Юрий МОЛЧАНОВ

Прокурорский надзор в сфере государственного оборонного заказа

Анализ правового регулирования отношений по формированию, размещению, финансированию и исполнению государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) свидетельствует, что расходование денежных средств при исполнении правового акта, предусматривающего поставки продукции для федеральных государственных нужд, осуществляется, как правило, без должного внимания контролирующих и надзорных органов. Это создает почву для злоупотреблений различных должностных лиц, состоящих на государственной службе, и непосредственно влияет на поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации. Мы полагаем, что назрела необходимость активного влияния органов прокуратуры на позитивное решение проблем в области поставок оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества, выполнения работ и предоставления услуг, а также экспортно-импортных поставок в рамках военно-технического сотрудничества нашей страны с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

В ноябре 2010 г. начальник контрольного управления Администрации Президента РФ К. Чуйченко сообщил Президенту, что, по самым скромным подсчетам, в процессе государственных закупок государство теряет восьмую часть доходов бюджета – 1 трлн руб. из почти 8 трлн. При этом доля «откатов» в выделенном на государственные заказы финансировании составляет около 20%. По сообщению Счетной палаты Российской Федерации, в мае 2011 г. об итогах проверки, проведенной с ноября 2010 г. по март 2011 г., более 2 млрд руб. при государственных закупках были израсходованы с нарушениями. Аудиторы Счетной палаты сослались на пробелы в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также на снижение конкурентоспособности среды и нецелевое расходование средств. Основной объем нарушений при государственных закупках был выявлен в ГОЗ [1].

24 мая 2011 г. Главный военный прокурор РФ С.Н. Фридинский сообщил о трех тысячах правонарушений в сфере гособоронзаказа, о фактах привлечения к дисциплинарной ответственности свыше 500 должностных лиц и об освобождении от занимаемых должностей около двух десятков из них. А также о возмещении ущерба государству на сумму более полумиллиарда рублей. Он заявил, что нужно законодательно закрепить требования, исключающие участие в гособоронзаказе посредников, не имеющих мощностей и трудовых ресурсов, ограничить привлечение соисполнителей. Важно также, чтобы расчеты с единственными участниками торгов производились только по фактически понесенным затратам, с фиксированным размером рентабельности, установленным правительством [2].

В настоящее время отношения в процессе исполнения ГОЗ регулируются федеральными законами от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе», от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве», от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» и другими нормативно-правовыми актами. Однако действия названных законов не предусматривают системной организации государственных закупок, надежных методик расчета начальной цены, сквозного мониторинга и анализа истории закупок, что не позволяет урегулировать отношения в процессе исполнения ГОЗ непосредственными специализированными законодательными положениями.

Более того, выявляемые в ходе прокурорских проверок нарушения свидетельствуют, что действующие положения нормативных правовых актов не всегда способны создать такой правовой режим, при котором требования законодателя будут в полной мере добросовестно исполняться субъектами правоотношений в области ГОЗ. В этот период, наряду с недостаточно эффективной деятельностью контрольно-ревизионных органов, целесообразно именно средствами прокурорского надзора обеспечить неукоснительное соблюдение Конституции Российской Федерации и

Юрий МОЛЧАНОВ – соискатель Санкт-Петербургского филиала Академии Генеральной прокуратуры, военный прокурор Северного флота

исполнение иных нормативно-правовых актов в исследуемой области правоотношений.

В целях определения особенностей деятельности прокуратуры в области ГОЗ необходимо сформулировать понятие прокурорского надзора за исполнением законов в исследуемой сфере – это одно из направлений закрепленного Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» основного вида деятельности органов прокуратуры, осуществляемого от имени государства специально уполномоченными лицами – прокурорами – в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты охраняемых законом интересов общества и государства путем своевременного выявления, устранения и предупреждения нарушений законов в сфере ГОЗ.

Таким образом, сущность прокурорского надзора в сфере государственного оборонного закона состоит в укреплении законности на основе положительного влияния на правоприменительную практику в рассматриваемой сфере с использованием материалов прокурорских проверок. Делается это в целях обеспечения единого понимания законов заказчиками и исполнителями в процессе реализации ГОЗ и точного исполнения ими содержащихся в нормативно-правовых актах предписаний, а также профилактики нарушений закона.

Достижение целей прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ГОЗ обеспечивается выполнением множества соответствующих задач:

1. Обеспечение верховенства Конституции РФ, федеральных законов, регулирующих общественные отношения в сфере ГОЗ.

2. Обеспечение единства и укрепления законности в деятельности государственных органов, обладающих контрольными и распорядительными полномочиями в сфере ГОЗ.

3. Защита прав и законных интересов заказчиков и исполнителей при проведении государственного контроля в данной сфере правоотношений.

4. Защита охраняемых интересов общества и государства в сфере ГОЗ.

Для достижения поставленных целей Генеральной прокуратурой Российской Федерации был издан Приказ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно которому к основным задачам в общенадзорной деятельности органов прокуратуры отнесены надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений. Рост преступлений коррупционной направленности в области экономики потребовал усиления прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства в сфере реализации ключевых направлений государственной антикоррупционной политики, определенных Национальной стратегией противодействия коррупции. Поэтому в рамках указанных мероприятий Генеральной прокуратурой РФ был издан приказ от 15 мая 2010 г. № 209 «Об усилении прокурорского надзора в сфере реализации Национальной стратегии противодействия коррупции». П. 7 приказа к одной из основных задач в области антикоррупционной деятельности относит проведение регулярных проверок исполнения законодательства о государственном оборонном заказе при организации и осуществлении поставок вооружения, военной, специальной техники и материальных средств для нужд Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Учитывая законодательные основы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также положения вышеназванных приказов Генеральной прокуратуры России, можно сформулировать приоритетные задачи, которые поставлены перед прокурорским надзором за исполнением законов в сфере государственного оборонного заказа:

– получение, анализ и обобщение информации о состоянии законности и нарушениях законов в сфере ГОЗ;

– организация проведения регулярных прокурорских проверок с привлечением Федеральной службы по оборонному заказу, ее территориальных органов и других категорий специалистов, оперативное реагирование на нарушения законов в этой сфере и принятие мер к их устранению;

– организация координации и взаимодействия с органами всех ветвей государственной власти в борьбе с нарушениями законности в сфере ГОЗ;

– истребование в территориальных подразделениях Федеральной налоговой службы сведений о заказчиках и исполнителях ГОЗ, допустивших нарушения законодательства;

– требование проведения в соответствии с планами контрольно-ревизионных мероприятий проверок от органов, осуществляющих контроль финансово-экономической и хозяйственной деятельности заказчиков и исполнителей ГОЗ;

– организация надзора за деятельностью органов, осуществляющих контроль в сфере ГОЗ, анализ полноты и качества проведенных ими мероприятий, а также проверка законности мер, принятых контролирующими органами для устранения нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности за совершенные правонарушения в ходе исполнения ГОЗ;

– обобщение результатов прокурорских и иных проверок, оценка качества и эффективности мер реагирования, подготовка и направление соответствующих информационных писем в подчиненные прокуратуры о состоянии законности и недостатках в организации надзора за исполнением законов в сфере ГОЗ;

– проверка организации рабо-

ты в подчиненных прокуратурах по надзору за исполнением законов в сфере ГОЗ;

– проведение координационных совещаний по вопросам противодействия коррупции с обязательным обсуждением и анализом имеющихся материалов и уголовных дел, судебной практики рассмотрения нарушений в сфере ГОЗ;

– принятие действенных мер, направленных на возмещение ущерба, причиненного в результате хищений и нецелевого использования бюджетных средств, выделяемых для нужд обороны в процессе исполнения ГОЗ;

– организация ведения отдельного учета материалов проверок в сфере ГОЗ;

– совершенствование тактики и методики прокурорского надзора за исполнением закона в сфере ГОЗ.

Задачи прокурорского надзора в сфере ГОЗ могут быть конкретизированы в приказах, указаниях и других нормативных актах, издаваемых Генеральным прокурором РФ, Главным военным прокурором РФ, прокурорами субъектов Российской Федерации и военными прокурорами округов (флотов) в зависимости от состояния законности в исследуемой сфере общественных отношений.

Литература

1. *Сурначева Е.* Счетная палата нашла на 2 млрд нарушений в госзакупках // URL: http://www.gazeta.ru/politics/2011/05/30_a_3633389.shtml.
2. *Фридинский С.* Оружие дает «откаты» // Российская газета. Федеральный выпуск. 2011. № 5485 (109).

Максим САФОНОВ

Национальная система противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма

В Концепции национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию доходов), полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утвержденной Президентом РФ в июне 2005 г., указывается, что легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, представляет серьезную угрозу национальной и глобальной безопасности, нарушает функционирование основных экономических и финансовых институтов, препятствуют рыночным преобразованиям и контролю над финансовой системой страны со стороны государственных органов, создает негативный имидж России на международной арене.

До 2000 г. в РФ не было специального закона о противодействии «отмыванию» нелегальных доходов. Но правовой механизм противодействия в российском законодательстве существовал. Россия, как правопреемник СССР, являлась участником Венской конвенции ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., ратифицированной постановлением Верховного Совета СССР от 09.10.1990 г. № 1711-1. Она с самого начала участвовала в работе созданного в 1997 г. Комитета Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег, а в мае 1999 г. подписала Страсбургскую конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов, полученных незаконным путем.

В середине 1999 г. при МВД России был создан Межведомственный центр по противодействию легализации (отмыванию) денег, в составе которого работали сотрудники МВД России, а также прикомандированные специалисты Минфина России, МНС России, ГТК России, ФСБ России, ФСНП и ВЭК России. Однако эффективность создаваемой системы была невелика. В июне 2000 г. Россия была внесена в «черный» список ФАТФ как государство, не принимающее должных мер по борьбе с легализацией. Возникла угроза введения против нашей страны экономических санкций, был оперативно разработан и принят Федеральный закон № 115-ФЗ от 07.08.2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». ФАТФ принял во внимание позицию российского руководства, направленную на создание эффективной системы противодействия «отмыванию», и в сентябре 2002 г. наша страна была исключена из списка НССТ, а в феврале 2003 г. был прекращен ее мониторинг, что означало признание российской системы противодействия.

Федеральный закон № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 07.08.2001 г. стал основополагающим элементом и базисом для дальнейшего построения системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. К настоящему времени он претерпел множество изменений и доработок, направлен-

Максим САФОНОВ – кандидат экономических наук, доцент РАНХиГС при Президенте РФ