быть проведена без специалистов¹.

Предметом анализируемого направления прокурорского надзора является:

исполнение бюджетного законодательства при осуществлении государственных и муниципальных закупок;

исполнение гражданского законодательства при размещении заказов, при исполнении государственных, муниципальных контрактов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

законность издаваемых нормативных правовых актов в сфере государственных, муниципальных закупок.

Объекты прокурорских проверок, проверяемые вопросы определяются исходя из структуры системы закупок и стадий закупочного механизма.

В целом система государственных (муниципальных) закупок представлена взаимосвязанными между собой органами и организациями, которые в зависимости от возложенных на них функций и полномочий можно разделить на четыре группы.

I группа – органы, организующие закупки в целом – координирующие органы: органы власти федерального, регионального, муниципального уровней, на которые возложены полномочия по организации закупок, регулированию закупочной сферы.

II группа – органы, организации, размещающие государственный (муниципальный) заказ либо участвующие в его размещении:

а) государственные, муниципальные заказчики, уполномоченные ими государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы местного самоуправления, казен-

¹ См.: *Игонина Н.* Противодействие органов прокуратуры сговорам на рынке закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд // *Законность.* 2011. № 8, 9.

ные учреждения и иные получатели средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при размещении заказов за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования;

б) иные заказчики – бюджетные учреждения при размещении ими заказов независимо от источников финансового обеспечения их исполнения;

в) комиссии по размещению заказа (конкурсные, аукционные, котировочные);

г) операторы электронных площадок.

III группа – юридические лица – участники размещения заказа, исполнители, подрядчики по государственным (муниципальным) контрактам.

IV группа – органы контроля в сфере размещения заказов:

а) федеральные органы, осуществляющие контроль в сфере размещения заказов;

б) органы контроля субъектов Российской Федерации в сфере размещения заказов;

в) органы контроля в сфере размещения заказов, созданные на муниципальном уровне (на уровне муниципального района, городского округа).

С вступлением в силу с 1 января 2014 г. Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» система участников государственных и муниципальных закупок существенным образом расширилась.

Так, ко второй группе органов, организаций, размещающих государственный (муниципальный) заказ либо участвующих в его размещении, будут добавлены уполномоченные учреждения¹.

Детализируется III группа юридических лиц – участников размещения заказа, исполнителей, подрядчиков по государственным (муниципальным) контрактам. К ним добавятся контрактные службы и контрактные управляющие юридических лиц – участников размещения заказа.

Новыми участниками закупочных отношений станут эксперты (экспертные организации), привлекаемые заказчиками и

¹ Под уполномоченными учреждениями понимаются казенные учреждения, на которые возложены предусмотренные ст. 26 Закона № 44-ФЗ полномочия по осуществлению централизованных закупок для нескольких заказчиков.

иными участниками закупки для подготовки соответствующих заключений, органы, осуществляющие мониторинг, аудит в сфере закупок.

Существенные изменения коснутся и системы органов контроля, которая представлена в виде трехзвенной структуры.

1 звено – органы контроля в сфере закупок (идентичные с действовавшими согласно ст. 17 Закона № 94-ФЗ):

Федеральная антимонопольная служба России – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок и согласование закрытых способов определения поставщиков;

Федеральная служба по оборонному заказу – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну, а также по согласованию закрытых способов определения поставщиков, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну¹;

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (муниципального района, городского округа), уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок.

2 звено – органы, осуществляющие правоприменительные функции по кассовому обслуживанию бюджетов:

Федеральное казначейство (ст. 166¹ БК РФ) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

органы управления государственными внебюджетными фондами.

¹ Определены на основании постановления Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

3 звено – органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
органы Федерального казначейства, обозначенные в ст. 265, 269¹, 269² БК РФ;

органы государственного и муниципального финансового контроля субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ)¹, целью которого является внедрение единого прозрачного цикла формирования, размещения заказа и исполнения контрактов. Основными изменениями в регулировании закупок в рамках контрактной системы по Закону № 44-ФЗ являются: планирование, нормирование, обоснование закупок; появление новых способов закупок (способов определения поставщиков); антидемпинг; новые требования к финансовому обеспечению заявок и контрактов; мониторинг закупок; профессионализация и персональная ответственность заказчика; контроль и аудит результатов исполнения контракта; возможность несудебного расторжения контракта заказчиком и поставщиком; единая контрольно-информационная система.

Закон № 44-ФЗ ввел понятие контрактной системы и обозначил ее участников (ст. 3), заменил термин «размещение заказов», используемый в ранее действующем Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ), на понятие «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)». Несмотря на разную формулировку, суть процесса осталась неизменной и сводится к поиску контрагента для осуществления закупки. Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Закон № 44-ФЗ включил такие новые спосо-

¹Для отдельных норм указанного Закона предусмотрены более поздние сроки вступления в силу. Полностью Закон № 44-ФЗ начнет действовать с 1 января 2017 г.

бы определения поставщика, как открытый и закрытый конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и открытый запрос предложений; детализировал процедуры планирования закупок (ст. 6, 17), ввел новые понятия их обоснования (ст.18) и нормирования (ст. 19); закрепил обязанность проведения общественного обсуждения закупок (ст. 20), закрепил в ст. 99 трехзвенную систему органов контроля.

Законодательными новеллами, закрепленными в Законе № 44-ФЗ, не имевшими аналогов в утратившем силу Законе № 94-ФЗ, являются также:

функция мониторинга – система наблюдений, осуществляемых в соответствии со ст. 97 на постоянной основе, которая обеспечивается Министерством экономического развития Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, местной администрацией;

функция аудита в сфере закупок, которой согласно ст. 98 наделены Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, образованные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления соответственно.

Закон № 44-ФЗ установил новые дополнительные требования к описанию объекта закупок, обоснованию начальной цены контракта, обеспечению заявки на участие в закупке, оценке заявок, а также к участникам закупок.

Закон № 44-ФЗ явился системным регулятором полного закупочного цикла, так как им комплексно регламентированы такие этапы закупочной деятельности, как планирование, осуществление закупок, исполнение контракта (детализированы процедуры его изменения и расторжения), контроль исполнения (аудит).

В качестве *основных объектов прокурорского надзора* за исполнением Закона № 44-ФЗ необходимо обозначить участников контрактной системы, указанных в ст. 3 Закона № 44-ФЗ, в их числе:

федеральный орган исполнительной власти, 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 нормативно-правового регулирования в сфере закупок;

государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;

государственные, муниципальные заказчики, заказчики;

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

уполномоченные органы, уполномоченные учреждения (п. 10 ст. 3, ст. 26 Закона № 44-ФЗ);

специализированные организации;

операторы электронных площадок.

Особое место в контрактной системе отведено государственным и муниципальным заказчикам и заказчикам в лице:

казенных учреждений (во всех случаях);

бюджетных учреждений по общему правилу, если последние осуществляют закупочную деятельность в соответствии с подп. 7 ст. 3, ч. 1

ст. 15 Закона № 44-ФЗ за счет бюджетных ассигнований в виде субсидий.

Такие участники закупочных отношений, как контрактные службы, контрактные управляющие, комиссии по осуществлению закупок, их члены, представляют собой структурные подразделения (органы либо представителей, участников отдельных подразделений заказчика), а потому не являются самостоятельными объектами прокурорского надзора.

К иным объектам прокурорского надзора за исполнением Закона

№ 44-ФЗ можно отнести также автономные учреждения, государственные, муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица, которым вменена обязанность ст. 15 Закона № 44-ФЗ осуществлять закупки в рамках Закона № 44-ФЗ, а именно:

а) *автономные учреждения, государственные, муниципальные унитарные предприятия* (п. 4 ст. 15 Закона № 44-ФЗ) при предоставлении им в соответствии с БК РФ и иными нормативными правовыми актами средств из бюджетов бюджетной системы на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности при планировании и осуществлении ими закупок за счет указанных средств;

б) *автономные учреждения, государственные, муниципальные унитарные предприятия*, в случае если государственные и муниципальные заказчики указанным юридическим лицам передали на безвозмездной основе по договорам (соглашениям) свои полномочия на осуществление закупок в соответствии с ч. 6 ст. 15 Закона № 44-ФЗ;

в) *юридические лица, не являющиеся государственными или муниципальными учреждениями, ГУПами, МУПами*, на основании п. 5 ст. 15 Закона № 44-ФЗ, в случае реализации ими инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства при осуществлении ими закупок за счет бюджетных инвестиций в соответствии с бюджетным законодательством, в рамках договоров об участии Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в собственности субъектов инвестиций.

Самостоятельными объектами прокурорского надзора за исполнением Закона № 44-ФЗ являются также ***органы мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок.***

Контроль в сфере закупок в соответствии со ст. 99 Закона № 44-ФЗ осуществляют следующие органы:

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (ФАС России), контрольный орган в сфере *государственного оборонного заказа* (Федеральная служба по оборонному заказу), органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции *по кассовому обслуживанию* исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (Федеральное казначейство – ст. 166¹ БК РФ), финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (органы финансово-бюджетного надзора, органы государственного (муниципального)

финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации, органы Федерального казначейства, финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований (ст. 265, 269¹, 269² БК РФ).

Новыми объектами прокурорского надзора в данной сфере, за исключением Счетной палаты Российской Федерации, становятся *органы аудита в сфере закупок* – контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, образованные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетные органы муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованные представительными органами муниципальных образований.

При проведении прокурорских проверок исполнения Закона № 44-ФЗ можно использовать данные единой информационной системы, которая должна вестись в соответствии со ст. 4 Закона № 44-ФЗ, где отражены в том числе следующие сведения: планы закупок; планы-графики; информация о реализации планов закупок и планов-графиков; реестр контрактов, заключенных заказчиками; реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний; отчеты заказчиков и др.

В ходе осуществления прокурорского надзора следует обращать внимание на выполнение своих обязанностей со стороны органов контроля. Для этого необходимо учитывать следующие требования Закона № 44-ФЗ:

При планировании закупок¹:

соответствие планов закупок и планов графиков закупок требованиям ст. 16, 17, 21;

соблюдение порядка формирования, утверждения, ведения указанных планов, своевременность их размещения в информационной системе;

установление соответствия планируемой закупки целям, обозначенным в ст. 13;

обоснование объекта (объектов) закупки, исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки со-

¹ Далее будет приводиться только нумерация статей Закона № 44-ФЗ.

гласно установленным в соответствии со ст. 19 требованиям к закупаемым заказчиком товарам (работам, услугам), а также из требований к предельной цене и (или) нормативным затратам на обеспечение функций публичных органов, в частности: обоснование при формировании плана-графика начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем в порядке ст. 22;

соответствие закупаемых товаров (работ, услуг) заявленным (прогнозируемым) объемам;

наличие (отсутствие) у планируемых к приобретению товаров (работ, услуг) избыточных потребительских свойств (не являются ли они предметами роскоши в соответствии с ч. 2 ст. 19);

правильность наименования объекта закупки в соответствии с каталогом товаров, работ, услуг (ч. 4 ст. 23).

При осуществлении закупок (проведении процедуры определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей):

правильность выбора способа и проведения процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии со ст. 24, гл. 3;

соблюдение процедур совместных конкурсов и аукционов (ст. 25);

законность ограничения участия в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (ст. 27);

законность предоставления преимуществ при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии со ст. 28–30 (учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов, субъектам малого предпринимательства, социально ориентированным некоммерческим организациям);

законность установления заказчиком требований к участникам закупки при осуществлении закупки (ст. 31);

правомерность установления критериев оценки заявок в документации о закупке (ст. 32);

соблюдение заказчиком при описании объекта закупки в документации о закупке правил, установленных ст. 33;

соответствие проекта контракта, представленного в извещении, приглашении принять участие в определении поставщика, документации о закупке, заявке, окончательном предложении

участника закупки тексту заключенного сторонами контракта (ст. 34);

соблюдение требований ст. 34 при заключении контракта об обязательном включении: условий об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя), условий о приемке товара, (работы, услуги), условий о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта;

соблюдение процедур отмены определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ст. 36).

Следует учитывать, что способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), исходя из общих положений осуществления закупок, и специфика проведения каждого из таких способов регламентированы ст. 48 – 92 Закона № 44-ФЗ. Содержание деятельности заказчика по осуществлению закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), ее основания, процедуры должны соответствовать требованиям ст. 93.

При исполнении контракта:

выполнение сторонами обязательств комплекса мер (ст. 94), реализуемых после заключения контракта, в их числе:

а) приемка поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

б) оплата заказчиком товара, работы, услуги, отдельных этапов исполнения контракта;

в) применение мер ответственности и совершение иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта;

г) предоставление информации поставщиком о ходе исполнения своих обязательств, в том числе о сложностях при исполнении контракта, правомерность изменения либо расторжения контракта (ст. 95).

Существенным является то обстоятельство, что в Закон № 44-ФЗ вводится новый термин – «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)», который полностью заменяет термин «размещение заказа». Соответственно, исходя из нового понятия определения поставщика, подрядчика, исполнителя будет формироваться и новая система участников закупочных отношений.

При организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках в первую очередь объектами прокурорских проверок должны быть органы, организующие закупки в целом, так называемые координирующие органы, к которым можно отнести органы исполнительной власти (их структурные подразделения) различных уровней, уполномоченные на организацию закупок товаров (работ, услуг) для (муниципальных) нужд. На уровне субъектов Федерации и муниципальных образований функции координирующих органов в сфере закупок могут возлагаться на экономические, финансовые управления (министерства, отделы), а также на специализированные органы в сфере размещения заказов¹.

При проведении проверки исполнения законов органами государственного контроля прокурору следует руководствоваться требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195, в котором всем прокурорам предложено первостепенное значение придавать выполнению контролирующими органами обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений, требовать в необходимых случаях выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности, в случае бездействия органов контроля решать вопрос об ответственности их руководителей.

Специфика проверки исполнения законодательства органами государственного контроля определяется характером властных полномочий, а также задачами этих органов, которые сами наделены правом проводить проверки, выявлять нарушения законов и принимать меры по их устранению. Прокурор, проверяя законность актов и действий этих органов, вправе и обязан проверить не только их полноту, своевременность и эффективность, но и результативность принятых мер по устранению выявленных нарушений и привлечению виновных к ответственности.

При проведении проверки конкретных сигналов о нарушениях, допущенных контролирующими органами, прокурору це-

¹ См.: *Иголина Н.А., Опеньшев О.С.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд: науч.-методич. пособие. М., 2010. С. 20.

лесообразно истребовать от них относящиеся к конкретной ситуации сведения и документы, административные материалы.

При проведении проверки деятельности органов государственного контроля прокуратуры, как правило, выясняют:

выполняются ли возложенные на них полномочия;

какие проверки проводились органами государственного контроля, все ли сферы деятельности подконтрольных объектов охватывались во время этих проверок;

законность, полноту и своевременность принятых контролирующим органом мер по выявленным фактам правонарушений;

проводились ли повторные проверки для контроля устранения выявленных нарушений;

соблюдается ли установленная законом процедура привлечения виновных к административной ответственности;

выполняется ли требование законодательства о направлении материалов по выявленным уголовно наказуемым правонарушениям в правоохранительные органы и др.

Типичные нарушения законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд

Как показывают проводимые НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ исследования, многочисленные нарушения закона о закупках допускаются практически на всех стадиях закупочной деятельности, что создает условия для коррупционных проявлений и в значительной степени ограничивает конкуренцию хозяйствующих субъектов.

Распространены случаи размещения заказа у единственного поставщика без проведения законодательно установленных процедур торгов. Продолжают фиксироваться факты размещения заказов вне установленных конкурсных процедур либо с их нарушением, нарушения порядка информационного обеспечения участников, установления в конкурсной документации незаконных требований к участникам размещения заказа, завышения цен при формировании конкурсной документации и заключении контрактов, неправомерного изменения их условий, ненадлежащего исполнения и приемки товаров, работ и услуг. Выявляются факты неисполнения требований законодательства в действиях муниципальных заказчиков и бюджетных учреждений при размещении

заказов для муниципальных нужд на стадиях проведения торгов и заключения контрактов.

Негативное влияние на состояние законности в сфере закупок оказывают выявляемые прокурорами незаконные правовые акты муниципальных органов и содержащиеся в них коррупциогенные факторы, позволяющие создавать преференции отдельным хозяйствующим субъектам и административные барьеры для других участников закупок.

Однако правонарушения в сфере закупок для государственных нужд установлены и в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Имеются факты завышения цены контрактов, конфликта интересов при приемке работ. Неисполнение требований законодательства о закупках для государственных нужд установлено также в деятельности некоторых федеральных министерств и ведомств.

Анализ прокурорской практики позволяет выделить следующие наиболее распространенные нарушения законодательства в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Нарушения, выявляемые на первоначальных стадиях закупочной деятельности – при определении потребности в товарах, работах, услугах для государственных и муниципальных нужд (прогнозировании) при формировании государственного заказа (планировании), составлении задания:

планирование закупки товаров (работ, услуг) при отсутствии потребности в ней;

планируемые (прогнозируемые) закупки товаров, работ, услуг расходными обязательствами соответствующего публично-правового образования, планирующего разместить заказ, не являются;

потребность в товаре (работе, услуге) не сформирована законом, решением о бюджете соответствующего уровня (проектом закона, решения о бюджете) согласно требованиям ст. 3 Закона № 94-ФЗ, ст. 65, 69, 69¹, ч. 2 ст. 72 БК РФ расходы на закупку товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд не предусмотрены;

планы-графики закупок формируются с нарушениями требований действующего законодательства, нарушение сроков их размещения в сети Интернет либо неразмещение;

планирование закупок товаров (работ, услуг), потребность в которых не соотносится с целями, задачами, функциями соответствующего государственного (муниципального) и иного заказчика (организации, наделенной его функциями), бюджетного учреждения и др.;

Нарушения при размещении государственного, муниципального заказа – нарушения при создании комиссии по размещению заказов (конкурсной, аукционной, котировочной либо единой) (ст. 7 Закона № 94-ФЗ):

непринятие, несвоевременное принятие решения о создании комиссии;

неопределение состава и порядка работы комиссии;

неназначение председателя комиссии;

отсутствие в составе комиссии необходимого числа лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов по специальной образовательной программе;

общая численность членов комиссии менее установленных законодательством пяти человек;

наличие отношений заинтересованности между членами комиссии по размещению заказа и участниками размещения заказов, подавшими заявки на участие в конкурсе, аукционе, запросе котировок.

Нарушения в деятельности комиссии по размещению заказа:

неправомерность деятельности комиссии в связи с отсутствием на заседании более половины ее членов;

проведение заочного голосования ее членами;

делегирование членами комиссии своих полномочий иным лицам;

неправомерный допуск к участию в конкурсе, аукционе либо рассмотрение котировочной заявки, которая должна быть отклонена;

переговоры между членами комиссии и участниками торгов, запроса котировок;

отказ в допуске к участию в конкурсе или аукционе по основаниям, не предусмотренным законодательством;

отклонение котировочной заявки по основаниям, не предусмотренным законодательством о размещении заказов, и (или) рассмотрение котировочной заявки, которая в соответствии с законодательством о размещении заказов должна быть отклонена;

выбор членом комиссии победителя торгов, победителя в проведении запроса котировок с нарушением требований законодательства о размещении заказов.

Нарушения, допускаемые в процессе информационного обеспечения размещаемых заказов:

ненадлежащее содержание документации (конкурсной, об аукционе);

нарушения, допускаемые при предоставлении документации (конкурсной, об аукционе), разъяснении ее положений.

Нарушения порядка приема заявок, вскрытия конвертов с заявками и открытия доступа к заявкам, поданным в электронной форме.

Нарушения, связанные с допуском к участию в торгах по результатам рассмотрения заявок на участие в конкурсе.

Например, прокуратурой г. Черкесска Карачаево-Черкесской Республики установлен факт необоснованного отказа в допуске к участию в открытом аукционе в электронной форме на право заключения контракта на проведение капитального ремонта системы отопления МКОУ «Гимназия № 17» со стороны членов единой конкурсной комиссии Управления образования мэрии г. Черкесска. Прокурором г. Черкесска в отношении 5 членов единой комиссии Управления образования мэрии МО г. Черкесска возбуждены дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ.

Нарушения, допускаемые при рассмотрении конкурсных предложений, их отклонении и оценке.

Нарушения, допускаемые при определении результатов конкурса, извещении о его результатах.

Нарушения, допускаемые при заключении государственных и муниципальных контрактов.

Нарушения при исполнении государственного и муниципального контракта:

поставка некачественных товаров;

некачественное выполнение работ и услуг;

приемка невыполненных работ заказчиком;

противоправное изменение сторонами условий государственных контрактов (контрактов) на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд заказчиков.

Например, прокуратурой г. Калуги установлены многочисленные нарушения условий контракта, в частности при производ-

стве дорожных работ не соблюдена технология, не произведено устройство газонов, частично отсутствуют дорожные знаки (вместо 35 – 20), однако работы приняты, акты КС-2, КС-3 подписаны. Прокурором г. Калуги вынесено постановление о направлении материалов проверки в правоохранительные органы для решения вопроса об уголовном преследовании по признакам преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 286 УК РФ, в действиях должностных лиц Управления городского хозяйства г. Калуги и ст. 159, 160 УК РФ в действиях подрядчика – ЗАО «Р.»).

В Челябинской области выявлено множество случаев изменения сторонами условий исполнения контрактов путем подписания дополнительных соглашений. Одним из новых способов изменения условий контрактов недобросовестными заказчиками и подрядчиками стало подписание мировых соглашений в Арбитражном суде об установлении новых сроков исполнения контрактов и снижении размера штрафных санкций, подлежащих выплате подрядчиками за просрочку выполнения своих обязательств. По соответствующим фактам реагирование путем возбуждения административных дел, объявления предостережений осуществлялось прокуратурой области и ряда районов. По постановлениям прокуроров о возбуждении административных дел по ч. 2 и 3 ст. 7.32 КоАП РФ Челябинским УФАС рассмотрено 8 дел с назначением виновным лицам (заказчикам и подрядчикам) наказания в виде штрафа.

Неприменение необходимых мер к исполнителям контрактов в случае ненадлежащего исполнения ими условий контрактов: неприменение к исполнителям по государственным, муниципальным контрактам штрафных санкций, неустойки за нарушение сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Например, в Новосибирской области ГБУЗ НСО «Станция скорой медицинской помощи» по результатам проведения открытого аукциона в электронной форме заключило государственный контракт с ООО «АльфаМедикалГрупп» на поставку 7 автомобилей скорой медицинской помощи на сумму 34 825 000 руб. Однако в установленный контрактом срок ООО «АльфаМедикалГрупп» товар заказчику не поставила, контракт расторгнут. Меры по взысканию штрафных санкций не приняты. По представлению прокурора Центрального района г. Новосибирска ГБУЗ принимает меры по взысканию с поставщика неустойки в судебном порядке.

Нарушения при ведении реестров контрактов.

Наиболее часто прокурорами меры реагирования вносятся не в органы, ведущие реестры контрактов, а в адрес государственных и муниципальных заказчиков по фактам нарушения ими сроков направления информации о заключенных контрактах (ч. 3 ст. 18 Закона № 94-ФЗ) для внесения в соответствующий реестр, порядка ведения реестра, достоверности внесения сведений в реестр государственных контрактов.

Нарушения в деятельности органов контроля в сфере размещения заказов при проведении плановых и внеплановых проверок:

несоблюдение сроков (периодичности) проведения плановых и внеплановых проверок на подконтрольных объектах либо непроведение плановых проверок вообще;

несоблюдение порядка рассмотрения жалоб (в нарушение Регламента);

поверхностное рассмотрение жалоб;

неразмещение на официальном сайте необходимой информации по поступившим жалобам;

неприменение исчерпывающих мер по выявленным нарушениям законодательства;

невнесение предписаний на нарушения законодательства;

ненадлежащий контроль исполнения вынесенных предписаний и др.

Меры прокурорского реагирования на нарушения законодательства о закупках.

Мерами прокурорского реагирования на выявленные прокурором нарушения законодательства в сфере госзакупок являются: протест, представление, постановление по делу об административном правонарушении, предостережение, постановление о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (ч. 2 ст. 37 УПК РФ), иск (заявление) в суд (арбитражный суд), информация о состоянии законности.

По общему правилу, установленному приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. б), в указанных документах прокурорского реагирования прокурор обязан излагать правовую сущность, а также негативные последствия

нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. При необходимости принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования. Контролировать фактическое устранение нарушений законов, принципиально реагировать на неисполнение требований прокурора.

Следует отметить, что применение мер прокурорского реагирования по фактам нарушений законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд во многом определяется тем, на какой стадии закупочного механизма выявлено то или иное нарушение.

На первых этапах закупочного механизма при определении потребности в товаре, работе, услуге, формировании государственного и муниципального заказа, когда объемы и перечень закупок только прогнозируются и планируются главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств в рамках бюджетных правоотношений, при выявлении прокурором нарушений либо условий, им способствующих, действенным будет применение мер упреждающего характера, а именно: объявление предостережения либо внесение представления.

Именно на данных этапах закупочной деятельности первостепенное значение при организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров (работ, услуг) для государственных нужд должно уделяться проверке нормативных правовых актов, органов государственной власти и местного самоуправления, а также организаций, осуществляющих размещение государственного (муниципального) заказа, принятых по вопросам закупок, на предмет их соответствия федеральному законодательству. На правовые акты, принятые с нарушениями, прокурором приносятся протесты, либо данные акты оспариваются в суде в порядке гражданского судопроизводства.

Анализ мер прокурорского реагирования свидетельствует о том, что на начальных стадиях механизма закупок прокурорами в основном оспаривались правовые акты органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, принятые в нарушение ст. 2 Закона № 94-ФЗ, содержащие способы размещения заказов, конкурсные процедуры, не предусмотренные названным законом.

Так, прокуратурой Кировской области принесен протест на незаконные пункты Положения о единой комиссии по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг управления Федеральной службы государственной статистики по Кировской области, утвержденного приказом руководителя от 19.01.2012 № 5/п, предоставлявшие ей не предусмотренное Законом № 94-ФЗ право на утверждение конкурсной документации, привлечение экспертов, а также требования от участников торгов разъяснения поданных заявок. На указанные пункты прокуратурой области принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен.

На следующих этапах закупочного механизма, когда государственный, муниципальный заказ размещен с нарушениями законодательства, а государственный или муниципальный контракт сторонами заключен и находится в стадии исполнения либо исполнен, полномочия прокурора сводятся в основном к возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере размещения заказов, предусмотренных ст. 7.29 – 7.32 КоАП РФ, путем вынесения соответствующих постановлений и обращений с исками в арбитражный суд о признании сделок недействительными и применении последствий их недействительности на основании ст. 52 АПК РФ.

Согласно положениям ст. 52 АПК РФ прокурору предоставлено право обратиться в арбитражный суд с исками о признании недействительными сделок и с исками о применении последствий недействительности ничтожных сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований.

Анализ прокурорской практики показывает, что наибольшее число исков о признании недействительными государственных и муниципальных контрактов на поставки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд и применении послед-

ствий их недействительности по результатам надзорных проверок прокуратуры направляют в арбитражные суды по фактам размещения государственного и муниципального заказов, заключения контрактов без проведения процедуры размещения заказа путем проведения запроса котировок, конкурса или аукциона.

Так, Арбитражным судом Алтайского края рассмотрено исковое заявление прокуратуры края о признании недействительным муниципального контракта, заключенного между администрацией Угловского района, АКГУП «Алтайстройзаказчик» (заказчик-застройщик) и ООО «Строительная компания Дедал» (генеральный подрядчик) на выполнение комплекса ремонтно-строительных работ по капитальному ремонту объекта «реконструкция районного больничного комплекса с. Угловское, Угловский район без проведения торгов». Исковые требования прокуратуры края удовлетворены судом, муниципальный контракт признан недействительным.

Важное значение имеют иски о признании сделок, заключенных с нарушением закона, недействительными.

При направлении исков прокурор должен неукоснительно следовать правилу, содержащемуся в п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»: при внесении актов реагирования оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

В этой связи, подавая иск о признании недействительным государственного (муниципального) контракта на поставку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, заключенного с нарушением законодательства, и применении последствий его недействительности, прокурор должен:

в полной мере оценить негативные последствия признания такой сделки недействительной;

соизмерять размер ущерба, причиненного организациям, государству ввиду неправомерного заключения контракта на поставку для государственных нужд и размером затрат бюджета,

необходимых для организации новых торгов, в связи с признанием в суде указанного контракта недействительной сделкой;

не допускать срыва поставок жизненно важных и необходимых товаров, работ, услуг;

принимать во внимание степень и уровень исполнения поставщиком (исполнителем, подрядчиком) своих обязательств по государственному либо муниципальному контракту, заключенному с нарушением законодательства.

Сложности при обращении прокурора в суды могут вызывать ситуации, когда поставка по заключенным с нарушениями законодательства государственным и муниципальным контрактам продуктов питания, медикаментов, лекарственных средств для образовательных, лечебных учреждений уже осуществляется на определенный в контракте срок, а прекращение поставки по иску прокурора о признании сделки недействительной может привести к срыву в работе указанных организаций, нарушить социальные права граждан.

При указанных обстоятельствах прокурор должен оценить степень нарушения и его последствия. Однако если прокурор выявил факты нарушения при размещении заказа, в результате которых была осуществлена поставка продуктов питания, медикаментов, лекарственных средств для государственных и муниципальных нужд ненадлежащего качества, с нарушением срока годности, опасных для жизни и здоровья, то вопрос о признании контракта недействительной сделкой должен быть поставлен в любом случае наряду с применением иных мер прокурорского реагирования к нарушителям, в том числе и уголовно-правового характера.

Согласно ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

Основанием для его вынесения служат выявленные прокурором нарушения уголовного законодательства. В ходе «общенадзорных» проверок прокурорами выявляется значительное количество нарушений, указывающих на признаки преступления уголовно-правового характера.

Например, по постановлениям прокурора г. Новочеркаска Ростовской области, направленным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в отношении директора Департамента ЖКХ и благоустройства администрации г. Новочеркаска Д. возбуждено 5 уголовных дел по ч. 1, 3 ст. 286 УК РФ. Указанным должностным лицом были подписаны акты приемки, содержавшие заведомо ложные сведения о выполнении работ, являвшихся предметом муниципальных контрактов, заключенных с индивидуальным предпринимателем В. (по ремонту дорожной сети города) и с ООО «Промэнерго» (по устройству сетей наружного освещения города). На основании подписанных Д. документов предпринимателю В. из бюджета произведено перечисление более 5 млн руб.

§ 2.4. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия при расследовании коррупционных преступлений в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

С учетом того, что предмет прокурорского надзора, процессуальные полномочия прокурора в досудебном производстве рассмотрены в предыдущем параграфе, в данном разделе рассмотрены вопросы, касающиеся оценки прокурором законности и обоснованности принимаемых органами предварительного расследования процессуальных решений при расследовании коррупционных преступлений в сфере государственного или муниципального заказа, а также мер прокурорского реагирования, направленных на пресечение выявленных нарушений и повышение эффективности осуществляемого органами предварительного расследования уголовного преследования.

Признаки преступлений коррупционной направленности в сфере государственных и муниципальных заказов зачастую выявляются прокурорами в ходе надзора 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 (так называемого общего надзора). При выявлении нарушений закона, содержащих признаки преступления, прокурор выносит постановление о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Однако признаки преступления могут быть выявлены также органами дознания и предварительного следствия. Прокурорский надзор должен осуществляться за ходом и результатами проводимой органами предварительного расследования процессуальной проверки в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ. По результатам ее проведения прокурору необходимо дать юридическую оценку законности и обоснованности принятого процессуального решения о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела и направлении материалов по подследственности.

Как известно, для принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела достаточно установить признаки преступления, объективную сторону и субъекта принятия противоправного решения. Выносимые в уголовном судопроизводстве постановления должны отвечать критериям законности, обоснованности и мотивированности. В случае поступления жалобы или появления сомнений в законности и обоснованности принятого процессуального решения прокурору целесообразно истребовать соответствующие материалы¹, послужившие основанием для принятия соответствующего решения.

Изучая необходимые материалы, оценивая законность и обоснованность принятого процессуального решения, прокурору нужно знать, что условно выделяются пять этапов механизма формирования государственных или муниципальных заказов – «определение потребности в товаре (работе, услуге); формирова-

¹ В данном случае подразумевается необходимость истребования материалов уголовного дела, так как материалы проверки сообщений о преступлении с принятыми процессуальными решениями об отказе в возбуждении уголовного дела органами предварительного расследования направляются прокурорам совокупно.

ние государственного (муниципального) заказа – составление задания; размещение государственного (муниципального) заказа; исполнение государственного (муниципального) контракта; анализ конечных результатов размещения заказа в целях разработки управленческих решений»¹. На каждом из данных этапов существует определенная специфика деятельности государственных и муниципальных органов. Для ее установления необходимо проанализировать положения Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и иных нормативных актов, определить, соблюдены ли заказчиком положения Закона № 94-ФЗ, произошло ли в результате данных действий существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций, охраняемых законом интересов общества или государства, в чем оно выразилось, какое именно должностное лицо совершило определенные действия.

Следует отметить, что правоотношения в сфере государственного или муниципального заказа специфичны и преимущественно регулируются Законом № 94-ФЗ. Согласно его положениям (ст. 3) имеющиеся нужды (потребности) в сфере деятельности уполномоченных органов власти делятся на государственные, муниципальные и иные. При этом под государственными нуждами понимаются потребности Российской Федерации (государственные органы, в том числе органы государственной власти и органы управления государственными внебюджетными фондами) и субъектов Российской Федерации, под муниципальными нуждами – потребности муниципальных образований, а под иными нуждами – нужды бюджетных учреждений. Потребности государственных, муниципальных и иных заказчиков обеспечиваются за счет средств бюджета соответствующего уровня.

Важным вопросом, на который прокурору в данном случае следует обращать внимание, является определение заказчика, в интересах которого заключается государственный или муниципальный контракт. Закон № 94-ФЗ дифференцирует субъектов

¹ *Иголина Н.А.* Этапы реализации механизма закупок товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2009. № 1 (9). С. 42.

организации государственного или муниципального заказа и позволяет рассматривать в качестве таковых государственные органы, том числе органы государственной власти, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения и иных получателей средств бюджета соответствующего уровня. В соответствии с абз. 3 п. 2 ст. 48 ГК РФ казенное и бюджетное учреждения являются юридическим лицом, а согласно ч. 2 ст. 9.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» казенное учреждение наряду с бюджетным является типом государственных или муниципального учреждения. Соответственно бюджетное или казенное учреждение – это некоммерческое государственное или муниципальное учреждение, действующее в интересах собственника (государственного или муниципального) находящегося у него имущества на праве оперативного управления.

Законом № 94-ФЗ (ст. 6) предусматривалась возможность осуществления функции заказчика специализированной организацией, наделенной функциями по размещению заказа без права подписания контрактов (иных контрактов). Как правило, такой организацией является юридическое лицо, обладающее опытом осуществления рассматриваемой деятельности. В ряде случаев федеральным законодателем предусмотрена возможность образования федерального органа исполнительной власти, выполняющего функции заказчика для государственных нужд. Например, согласно Указу Президента Российской Федерации от 14.05.2010 № 589 Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств находится в ведении Министерства обороны Российской Федерации и уполномочено проводить необходимые мероприятия по реализации положений рассматриваемого Закона № 94-ФЗ. Порядок взаимодействия между государственными органами в таких случаях устанавливается решением о создании такого федерального органа.

Отдельно хотелось бы обратить внимание, что Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» рассматриваемые вопросы регулируются применительно к юридическим ли-

цам, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований превышает пятьдесят процентов, их дочерним хозяйственным обществам и дочерним хозяйствующим обществам последних.

Рассматриваемая деятельность может сопровождаться не только нарушением положений закона, но и других нормативных актов. Например, процесс закупки товаров для нужд обороны Российской Федерации регулируется и нормами Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», а также другими нормативными актами. Соответственно, перечень их многообразен. Однако в помощь прокурорам возможно указать нормативные акты, которые могут быть использованы при оценке правильности и полноты изложенных органами предварительного расследования сведений. Прежде всего, это Конституция Российской Федерации, в ч. 2 ст. 8 которой говорится о том, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Также прокурорам необходимо использовать и иные правовые акты, которые перечислены в § 2.1 настоящего пособия, расширенный перечень которых приведен далее в качестве приложения.

Особого внимания прокурора на этапе возбуждения уголовного дела требует проверка правильности описания в соответствующем постановлении обстоятельств совершения преступления (время, место, способ), соответствия содержания указанных статей, частей и пунктов закона его положениям, точности описания механизма нарушения закона и характера наступивших последствий. В постановлении о возбуждении уголовного дела или иных процессуальных актах органами предварительного расследования должны отражаться положения нормативных актов, регулировавших определенные правоотношения на дату принятия противоправного решения (даже в случае, если они в дальнейшем утратили силу). В отличие от данного порядка применение норм Уголовного кодекса РФ должно осуществляться в редакции (прошлой или действующей), которая не ухудшает положения лица, в отношении которого вынесены постановления о возбуждении уголовного дела либо отказе в возбуждении уголовного

дела. Полномочия (обязанности) должностного лица должны быть отражены органами предварительного расследования со ссылкой на положения соответствующего устава, ведомственной инструкции работника. Однако чтобы отразить весь объем полномочий (обязанностей) должностного лица, положений данных нормативных актов может быть недостаточно, поскольку перечень соответствующих полномочий может содержаться в рамках закона, а также других нормативных правовых актов.

В зависимости от объективной стороны преступления, мотива противоправной деятельности действия должностных лиц, прежде всего, могут быть квалифицированы как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) или превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ). Сопряженным данным преступлениям коррупционной направленности может быть преступление, предусмотренное ст. 293 УК РФ.

В тех случаях, когда в материалах проверки сообщения о преступлении не удалось установить Ф.И.О. должностного лица, которое совершило преступление, внимание прокурора должно быть сосредоточено на принятии органами предварительного расследования исчерпывающих мер, направленных на прояснение данной ситуации. Отсутствие таких сведений в постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ будет являться основанием для отмены прокурором такого постановления в соответствии с ч. 1 и 6 ст. 148 УПК РФ. В случае возбуждения уголовного дела по факту совершения преступления и дальнейшего установления причастности к его совершению должностного лица, обладающего особым правовым статусом, порядок предъявления обвинения отдельно регламентирован ч. 1 ст. 448 УПК РФ. Если выявленные прокурором нарушения не позволяют признать принятое по результатам проведения проверки в порядке ст. 144, 145 УПК РФ постановление законным и обоснованным, оно подлежит отмене в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 146 УПК РФ либо ч. 6 ст. 148 УПК РФ.

Расследование преступлений в рассматриваемой сфере производится с соблюдением общих правил уголовного судопроизводства. Специфика реализации государственного или муниципального заказа должна быть подробно установлена в ходе пред-

варительного расследования преступления, так как возможности стадии возбуждения уголовного дела ограничены.

Осуществляя надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования в досудебном производстве, прокурору необходимо знать, что процедура осуществления закупок государством характеризуется определенной и одновременно важной спецификой. В ней присутствуют элементы гражданско-правовых отношений, так как процедура является добровольной и содержит необходимость заключения государственного или муниципального контракта. Специфичность обусловлена тем, что государственные или муниципальные органы, выдвигая свои условия, являются гарантом соблюдения данных победителю конкурса обязательств, который предложит наименьшую цену. Такая процедура поиска именуется «редукцион или обратный аукцион»¹.

Виды нарушений, допускаемых должностными лицами, зависят от этапа осуществления рассматриваемой деятельности². В информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 03.07.2013 № 74/1-04-2013 «О мерах по усилению надзора за исполнением федерального законодательства при реализации программ модернизации систем образования» в числе нарушений указаны: расходование бюджетных средств без проведения процедур, установленных Законом № 94-ФЗ; практика дробления региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления заказов и размещения их на бесконкурсной основе; необоснованные отказы участникам размещения заказа в допуске к участию в торгах³. К нарушениям также могут быть отнесены случаи, когда цена контракта не соответствует данным, указанным в заявке о проведении аукциона, бюджетные денежные средства перечислены в выигравшую конкурс аффилированную компанию, муниципальный контракт заключен с контрагентом, предложившим не самые выгодные условия, условия муниципального контракта изложены буквами латинского алфавита и т.д.

¹ Храмкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. 2-е изд. М.: Юриспруденция, 2011. С. 22 – 23.

² См. подробно § 2.3 настоящего пособия.

³ URL: <http://www.prokrf.ru/226171> (дата обращения: 20.06.2013).

Существенную помощь в данном вопросе могут оказать результаты оперативно-розыскной деятельности специализированных подразделений органов дознания. На это прокурорам необходимо обращать внимание сотрудников органов предварительного расследования и органов дознания, в том числе в ходе проводимых оперативных совещаний, касающихся обсуждения результатов расследования преступлений.

Важным документом, в котором отражаются результаты предварительного расследования, является постановление о привлечении в качестве обвиняемого. При оценке законности и обоснованности данного процессуального решения прокурорам необходимо знать, что в некоторых случаях за нарушения в рассматриваемой сфере предусмотрена административная ответственность (ст. 7.29 – 7.31 КоАП РФ). Соответственно, на данный вопрос необходимо обращать внимание при проверке законности и обоснованности постановления о возбуждении уголовного дела. Если же прокурором установлено, что органами предварительного расследования обвинение предъявлено незаконно, он обязан потребовать устранения выявленных нарушений закона (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) вплоть до прекращения уголовного дела (уголовного преследования). При наличии в деянии признаков административного правонарушения прокурор в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в дальнейшем вправе самостоятельно вынести мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Однако возможность наступления административной ответственности по указанным статьям КоАП РФ требует от прокурора и внимательного подхода при изучении постановлений по делам об административных правонарушениях, так как в действиях лица, привлеченного к административной ответственности, могут содержаться признаки преступления. В таком случае прокурор должен принять меры прокурорского реагирования в виде протеста и после отмены принятого решения о привлечении лица к административной ответственности направить материалы в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

В ходе оценки законности и обоснованности постановления о привлечении в качестве обвиняемого прокурору также надлежит установить, правильно ли квалифицированы действия обвиняемого, принимая во внимание, что «превысить полномочия, ничего не совершая, невозможно»¹. Поэтому превышение должностных полномочий возможно только путем осуществления определенных противоправных действий. В иных случаях преступного бездействия либо совершения противоправных действий и наличия при этом корыстной либо иной личной заинтересованности необходимо говорить о злоупотреблении должностными полномочиями при условии существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Злоупотребление должностными полномочиями совершается из различных побуждений, например «корысть, карьеризм, зависть, совершение незаконных действий в так называемых «интересах дела» либо в целях создания видимости благополучия»². В случае же неисполнения либо ненадлежащего исполнения должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе действия виновных лиц должны подлежать квалификации по ст. 293 УК РФ, не входящей в перечень преступлений коррупционной направленности. Такая квалификация возможна и в случае причинения крупного ущерба, превышающего 1,5 млн руб., или существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организацией либо охраняемых законом интересов общества или государства. Органами предварительного расследования должна быть отражена взаимосвязь между совершенными противоправными действиями и наступившими последствиями. В необходимых случаях подлежат указанию и сведения о том, имело ли лицо «реальную возможность выполнить свои обязанности»³.

¹ *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В.М. Лебедева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 818.*

² *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В.И. Радченко, науч. ред. А.С. Михлин, В.А. Казакова. М.: Проспект, 2009. С. 548.*

³ *Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Н.А. Громов и др. М.: ГроссМедиа, 2007. С. 521.*

В случае причинения государственным и муниципальным органам материального ущерба прокурор должен выяснить, каким именно образом злоумышленник распорядился похищенным имуществом. Если денежные средства переведены на счет в банке, необходимо проверить, принимались ли органами предварительного расследования меры по получению сведений о состоянии счета физического лица, наложению ареста на имущество (ст. 115 УПК РФ). Если такие сведения вопреки положениям п. 4 ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» банком не представлены, прокурор вправе в порядке, предусмотренном ст. 24 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», внести в банк представление. Помимо этого прокурору надлежит внести соответствующее требование в порядке, предусмотренном п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Такие меры прокурорского реагирования необходимо принимать и в других ситуациях, когда в досудебном производстве выявлены нарушения закона.

В ходе изучения материалов уголовного дела прокурору необходимо проверить соблюдение органами предварительного расследования порядка ознакомления участников уголовного процесса с постановлением о назначении судебной экспертизы, заключением эксперта и т.д. Порочной является практика ознакомления с постановлением о назначении судебной экспертизы после получения заключения эксперта. Рассматривая данную ситуацию, Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 24.09.2012 № 1726-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ананчева Дмитрия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 7, статьями 14 и 75, частями первой – третьей статьи 195 и частью первой статьи 198 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» указал, что «это процессуальное действие, по смыслу указанных норм, рассматриваемых в системной связи, должно быть осуществлено до начала производства экспертизы; в противном случае названные участники процесса лишаются возможности реализовать связанные с назначением экспертизы и вытекающие из конституционных принципов состязательности и равноправия сторон права, закрепленные статьей 198 УПК РФ».

Как правило, перед назначением судебной экспертизы, а

также в ходе ее производства экспертам необходимы оригиналы документов, в том числе бухгалтерских. Соблюдение порядка изъятия данных документов непосредственно влияет на допустимость полученных доказательств, в частности заключения эксперта. В зависимости от следственной ситуации данные документы могут быть изъяты органами предварительного расследования в ходе производства обыска либо выемки. С учетом того, что подлежащие изъятию документы могут содержать сведения о государственной или иной охраняемой законом тайне, прокурору необходимо проверить исполнение органами предварительного расследования положений Уголовно-процессуального кодекса РФ о необходимости получения разрешения суда (п. 7 ч. 2 ст. 29 УПК РФ). В случае игнорирования данных требований доказательства должны быть признаны прокурором недопустимыми (ч. 3 ст. 7 УПК РФ).

Особого внимания прокурора требует оценка соблюдения органами предварительного расследования полноты выяснения вопросов о том, осознавал ли обвиняемый характер совершаемых действий, имел ли он возможность совершить инкриминируемые ему действия самостоятельно, получил ли реальную возможность распоряжения полученными денежными средствами и т.п.

Определенную помощь прокурору в данном вопросе может оказать анализ материалов уголовного дела, а именно муниципального контракта, платежного поручения, счета-фактуры, акта приема-передачи имущества, выполненных работ и других документов. Акт приема-передачи имущества, выполненных работ может быть подписан главой государственного или муниципального органа самостоятельно, когда не требуется специальных познаний для проверки подтверждения надлежащего выполнения условий муниципального контракта. В других случаях создается комиссия из различных специалистов, которые обязаны проверить выполнение условий контракта. И в данном случае обоснованность выводов о надлежащем исполнении контракта напрямую зависит от данного ими заключения. Обо всех выявленных недостатках специалист должен сообщить своему непосредственному начальнику либо главе государственного или муниципального органа, подпись которого является завершающей в данном вопросе. Если глава государственного или муниципального

органа был введен в заблуждение относительно полного выполнения контракта, а реальная возможность проверки данной информации у него отсутствовала, например, ввиду особой сложности выполненной работы, то юридической оценке в части обоснованности данного заключения и, соответственно, подтверждения государственным и муниципальным органом выполнения условий контракта должны подлежать действия специалиста. Если возможность проверки сообщенной членами комиссии информации без применения специальных познаний была осуществима, но ответственным должностным лицом, как и членами комиссии, этого не было сделано, а условия контракта так и не выполнены, необходимо уже давать юридическую оценку действиям членов комиссии. Персональную ответственность глава государственного или муниципального органа несет в случаях подписания такого документа членами комиссии по его указанию, когда заранее были известны сведения о наличии недостатков. Сложности вызывают случаи заблаговременного подписания должностными лицами акта о выполнении работ (услуг) накануне окончания календарного года, когда выделенные денежные средства, на которые производятся работы, должны быть освоены государственным или муниципальным органом под угрозой их возвращения. Очевидно, что подписание в таком случае главой государственного или муниципального органа соответствующего акта является противоправным, однако на момент проверки (предварительного расследования) работы могут быть выполнены в начале следующего календарного года, что может повлиять на квалификацию содеянного. Отдельно в данном случае органы предварительного расследования должны дать юридическую оценку документу, который содержал заведомо недостоверные сведения и был использован для мотивации сохранения государственным или муниципальным органом выделенных бюджетных средств.

Принимая во внимание различный характер возникающих следственных ситуаций, прокурору в ходе изучения материалов уголовного дела необходимо обращать внимание и на позицию главного бухгалтера, обладающего правом подписи в финансовых документах, так как изначально вопросы возникают к главе государственного или муниципального органа. С учетом того,

что сфера бухгалтерской деятельности является достаточно сложной и специфичной, роль главного бухгалтера при совершении преступления может быть основной.

В связи с этим в случае отсутствия необходимых документов либо сведений в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого прокурору надлежит потребовать устранения выявленных нарушений федерального законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Выявленные недостатки также могут явиться поводом для возвращения прокурором уголовного дела для производства дополнительного расследования (п. 15 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) либо отмены незаконного (необоснованного) постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) (ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

Таким образом, с учетом изложенной специфики принимаемые меры прокурорского реагирования должны соответствовать характеру выявленных нарушений и быть эффективными в сложившейся ситуации.

Приложение

Список основных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере использования государственного имущества и государственных закупок, противодействия коррупции

Конституция Российской Федерации.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации;

Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Водный кодекс Российской Федерации;

Градостроительный кодекс Российской Федерации;

Гражданский кодекс Российской Федерации;

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;

Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»;

Закон Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»;

Закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»;

Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»;

Земельный кодекс Российской Федерации;

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

Лесной кодекс Российской Федерации;

Уголовный кодекс Российской Федерации;

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»;

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;

Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»;

Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»;

Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»;

Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»;

Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;

Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;

Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»;

Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»;

Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»;

Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель»;

Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране»;

Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»;

Федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах»;

Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;

Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»;

Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»;

Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи»;

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»;

Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»;

Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»;

Федеральный закон от 27.02.2003 № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»;

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»;

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»;

Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»;

Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;

Федеральный закон от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»;

Федеральный закон от 30.06.2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества»;

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»;

Федеральный закон от 05.02.2007 № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;

Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;

Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»;

Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;

Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»;

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»;

Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»;

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Указы Президента Российской Федерации:

от 16.11.1992 № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий»;

от 09.12.1996 № 1660 «О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации»;

от 23.07.1997 № 775 «Об изменении порядка реализации высвобождаемого военного имущества, акционирования и приватизации предприятий военной торговли»;

от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

от 27.04.2007 № 556 «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации»;

от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции»;

от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы»;

от 22.05.2012 № 695 «О мерах по приватизации находящихся в собственности пакетов акций крупнейших компаний топливно-энергетического комплекса».

Постановления Правительства Российской Федерации:

от 09.07.2002 № 512 «Об утверждении Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества»;

от 16.12.2002 № 894 «О порядке подготовки и выполнения охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия»;

от 27.02.2003 № 126 «О порядке отчуждения принадлежащих Российской Федерации акций в случае возникновения у Российской Федерации права требования их выкупа акционерным обществом»;

от 17.09.2003 № 580 «Об утверждении Положения о принятии на учет бесхозных недвижимых вещей»;

от 13.06.2006 № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации»;

от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»;

от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Распоряжение Правительства Российской Федерации:

от 25.10.2010 № 1874-р «Об утверждении перечня юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца».

Постановления Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации:

постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.02.1998 № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»;

постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации»;

постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»;

постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

Приказы Генерального прокурора Российской Федерации:

от 06.09.2007 № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»;

от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»;

от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»;

от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»;

от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»;

от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»;

от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

Указания Генерального прокурора Российской Федерации:
от 14.11.2008 № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики»;
от 10.11.2009 № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов»;
от 11.09.2013 № 387-11, МВД России № 2 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

Информационные письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

от 03.05.2012 № 73/2-713-12 «О дополнительных мерах по усилению прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства»;

от 25.06.2013 № 86-143-2013/Нп22799-13 «О недостатках при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции при использовании земельных участков и распоряжении ими»;

от 03.07.2013 № 74/1-04-2013 «О мерах по усилению надзора за исполнением федерального законодательства при реализации программ модернизации систем образования».

Иные нормативные правовые акты:

постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»;

приказ Минэкономразвития России от 01.11.2008 № 374 «Об утверждении типового положения о территориальном органе Федерального агентства по управлению государственным имуществом».

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере использования государственного и муниципального имущества средствами прокурорского надзора.....	7
§ 1.1. Коррупционные преступления в сфере использования государственного и муниципального имущества.....	7
§ 1.2. Выявление и пресечение коррупционных правонарушений в сфере использования государственного и муниципального имущества средствами прокурорского надзора.....	18
§ 1.3. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия при расследовании коррупционных преступлений в сфере использования государственного и муниципального имущества.....	43
Глава 2. Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере государственных закупок средствами прокурорского надзора.....	59
§ 2.1. Правовое регулирование борьбы с коррупцией в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.....	59
§ 2.2. Коррупционные преступления в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.....	65
§ 2.3. Выявление и пресечение коррупционных правонарушений в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд средствами прокурорского надзора....	73
§ 2.4. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия при расследовании коррупционных преступлений в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.....	98
Приложение. Список основных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере использования государственного имущества и государственных закупок, противодействия коррупции.....	111

**Борьба с коррупционными правонарушениями
в сфере использования государственного имущества
и государственных закупок средствами
прокурорского надзора**

Пособие

Подписано в печать 30.04.2014. Формат 60x90/16. Печ.л. 7,5.
Тираж 200 экз. Заказ 19.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15