

РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

© 2015 Бут Надежда Дмитриевна

доктор юридических наук

© 2015 Тухватуллин Тимур Анварович

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник

НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15

E-mail: ndbut@mail.ru, timurthn@mail.ru

Рассмотрено влияние органов прокуратуры на конкурентоспособность российской экономики посредством обеспечения законности в ее ключевых отраслях. В этом аспекте оценена роль прокуратуры в достижении конкурентоспособности в антимонопольной, бюджетной сферах, в области государственных и муниципальных закупок, государственного оборонного заказа, защиты предпринимательства и свободы экономической деятельности.

Ключевые слова: конкурентоспособность, российская экономика, прокурорский надзор, государственный и муниципальный контроль (надзор), законодательство.

На конкурентоспособность российской экономики и ее инвестиционную привлекательность для зарубежных партнеров существенное влияние оказывает состояние законности в экономической сфере, предопределяющее приоритетное направление надзорной деятельности органов прокуратуры. Последние годы характеризуются ростом активности прокуроров, направленной на выявление и устранение нарушений в сфере экономики.

Так, только за 2014 г. прокурорами по стране вскрыто свыше 1,1 млн нарушений законов, с целью устранения которых внесено почти 200 тыс. представлений, на незаконные правовые акты принесено порядка 110 тыс. протестов, по инициативе прокуроров к административной ответственности привлечено 53,8 тыс. лиц, по материалам прокурорских проверок возбуждено 7632 уголовных дела.

Рассматривая тесную взаимосвязь конкурентоспособности российской экономики и состояния законности, особое внимание, на наш взгляд, необходимо уделить следующим сферам, оказывающим непосредственное влияние на конкурентный потенциал: антимонопольной, бюджетной сферам (включая госзаказ и гособоронзаказ), сфере соблюдения прав предпринимателей.

В связи со сложной экономической ситуацией в 2010-2014 гг., на которую существенное влияние оказали засушливое лето 2010 г. и последо-

вавший неурожай, падение цен на углеводороды, удешевление курса российского рубля, а также введенные в 2014 г. санкции в отношении ряда российских компаний и граждан, на конкурентоспособность российской экономики негативно воздействовал монополизм на товарном рынке. Учитывая неблагоприятное состояние потребительского рынка в условиях экономического кризиса, отрицательно сказывающегося на ценообразовании, прокурорами на местах реализован комплекс мер, направленных на противодействие нарушениям *антимонопольного законодательства*. Ими выявлялись и устранялись факты ценового сговора, злоупотреблений доминирующим положением и иные недобросовестные действия хозяйствующих субъектов, ведущих к резкому росту цен. Использование этих неблагоприятных средств, прямо запрещенных российским законодательством, имело целью получение коммерческой наживы, являлось одной из основных причин значительного роста цен на важнейшие продукты питания. В этой связи борьба с правонарушениями в области формирования цен на основные продукты питания, идущими вразрез с правилами конкурентной борьбы на товарном рынке, остается приоритетным направлением прокурорской деятельности в сфере обеспечения конкурентоспособности российской экономики.

Так, эффективные меры прокурорского реагирования принимались по фактам завышения

торговых надбавок к ценам на продукцию, реализуемую в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Организованные прокурорами надзорные мероприятия способствовали понижению цен на ряд продовольственных товаров. К примеру, в Ивановской, Костромской, Пензенской, Рязанской областях и иных регионах отмечено снижение цен на гречневую крупу, в Брянской области - на молоко и макаронные изделия. Крупные розничные ритейлеры “заморозили” цены на отдельные социально значимые продукты.

Следующим важнейшим направлением деятельности прокуратуры по повышению конкурентоспособности потенциала российской экономики является надзор за исполнением бюджетного законодательства.

Государство, оставаясь крупнейшим собственником, финансирует за счет бюджетных средств многомиллиардные социальные, экономические, оборонные и иные программы. Поэтому посягательства на бюджетные средства - это не только экономические преступления и иные правонарушения, но и серьезная угроза конкурентоспособности российской экономики. За каждой бюджетной строкой стоит определенная функция государства в самых различных сферах жизнедеятельности общества. Хищение и нецелевое расходование бюджетных средств способны подрывать эффективность государственной деятельности в том или ином направлении, сорвать исполнение государственных целевых программ, существенно снизив конкурентный потенциал. Кроме прямого экономического ущерба, нарушения в бюджетной сфере вызывают большой общественный резонанс, формируют представления о неспособности государства “перекрыть” каналы хищения, подрывая тем самым авторитет власти.

Следует отметить, что ситуация с распространенностью и масштабностью нарушений в финансово-бюджетной сфере на протяжении последних лет остается неблагоприятной, обуславливая пристальное внимание к ней со стороны органов прокуратуры. Общая характеристика статистических показателей выявленных прокурорами в 2014 г. нарушений законов в бюджетной сфере и принятых по ним мер следующая: выявлено свыше 120 тыс. нарушений законов (+5,8 % по сравнению с 2013 г.), на 10,7 % возросло количество принесенных на незаконные правовые акты протестов.

Практика показывает, что нарушения допускаются участниками бюджетного процесса всех

уровней *бюджетной системы*. Распространенный характер носят случаи нецелевого и незаконного использования бюджетных средств, отсутствия со стороны главных распорядителей контроля за их использованием, непринятия мер к восстановлению в бюджете средств, использованных незаконно. Прокурорами выявляются и пресекаются нарушения при исполнении доходных и расходных частей бюджетов, из которых наибольшее распространение получили факты несвоевременности поступления доходов, недофинансирования расходных обязательств, несвоевременности освоения финансовых ресурсов, а также нарушения порядка предоставления бюджетных средств.

Одним из важных направлений повышения эффективности расходования бюджетных средств является совершенствование системы *государственного и муниципального заказа*, поскольку именно закупки для публичных нужд составляют существенную часть бюджетных расходов.

Вступление с 1 января 2014 г. в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” (далее - Закон № 44-ФЗ) активизировало надзорную деятельность прокуроров за исполнением законов в сфере госзакупок, оказав тем самым позитивное влияние на повышение конкурентоспособности российской экономики. Если за период 2011-2012 гг. прокуроры устранили порядка 83 тыс. нарушений законодательства о госзакупках, то в 2013 г. прокурорами выявлено и устранено свыше 87 тыс. нарушений законов практически во всех сегментах рынка закупок, по материалам проверок возбуждено почти 600 уголовных дел. В 2014 г. прокурорами выявлено более 116 тыс. нарушений, с целью устранения которых в суды направлено свыше 2 тыс. исков на сумму, превышающую 500 млн руб., внесено порядка 24,5 тыс. представлений.

Рассматривая вопросы конкурентоспособности российской экономики, следует отметить, что она тесно связана с обороноспособностью страны, которая во многом обеспечивается полным и своевременным исполнением *государственного оборонного заказа*¹.

Не случайно, что Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 5 марта 2013 г., потребовал про-

ведения более действенной работы органов прокуратуры по выявлению нарушений при расходовании государственных средств на реализацию программы госвооружения. Выступая на состоявшемся 29 мая 2014 г. Координационном совещании руководителей правоохранительных органов России, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка в числе угроз национальной безопасности назвал незаконные действия в важнейших сферах экономики - госзакупок, гособоронзаказа². Учитывая, что расходы на Государственную программу вооружений на 2011-2020 гг. запланированы в размере 20 трлн руб.³, при их освоении особую важность приобретает контроль и надзор за целевым и эффективным их освоением. С этой целью Генеральной прокуратурой Российской Федерации принят ряд мер, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора в данной сфере отношений⁴.

В результате принятых мер в оборонно-промышленном комплексе наметились позитивные тенденции, напрямую влияющие на конкурентоспособность экономики: укрепилась государственная дисциплина в сфере гособоронзаказа, повышены требования к качеству продукции военного назначения, сократились сроки заключения контрактов на выполнение государственного оборонного заказа и их исполнения, предотвращены или пресечены факты нецелевого использования бюджетных средств, их хищений и расточительства, завышения цен на продукцию, использования теневых схем, фирм-однодневок.

Важнейшее значение для конкурентоспособности российской экономики имеет уровень "благоприятности" климата для создания и развития бизнеса в стране. Поэтому государственная политика последних лет направлена на правовое обеспечение проводимых в стране экономических преобразований, на формирование цивилизованных рыночных отношений, на *защиту предпринимательства и свободы экономической деятельности*⁵. При этом именно свобода экономической деятельности является основополагающим принципом рыночной экономики, непременным условием ее роста, развития и конкурентоспособности. Без нее невозможно функционирование механизмов хозяйственной инициативы, конкуренции, развития предпринимательства, а значит, рыночной экономики и гражданского общества.

С 2008 г. руководством страны активно поддерживаются инициативы прокуратуры в области

защиты прав предпринимателей, которые реализованы в ряде законодательных актов, возложивших на прокуроров качественно новые полномочия в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов.

Одним из первых документов, определивших вектор развития данной сферы общественных отношений, был Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности", в соответствии с которым в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности разработан и 26 декабря 2008 г. принят Федеральный закон № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон № 294-ФЗ).

После вступления в силу Закона № 294-ФЗ органы прокуратуры формируют ежегодный сводный план проведения органами государственного и муниципального контроля (надзора) плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляют согласование выездных внеплановых проверок субъектов предпринимательства, проводимых органами контроля (надзора).

Практика свидетельствует о том, что данные новации оказали, безусловно, положительное воздействие на обеспечение конкурентоспособности экономики страны. Так, из более 900 тыс. предложений органов контроля проверок субъектов предпринимательства в Сводный план проведения плановых проверок на 2015 г. вошли менее половины в связи с отсутствием оснований для проведения проверок; более 40 % контрольных мероприятий будут проводиться контролерами совместно с целью снижения административной нагрузки на российский бизнес.

Анализируя статистические показатели последних лет, можно констатировать, что с момента вступления в силу Закона № 294-ФЗ наблюдается постоянное увеличение количества выявляемых и устраненных прокурорами нарушений прав предпринимателей. Показательно, что после вступления в силу указанного закона в 2009 г. прокурорами было выявлено на 74,5 % больше нарушений закона, чем в 2008 г., в 2010 г. - на 29,4 %, в 2011 г. - на 1,5 %, в 2012 г. - на 6,2 %, в 2013 г. - на 18,8 %, в 2014 г. - на 2 %⁶.

С учетом значимости вопроса защиты предпринимательства для российской экономики в 2012 г. в составе Генеральной прокуратуры Российской Федерации и всех прокуратур субъектов Федерации созданы и успешно функционируют специальные подразделения по надзору за соблюдением прав предпринимателей. Генеральным прокурором Российской Федерации 10 октября 2012 г. подписано соглашение о взаимодействии с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. В 2013 г. проведено Всероссийское совещание прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров по вопросам защиты прав предпринимателей.

Основные усилия прокуратуры в сфере повышения уровня конкурентоспособности и привлекательности российской экономики для бизнеса направлены на снятие административных барьеров, создающих серьезные угрозы свободе предпринимательской деятельности, которые условно могут быть разделены на следующие категории:

- введение необоснованных процедур и запретов для предпринимателей, предоставление отдельным лицам незаконных преференций и привилегий;
- нарушение единства экономического пространства и ограничение свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств;
- незаконное обременение предпринимательской деятельности путем возложения не предусмотренных законом обязанностей, установления условий;
- избыточное администрирование разрешительных процедур, их усложнение и затягивание путем истребования у предпринимателей излишних документов, навязывания им платных услуг и множественных согласований, нарушения сроков рассмотрения заявлений;
- воспрепятствование законной предпринимательской деятельности в процессе осуществления контрольно-надзорных мероприятий;
- нарушение прав предпринимателей при оказании им государственной поддержки.

Существенная часть выявляемых и устраняемых прокурорами нарушений связана с несоблюдением, нередко прямым игнорированием проверяющими органов государственного и муниципального контроля (надзора) требований Закона № 294-ФЗ, устанавливающих основания, процедуру и сроки проведения проверок.

Между тем, несмотря на принимаемые меры по ограничению контрольно-надзорного давления на бизнес, либерализации в этой части законодательства, ситуация с нарушаемостью прав предпринимателей остается проблемной.

Следует отметить, что в целях исправления ситуации, сведения к минимуму проверок хозяйствующих субъектов в Закон № 294-ФЗ многократно вносились изменения (более 40 раз). Последние из них были внесены Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 511-ФЗ (введена ст. 13.3 “Единый реестр проверок”) по инициативе Президента Российской Федерации В.В. Путина, они закрепили за Генеральной прокуратурой Российской Федерации полномочие по ведению в сети Интернет единого реестра проверок юридических лиц и предпринимателей, информации об их результатах и принятых мерах. Данные нормы вступают в силу 1 июля 2015 г.

Полагаем, однако, что вносимые изменения в Закон № 294-ФЗ не смогут кардинальным образом повлиять на негативную ситуацию, сложившуюся в контрольно-надзорной сфере, а следовательно, и на уровень защищенности прав субъектов предпринимательства и конкурентный климат, поскольку в этой области помимо указанного закона применяется еще порядка 100 федеральных законов, регламентирующих отдельные виды контроля (надзора), 80 постановлений Правительства Российской Федерации, а также около 100 различных ведомственных актов, среди которых административные регламенты по исполнению контрольно-надзорных функций.

Кроме того, действующее законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всей системы контроля (надзора), поскольку свыше 60 видов контроля (надзора) изъяты из сферы действия Закона № 294-ФЗ, что не обеспечивает в полной мере гарантии прав субъектов предпринимательства при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.

Неслучайно Президент Российской Федерации В.В. Путин, обращаясь 4 декабря 2014 г. с Посланием к Федеральному собранию Российской Федерации, вновь акцентировал внимание на “необходимости новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов”. Глава государства подчеркнул, что “надо снять ограничения с бизнеса, избавить его от навязчивого надзора и контроля”⁷⁷.

Таким образом, сегодня в России назрела необходимость принятия концептуально нового федерального закона, который выполнял бы роль системообразующего (базового) акта в системе законодательства в области государственного и муниципального контроля (надзора)⁸. Его положения должны быть направлены на обеспечение открытости системы контроля (надзора), в том числе путем закрепления реальных механизмов участия представителей общественных институтов в оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности, информационной открытости и обязательной публичной отчетности контрольно-надзорных органов.

В данной связи полезным может оказаться опыт зарубежных стран, который показывает, что наиболее эффективно проблемы государственного контроля (надзора) решаются в рамках создания единой национальной системы контроля (надзора), основанной на рискориентированной модели осуществления такой деятельности. Данные методы управления рисками особенно успешно используются в Австралии, Великобритании, Дании, Ирландии, Италии, Канаде, Люксембурге, Мексике, Нидерландах, Новой Зеландии, США, Франции, Швеции, Норвегии и Японии. Введение рискориентированной модели позволило в этих странах существенно дифференцировать подход к проведению контрольных мероприятий, сократив тем самым число избыточных проверок.

В настоящее время работа по разработке концепции и проекта соответствующего федерального закона ведется в Правительстве Российской Федерации (Минэкономразвития России), НИУ «Высшая школа экономики» с привлечением представителей бизнеса (РСПП, бизнес-омбудсмены), общественных организаций (Опора России и др.), науки и контрольно-надзорных органов.

Полагаем, что принятие федерального закона о государственном и муниципальном контроле (надзоре) позволит существенно повысить уровень конкурентоспособности экономики нашей страны, поскольку обеспечит поступление инвестиций из-за рубежа, создаст благоприятные условия для начала и развития предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

¹ Подробнее см.: Прокурорский надзор за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе / под общ. ред. А.В. Паламарчука. Москва, 2015.

² URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-180645>.

³ Доклад экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения развития оборонно-промышленного комплекса при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства, регулирующего деятельность оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации». Москва, 2012. С. 19.

⁴ Создана Межведомственная рабочая группа по противодействию правонарушениям в сфере гособоронзаказа, в состав которой вошли руководители МВД, ФАС, ФНС, ФТС, Росфинмониторинга, Росфиннадзора и Следственного комитета. В 2014 г. проведено совместное заседание коллегий Генпрокуратуры, Минобороны, Минпромторга «О состоянии законности в оборонно-промышленном комплексе».

⁵ Подробнее см.: Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности: монография. Москва, 2013.

⁶ См.: Сводный отчет по Российской Федерации по форме 511 (ОН) «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

⁷ URL: <http://www.kremlin.ru/news/47173>.

⁸ Подробнее см.: Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: аналит. докл. / кол. авт.; НИУ «Высшая школа экономики». Москва, 2014.

Поступила в редакцию 05.02.2015 г.