

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963

DOI: 10.17223/23088451/15/16

А.Ю. Мариничева

О СООТНОШЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ С ИНЫМИ ФУНКЦИЯМИ И НАПРАВЛЕНИЯМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов по-разному соотносится с прочими направлениями деятельности отечественной прокуратуры. Практически все направления прокурорской деятельности в тех или иных случаях либо предшествуют этому надзору, либо сопутствуют ему, либо следуют за ним. Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в контрактной сфере в меньшей степени соотносится с такими направлениями, как уголовное преследование и координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Более тесна его связь с участием в рассмотрении дел судами, прокурорским административным преследованием, профилактикой коррупции, мониторингом правотворческой и правоприменительной среды, а также рассмотрением и разрешением обращений.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей, государственные и муниципальные контракты, функции прокуратуры, направления прокурорской деятельности.

Часть 5 ст. 129 Конституция РФ определяет, что полномочия, организация и порядок деятельности отечественной прокуратуры определяются федеральным законом. Статья 1 Закона о прокуратуре устанавливает такие направления прокурорской деятельности, как прокурорский надзор, уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования, участие в рассмотрении дел судами, участие в правотворческой деятельности. При этом распространено мнение, что фактическое содержание современной прокурорской деятельности не исчерпывается указанными направлениями.

По мнению большинства ученых, конкретный перечень направлений деятельности современной российской прокуратуры включает в себя прокурорский надзор [1, с. 5; 2, с. 152], уголовное преследование [3, с. 10], поддержание государственного обвинения [4, с. 72], участие в рассмотрении дел судами [5, с. 27], координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью [6, с. 13], процессуальный контроль [7, с. 23–26] и руководство деятельностью дознания [8], а также осуществление правотворческой [9, с. 30], профилактической [10, с. 55] и правозащитной [11] деятельности. В литературе высказываются различные мнения, какие из них считать основными, а какие – прочими.

Наибольшее распространение получили взгляды на основные направления как на функции прокуратуры. При этом само понятие «функции прокуратуры» также достаточно дискуссионно.

К примеру, одни ученые под функцией прокуратуры понимают отдельный вид ее деятельности [12, с. 26]. Другие включают это понятие либо саму деятельность [13, с. 27; 14, с. 9; 15, с. 8], либо ее часть [16, с. 34].

Третьи – лишь основное направление деятельности прокуратуры [17]. Критерии выделения также различны: задачи, стоящие перед прокуратурой [16, с. 59], или обязанности, возложенные на нее [18, с. 155; 19, с. 116], ее предназначение [20], или же характер отношений с поднадзорными органами и учреждениями [21, с. 113].

Представляется, что под функциями прокуратуры следует понимать основные направления прокурорской деятельности, обусловливаемые возложенными на нее обязанностями и правами, предоставленными прокуратуре для достижения стоящих перед нею целей и задач. При этом функции (основные направления), как справедливо отмечается в литературе, должны занимать значительный удельный вес в общем объеме деятельности органа и отражать его сущность, продиктованную национальными традициями функционирования прокурорских органов [22, с. 42]. С учетом поддержанного подхода современную прокурорскую деятельность можно разделить на функции (основные направления) и прочие направления деятельности.

Вопрос о количестве и содержании конкретных функций современной прокуратуры также спорен. Например, В.Г. Бессарабов к функциям прокуратуры относит: надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации; уголовное преследование; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в рассмотрении дел судами; участие в правотворческой деятельности; международное сотрудничество с соответствующими органами других государств и международными организациями [23, с. 23]. А.Ю. Винокуров добавляет к ним (называя их «направлениями») рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений граждан, участие в профилактической работе [24, с. 35]. Н.Н. Карпов дополняет их участием в заседа-

ниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления [25] и т.п.

Отталкиваясь от предложенных в литературе критериев (обязательное законодательное закрепление, основной характер и отражение социального предназначения прокуратуры) [17, с. 29; 22, с. 43; 26, с. 73], актуальный перечень функций (основных направлений деятельности) прокуратуры следует ограничить прокурорским надзором, уголовным преследованием, участием в рассмотрении дел судами и координацией деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Прочую прокурорскую деятельность – рассматривать в качестве иных направлений прокурорской деятельности, включающих в себя: участие прокурора в административно-юрисдикционной деятельности, рассмотрение и разрешение обращений в органах и организациях прокуратуры, профилактическую и правотворческую деятельность.

Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов в различной степени пересекается с каждым из указанных направлений, поскольку охрана, защита и обеспечение прав предпринимателей при реализации государственных и муниципальных контрактов силами прокуратуры обеспечивается не только в рамках надзорной деятельности. Практически все без исключения другие направления прокурорской деятельности в тех или иных случаях либо предшествуют надзору, либо сопутствуют ему, либо следуют за ним. Более того, в некоторых случаях такая взаимосвязь носит неизбежный, юридически предопределенный характер, является предусмотренным законом процессуальным сопровождением или продолжением надзора. Например, если в процессе надзора за соблюдением прав предпринимателей при реализации государственных и муниципальных контрактов выявляются факты, дающие основание для возбуждения дела об административном правонарушении, которое впоследствии рассматривается судом, прокурор вступает в судебный процесс, что уже выходит за рамки чисто надзорной деятельности, но является ее процессуальным продолжением. В этом плане прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов можно понимать в широком смысле как прокурорскую деятельность, направленную на обеспечение прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов, реализуемую во всех направлениях современной прокурорской деятельности. Однако степень ее выраженности может быть различна: в одних направлениях обеспечение правового положения выражено более рельефно, в других – менее.

Наиболее заметно прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов соотносится с иными направлениями прокурорского надзора в рамках общего надзора. В этой связи отчасти справедливым можно признать, что разграничение многих направлений прокурорского надзора за испол-

нением законов в предпринимательской и экономической деятельности в значительной мере условно [27]. Однако, несмотря на это, прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в данной сфере все же следует рассматривать как самостоятельное направление в рамках общего надзора прокуратуры. Наличие обособленной нормативно-правовой базы, специфика и большая общественная значимость публичной закупочной деятельности позволяют выделить данное направление среди прочих «экономических» направлений в рамках общего прокурорского надзора. В специальных отраслях данный вид надзора практически не выражен, поскольку их основное значение как раз и заключается в обеспечении законности деятельности специальных поднадзорных лиц – следователей, дознавателей, администрации мест принудительной изоляции и судебных приставов – без учета специфики иных участников поднадзорной деятельности.

Одной из основных функций современной прокуратуры является уголовное преследование, содержание которого раскрывает уголовно-процессуальное законодательство. Ранее в юридической науке уголовное преследование рассматривалось в качестве производной от прокурорского надзора функции [28, с. 8; 29, с. 46]. Современное состояние правового регулирования прокурорской деятельности едва ли позволяет сделать такой вывод. В этой связи представляется возможным разделить позиции ученых, предлагающих рассматривать данную функцию в качестве самостоятельной дополнительной функции отечественной прокуратуры [30, с. 12].

Согласно действующему законодательству (ч. 2 ст. 21, п. 2 ч. 2 ст. 37, п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 27 Закона о прокуратуре), в случае выявления признаков преступления по результатам прокурорской проверки соблюдения прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов прокурор вправе вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В этом случае теоретически результаты прокурорской деятельности в рамках надзора могут послужить поводом для возбуждения уголовного дела, однако едва ли можно делать вывод о перерастании надзорной функции в функцию уголовного преследования.

Во-первых, направление материалов с необходимостью не повлечет автоматического решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Более того, п. 2. ч. 2 ст. 37 УПК РФ предусматривает вынесение мотивированного постановления прокурора. Это значит, что следователь или дознаватель при рассмотрении поступивших из прокуратуры материалов должны дать свою личную оценку изложенным обстоятельствам, в том числе оценить мнение прокурора о наличии признаков преступления. По результатам этой оценки принимается соответствующее решение, которое может не совпасть с мнением вынесшего мотивированное постановление прокурора.

Во-вторых, содержание полномочий прокурора, предусмотренных уголовно-процессуальным законом,

позволяет сделать вывод о том, что прокурорская деятельность в стадии возбуждения уголовного дела исчерпывается лишь специальным надзором и не охватывается содержанием прокурорского уголовного преследования. Соответственно, даже положительное решение вопроса о возбуждении уголовного дела на основании представленных прокурором материалов, содержащих признаки преступления, не означает «трансформации» прокурорского надзора в уголовное преследование. Этот вывод также подтверждается анализом положений Закона о прокуратуре, регулирующего непосредственное осуществление прокурорского надзора: ни одна из норм этого закона не предусматривает конкретных правовых средств по направлению материалов, свидетельствующих о наличии признаков преступления, в органы предварительного расследования. Так, ч. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре лишь закрепляет возможность прокурора требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности. В свою очередь, ч. 2 ст. 27 также содержит лишь общую норму, устанавливая, что при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

В-третьих, основное содержание прокурорского уголовного преследования на досудебных этапах уголовного процесса связано с утверждением результатов предварительного расследования. Некоторые авторы прямо связывают начало непосредственного осуществления прокурором функции уголовного преследования с утверждением прокурором обвинительного заключения (акта, постановления) [22, с. 89]. В этом случае вполне очевиден существенный временной разрыв между моментом направления материалов для решения вопросов о возбуждении уголовного дела и моментом утверждения результатов предварительного расследования уголовного дела, возбужденного на основании представленных прокуратурой материалов. Различна также и деятельность прокурора в первом и во втором случаях.

Анализ практики показывает, что показатель возбуждения уголовных дел по результатам прокурорских проверок соблюдения прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов крайне невелик. Так, в Томской области с 2015 по 2018 г. включительно было возбуждено всего 13 уголовных дел по обращениям о нарушении прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов, в Кемеровской области соответственно за рассматриваемый период – 19, а в Новосибирской области – 10.

В этой связи представляется, что прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов в меньшей степени соотносится с функцией уголовного преследования, осуществляемой прокуратурой.

Координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, по мнению

большинства ученых, также относится к основным направлениям прокурорской деятельности – функциям. В литературе ее определяют либо в качестве самостоятельной функции, либо в качестве производной от уголовного преследования или прокурорского надзора. Представляется, что координационная прокурорская деятельность все же в большей степени связана с прокурорским надзором за исполнением законов. Некоторые нарушения закона о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок выявляются в том числе правоохранительными органами в ходе исполнения ими своих непосредственных обязанностей. Однако в сфере надзора за соблюдением прав предпринимателей данное направление выражено менее рельефно в силу специфики предпринимательской деятельности. Принцип осуществления «на свой страх и риск» на паритетных началах с другими участниками экономической и предпринимательской деятельности предполагает формирование предпринимателями самостоятельной активной позиции по обеспечению, охране и защите своих прав и законных интересов. В этой связи деятельность иных субъектов, включая правоохранительные органы, по обнаружению фактов нарушения прав в данной сфере сведена к минимуму. Предприниматель сам делает вывод о том, нарушены ли его права и в каком порядке осуществлять их защиту и восстановление. Единственное исключение составляют случаи нарушения конституционных основ предпринимательства или же умышленного преступного нарушения основных конституционных прав, направленных на обеспечение свободы конкуренции и предпринимательской деятельности. В этом случае координационные методы и формы работы будут способствовать повышению эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей в сфере государственных и муниципальных контрактов.

Анализ практики показывает, что в ходе координационной деятельности за рассматриваемый период не было обращено соответствующего внимания ни на один случай нарушения прав предпринимателей в рассматриваемой области. Однако часто результатом координационной деятельности становится направление материалов в правоохранительные и иные органы по фактам нарушения законов. К примеру, в Томской области межведомственной рабочей группой, состоящей из представителей правоохранительных органов региона, реализованы мероприятия по информированию Росфинмониторинга по Сибирскому федеральному округу о возможных нарушениях закона при осуществлении закупок, осуществленных для государственных нужд учреждениями здравоохранения [31].

Таким образом, координация деятельности иных правоохранительных органов, так же как и уголовное преследование, в меньшей степени обуславливается прокурорским надзором за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов.

Статья 35 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными

законами. В литературе участие прокурора в рассмотрении дел судами рассматривается в качестве одной из основных функций прокуратуры [32, с. 15] или же в качестве производной от прокурорского надзора функции [28, с. 8]. С учетом того, что участие прокурора в суде в большинстве случаев обусловливается предварительной надзорной деятельностью, второй подход представляется более предпочтительным.

С одной стороны, активная позиция предпринимателей по отстаиванию нарушенных прав предполагает судебный порядок защиты в качестве основного, с другой – обуславливает меньшую степень вовлеченности иных субъектов в выявление, обеспечение, охрану, защиту и восстановление нарушенных прав предпринимателей. В этом случае логично предположить, что инициирование судебных производств по результатам прокурорских проверок соблюдения прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов должно быть крайне редко. Как показывает практика, с 2015 по 2018 г. в Томской области органами прокуратуры в суды было направлено 15 исков, в Кемеровской области – 20 исков, а в Новосибирской области – 41.

Наряду с основными направлениями деятельности – функциями – отечественная прокуратура также реализует иные направления деятельности, в числе которых – возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования. Одни авторы включают это направление в прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации [33, с. 43], другие рассматривают как часть отдельного направления прокурорской деятельности, участия прокурора в административной деятельности, – прокурорское административное преследование [22, с. 138]. Представляется, что участие прокурора в административно-юрисдикционной деятельности следует считать дополнительным направлением прокурорской деятельности, производным от прокурорского надзора.

Согласно ст. 25 Закона о прокуратуре, ст.ст. 25.11, 28.1, 28.4 и других КоАП РФ, прокурор имеет право возбуждать административное производство путем вынесения соответствующего постановления. По своей правовой природе данное постановление приравнивается к протоколу об административном правонарушении. Статья 28.4 КоАП РФ устанавливает две категории дел: дела об административных правонарушениях, возбуждаемые исключительно по постановлению прокурора, и прочие дела этой категории, производство по которым может быть возбуждено в том числе по постановлению прокурора. При этом в литературе нет единства, в каких случаях прокурор вправе возбуждать производство во втором случае. Большинство авторов, основываясь на том, что закон указывает на любое правонарушение, полагают, что прокурор уполномочен осуществлять административное преследование по любому правонарушению, о котором ему стало известно. Другие – по любому правонарушению, о котором ему стало известно в ходе надзорной деятельности и при условии охвата деятельности субъекта, подлежащего административной ответственности, предметом проку-

рорского надзора [34]. Третьи – по любому административному правонарушению, о котором ему стало известно в ходе проверочной деятельности [12, с. 630]. Последняя позиция, поддерживаемая Генеральной прокуратурой РФ, представляется более предпочтительной.

Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов представляет собой одно из направлений прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономической и предпринимательской деятельности в рамках общего надзора. В этой связи его осуществление может обуславливать в том числе возникновение административного прокурорского преследования. При этом производство может быть возбуждено как в результате непосредственного обнаружения прокурором признаков административного правонарушения по итогам надзорной деятельности, так и по результатам рассмотрения обращений индивидуальных предпринимателей или иных лиц в органах прокуратуры. Так, в период с 2015 по 2018 г. силами соответствующих прокуратур были привлечены к административной ответственности за нарушение прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов в Томской области 629 человек, в Кемеровской области – 101 человек, в Новосибирской области – 493 человека.

Одним из важных направлений служит профилактическая прокурорская деятельность. Помимо Закона о прокуратуре, правовое регулирование этого вида деятельности осуществляется также иными федеральными законами: Федеральным законом РФ № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральным законом РФ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом РФ № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов». Данные направления в полной мере обусловлены прокурорским надзором.

Из них наибольшую актуальность представляет профилактика коррупции. Поскольку реализация государственных и муниципальных контрактов напрямую связана с использованием бюджетных средств, существуют риски коррупционных проявлений, выражающиеся в виде коррупциогенных факторов, содержащихся в том числе в проектах нормативно-правовых актов. В этой связи Генеральный прокурор РФ в Приказе от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» особо обратил внимание на необходимость проверки соблюдения законодательства в контрактной сфере на системной основе и принятия исчерпывающих мер превентивного характера для обеспечения прозрачности и эффективности деятельности в сфере закупок [35], тем самым дополнительно обеспечив соблюдение прав индивидуальных предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов силами прокурорского надзора.

Статья 9 Закона о прокуратуре возлагает на прокуроров обязанность участвовать в правотворческой деятельности. Согласно Приказу Генерального проку-

рора РФ № 144 от 17 сентября 2007 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшения взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», одним из основных элементов правотворческой деятельности прокуратуры служит правовой мониторинг состояния законодательства и правоприменительной практики в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов. Мониторинг представляет собой одно из эффективных информационно-аналитических средств повышения качества надзорной и иной прокурорской деятельности. Практически он необходим для более обоснованного применения мер прокурорского реагирования и принятия решений при осуществлении надзора за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов.

К примеру, в результате проведенного органами прокуратуры г. Стрежевого Томской области мониторинга было выявлено нарушение сроков направления в уполномоченный на ведение реестра контрактов орган сведений о приемке и оплате товаров, работ, услуг в рамках контрактов, исполненных в 2017 г. [31], что повлекло за собой нарушение имущественных прав заказчиков – индивидуальных предпринимателей, выразившееся в несвоевременном получении оплаты за проведенные работы. Виновный в данном нарушении директор МОУ «СОШ № 3» был привлечен к административной ответственности по ч. 4 ст. 7.29.3 КоАП РФ.

Другим примером может служить принятие прокуратурой Томской области в целях предупреждения незаконного нормотворчества в рамках мониторинга мер, выразившихся в недопущении принятия постановления Администрации Томской области «Об утверждении порядка заключения специальных инвестиционных контрактов в Томской области», которое в нарушение Федерального закона РФ № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» лишало индивидуальных предпринимателей права на заключение названных контрактов и, как следствие, на получение мер государственной поддержки [36].

Следующим важным направлением прокурорской деятельности служит рассмотрение и разрешение об-

ращений в органах прокуратуры. Не будучи самостоятельным, оно органически связано со всеми прочими видами прокурорской деятельности, поскольку одновременно служит как предпосылкой, так и одним из основных методов их реализации, включая прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере государственных и муниципальных закупок. Так, за период с 2015 по 2018 г в прокуратуру Томской области поступило 225 обращений о нарушении прав предпринимателей, из которых 61 (27%) были признаны обоснованными, при этом 50 из них касались нарушения прав предпринимателей в сфере государственных и муниципальных закупок, 13 (26%) из которых были удовлетворены органами прокуратуры Томской области. За этот же период в прокуратуру Кемеровской области поступило 412 обращений о нарушении прав предпринимателей, 85 (примерно 20%) были признаны обоснованными, при этом 41 обращение касалось нарушения прав предпринимателей в рассматриваемой сфере, из которых 14 (34%) были удовлетворены органами прокуратуры Кемеровской области. В Новосибирской области эти показатели за соответствующий период составили: 379 обращений о нарушении прав, из которых 68 (около 18%) обоснованы; 71 обращение касалось нарушения прав предпринимателей в сфере государственных и муниципальных закупок, при этом 24 (33%) удовлетворено органами прокуратуры Новосибирской области. Таким образом, рассмотрение и разрешение обращений в органах прокуратуры напрямую связано с осуществлением прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей.

Подводя итог, можно заключить, что прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере государственных и муниципальных закупок в той или иной степени связан практически со всеми направлениями прокурорской деятельности. В наименьшей степени – с уголовным преследованием и координацией деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Более тесна его связь с участием в рассмотрении дел судами, прокурорским административным преследованием, профилактикой коррупции, мониторингом правотворческой и правоприменительной среды, а также рассмотрением и разрешением обращений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гаврилов В.В., Николаева Т.П., Чугунов А.П. Прокурорский надзор в России. Устройство и деятельность прокуратуры Российской Федерации. Саратов, 1995. 244 с.
2. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М. : Проспект, 2005. 275 с.
3. Турилов Г.Г. Прокурор как субъект доказывания в российском уголовном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002. 21 с.
4. Деряшев Ю.В. Уголовное досудебное производство: проблемы и пути реформирования // Уголовное право. 2005. № 1. С. 81–83.
5. Карнов Н.Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации. М. : Юнити ; Закон и право, 2007. 127 с.
6. Проблемы эффективности прокурорского надзора / под ред. К. Скворцова. М. : Юрид. лит., 1977. 160 с.
7. Соловьев А.Б. Соотношение надзора и ведомственного контроля при расследовании преступлений органами внутренних дел // Проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за законностью расследования преступлений. М., 1992. С. 23–26.
8. Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г., Якубович Н.А. Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России. М. ; Кемерово : Кузбассвуиздат, 1997. 248 с.
9. Ключков В., Рябцев В. О функциях прокуратуры // Социалистическая законность. 1990. № 9. С. 30–31.
10. Мелкумов В.Г. Деятельность прокуратуры: функции, задачи, основные направления, стадии // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. Свердловск, 1981.

11. Кашаев К.А. Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве России. М. : Городец. 2008. 336 с.
12. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М. : Изд-во Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2012. 1159 с.
13. Прокуратура Российской Федерации : (концепция развития на переходный период). М., 1994. 88 с.
14. Королев Г. Пора внести ясность: помощник прокурора – государственный обвинитель // Законность. 2003. № 9. С. 7–10.
15. Курочкина Л.А. Обеспечение прокурором прав участников судебного разбирательства уголовных дел. М. : Юрлитинформ, 2004.
16. Российский прокурорский надзор. М. : Норма, 2001. 384 с.
17. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. 325 с.
18. Шалунов М.С. Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. 1995. № 6. С. 154–155.
19. Давыденко Л.М. Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. М., 1990.
20. Глебов А.П. Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973.
21. Адаменко В.Д. Субъекты защиты обвиняемого. Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1991. 208 с.
22. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск : Изд-во НТЛ, 2013. 164 с.
23. Бессарабов В.Г. Функции современной российской прокуратуры (состояние и перспективы правовой регламентации) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 1 (9). С. 19–25.
24. Прокурорский надзор : учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. М. : Юрайт, 2007. 459 с.
25. Карпов Н.Н. Теоретические вопросы деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов. URL: https://lib.sale/prokurorskiy-nadzor_1295/teoreticheskie-voprosyi-deyatelnosti.html (дата обращения: 10.03.2020).
26. Рябцев В.П. Прокурорский надзор : курс лекций. М. : Норма. 2006. 286 с.
27. Субанова Н.В. Прокурорский надзор как средство укрепления законности в сфере экономики // Журнал российского права. 2012. №1. С. 55–62.
28. Шалунов М. Система функций российской прокуратуры. Кострома : КГУ им. Н.А. Некрасова, 2003. 140 с.
29. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М. : Наука, 1975. 383 с.
30. Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. М. ; Кемерово, 1997. 223 с.
31. Докладная записка прокуратуры Томской области в Генеральную прокуратуру по итогам работы в 2019 году в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Архив прокуратуры Томской области.
32. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. М. : ИПК РК Ген. прокуратуры РФ, 2005. 278 с.
33. Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2000. 223 с.
34. Воронин О.В. О прокурорском административном преследовании // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2011. Ч. 49. С. 34–36.
35. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции : приказ Генерального прокурора РФ от 29.08.2014 № 454 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.03.2020).
36. О результатах работы в сфере прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности за 1-ое полугодие 2019 года : докладная записка прокурора Томской области в Генеральную прокуратуру // Архив прокуратуры Томской области.

On the Relationship Between the Prosecutor's Supervision Over the Observance of Entrepreneurs' Rights in the Implementation of State and Municipal Contracts and Other Functions and Areas of Activity of the Russian Prosecution Service

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2020, no. 15, pp. 81–88. DOI: 10.17223/23088451/15/16

Anna Yu. Marinicheva, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: crim.just@mail.ru

Keywords: prosecution service, prosecutor's supervision of observance of entrepreneurs' rights, state and municipal contracts, functions of prosecution service, areas of prosecutor's activity.

Prosecutor's supervision over the observance of entrepreneurs' rights in the implementation of state and municipal contracts intersects with varying degrees with other areas (functions) defined in the laws, since the prosecution service protects, defends and enforces these rights not only as part of supervision. Virtually all, without exception, areas of the prosecution service activity in certain cases either precede supervision, or accompany it, or follow it. An analysis of practice shows that prosecutor's supervision in the contract area is less related to areas such as criminal prosecution and coordination of other law enforcement agencies in the fight against crime. Closer is its relationship with participation in court hearings, administrative prosecution, corruption prevention, law-making and law enforcement environment monitoring, as well as claim consideration and resolution.

References

1. Gavrilov, V.V., Nikolaeva, T.P. & Chugunov, A.P. (1995) *Prokurorskiy nadzor v Rossii. Ustroystvo i deyatel'nost' prokuratury Rossiyskoy Federatsii* [Prosecutor's supervision in Russia. The structure and activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation]. Saratov: [s.n.].
2. Belyaev, V.P. (2005) *Kontrol' i nadzor v Rossiyskom gosudarstve* [Control and supervision in the Russian state]. Moscow: Prospekt.
3. Turilov, G.G. (2002) *Prokuror kak sub'ekt dokazyvaniya v rossiyskom ugolovnom protsesse* [The prosecutor as the subject of proving in the Russian criminal procedure]. Abstract of Law Cand. Diss. Krasnodar.
4. Derishev, Yu.V. (2005) *Ugolovnoe dosudebnoe proizvodstvo: problemy i puti reformirovaniya* [Criminal pre-trial proceedings: Problems and ways of reforming]. *Ugolovnoe pravo*. 1. pp. 81–83.
5. Karpov, N.N. (2007) *Prokuratura v sisteme gosudarstvennoy vlasti Rossiyskoy Federatsii* [The prosecutor's office in the system of state power of the Russian Federation]. Moscow: Yuniti; Zakon i pravo.

6. Skvortsov, K.F. (ed.) (1977) *Problemy effektivnosti prokurorskogo nadzora* [Problems of the efficiency of prosecutor's supervision]. Moscow: Yurid. literatura.
7. Solov'ev, A.B. (1992) Sootnoshenie nadzora i vedomstvennogo kontrolya pri rassledovanii prestupleniy organami vnutrennikh del [Correlation of supervision and departmental control in the investigation of crimes by law enforcement bodies]. In: *Problemy povysheniya effektivnosti prokurorskogo nadzora za zakonnost'yu rassledovaniya prestupleniy* [Problems of increasing the efficiency of prosecutor's supervision of the legality of crime investigation]. Moscow: [s.n.]. pp. 23–26.
8. Solov'ev, A.B., Tokareva, M.E., Khaliulin, A.G. & Yakubovich, N.A. (1997) *Zakonnost' v dosudebnykh stadiyakh ugovnogo protsesssa Rossii* [Legality in the pre-trial stages of the criminal procedure of Russia]. Moscow; Kemerovo: Kuzbassvuzizdat.
9. Klochkov, V. & Ryabtsev, V. (1990) O funktsiyakh prokuratury [On the functions of the prosecutor's office]. *Sots. zakonnost'*. 9. pp. 30–31.
10. Melkumov, V.G. (1981) Deyatel'nost' prokuratury: funktsii, zadachi, osnovnye napravleniya, stadii [The activities of the prosecutor's office: functions, tasks, main directions, stages]. In: Kozlov, A.F. (ed.) *Prokurorskiy nadzor i ukreplenie sotsialisticheskoy zakonnosti v sovetskom gosudarstve* [Prosecutor's supervision and the strengthening of socialist legality in the Soviet state]. Sverdlovsk: Sverdlovsk Law Institute.
11. Kashaev, K.A. (2008) *Prokuror – garant soblyudeniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v ugovnom sudoproizvodstve Rossii* [The prosecutor as a guarantor of the observance of human and civil rights and freedoms in the criminal proceedings of Russia]. Moscow: Gorodets.
12. Kekhlerov, S.G. & Kapinus, O.S. (eds) (2012) *Nastol'naya kniga prokurora* [Handbook of the prosecutor]. Moscow: Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation.
13. Skuratov, Yu.I. (ed.) (1994) *Prokuratura Rossiyskoy Federatsii (Kontseptsiya razvitiya na perekhodnyy period)* [The Prosecutor's Office of the Russian Federation (Development Concept for the Transition Period)]. Moscow: Research Institute of the RF Prosecutor General.
14. Korolev, G. (2003) Pora vnesti yasnost': pomoshchnik prokurora – gosudarstvennyy obvinitel' [Time to clarify: assistant prosecutor – public prosecutor]. *Zakonnost' – Legality*. 9. pp. 7–10.
15. Kurochkina, L.A. (2004) *Obespechenie prokurorom prav uchastnikov sudebnogo razbiratel'stva ugovnykh del* [Prosecutor's securing the rights of participants in criminal trials]. Moscow: Yurlitinform.
16. Sukharev, A.Ya. (ed.) (2001) *Rossiyskiy prokurorskiy nadzor* [Russian prosecutor's supervision]. Moscow: NORMA.
17. Tushev, A.A. (2005) *Prokuror v ugovnom protsesse Rossiyskoy Federatsii* [The prosecutor in the criminal procedure of the Russian Federation]. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr "Press".
18. Shalumov, M.S. (1995) Funktsii prokuratury: pis'mo v redaktsiyu [Russian prosecutor's supervision]. *Gosudarstvo i pravo*. 6. pp. 154–155.
19. Davydenko, L.M. (1990) [Goals, tasks, functions and main directions of prosecution bodies' activities]. *Prokuratura v sisteme politicheskikh i pravovykh institutov obshchestva* [Prosecutor's office in the system of political and legal institutions of society]. Conference Proceedings. Moscow: Research Institute of the RF Prosecutor General. (In Russian).
20. Glebov, A.P. (1973) Funktsii prokurorskogo nadzora [Functions of prosecutor's supervision]. In: Zhogin, N.V. et al. (eds) *Sovershenstvovanie prokurorskogo nadzora v SSSR* [Improving prosecutor's supervision in the USSR]. Moscow: [s.n.].
21. Adamenko, V.D. (1991) *Sub'ekty zashchity obvinyaemogo* [The subjects of the defense of the accused]. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk State University.
22. Voronin, O.V. (2013) *Teoreticheskie osnovy sovremennoy prokurorskoj deyatel'nosti* [Theoretical foundations of modern prosecutorial activity]. Tomsk: NTL.
23. Bessarabov, V.G. (2009) Funktsii sovremennoy rossiyskoy prokuratury (sostoyanie i perspektivy pravovoy reglamentatsii) [Functions of the modern Russian prosecutor's office (state and prospects of legal regulation)]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 1 (9). pp. 19–25.
24. Vinokurov, Yu.N. (ed.) (2007) *Prokurorskiy nadzor: uchebnik* [Prosecutor's supervision: A textbook]. Moscow: Yurayt.
25. Karpov, N.N. (2011) *Teoreticheskie voprosy deyatel'nosti prokuratury po nadzoru za ispolneniem zakonov i zakonnost'yu pravovykh aktov* [Theoretical issues of the activities of the prosecutor's office to oversee the implementation of laws and the legality of legal acts]. [Online] Available from: https://lib.sale/prokurorskiy-nadzor_1295/teoreticheskie-voprosyi-deyatelnosti.html (Accessed: 10.03.2020).
26. Ryabtsev, V.P. (2006) *Prokurorskiy nadzor: kurs lektsiy* [Prosecutor's supervision: Lectures]. Moscow: Norma.
27. Subanova, N.V. (2012) Prokurorskiy nadzor kak sredstvo ukrepleniya zakonnosti v sfere ekonomiki [Prosecutor's supervision as a means of strengthening the rule of law in the field of economics]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 1. pp. 55–62.
28. Shalumov, M. (2003) *Sistema funktsiy rossiyskoy prokuratury* [The system of functions of the Russian Office of the Prosecutor General]. Kostroma: Kostroma State University.
29. Savitskiy, V.M. (1975) *Ocherk teorii prokurorskogo nadzora v ugovnom sudoproizvodstve* [Essay on the theory of prosecutor's supervision in criminal proceedings]. Moscow: Nauka.
30. Khaliulin, A.G. (1997) *Osushchestvlenie funktsii ugovnogo presledovaniya prokuratury Rossii* [The implementation of the function of criminal prosecution by the prosecutor's office of Russia]. Moscow; Kemerovo: Kuzbassvuzizdat.
31. Archive of the Prosecutor's Office of Tomsk Oblast. (2019) *Dokladnaya zapiska prokuratury Tomskoy oblasti v General'nyu prokuraturu po itogam raboty v 2019 godu v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd* [Report of the Prosecutor's Office of Tomsk Oblast to the Office of the Prosecutor General on the results of work in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs for 2019].
32. Kazarina, A.Kh. (2005) Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov [The subject and scope of prosecutor's supervision of the implementation of laws]. Moscow: IPK RK General'noy prokuratury RF.
33. Stukanov, A.P. (2000) *Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov organami administrativnoy yurisdiksii Rossiyskoy Federatsii* [Prosecutor's supervision of the enforcement of laws by the administrative jurisdiction bodies of the Russian Federation]. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr "Press".

34. Voronin, O.V. (2011) O prokurorskom administrativnom presledovanii [On prosecutorial administrative prosecution]. In: Zhuravlev, M.M., Barnashov, A.M. & Zuev, V.M. (eds) *Pravovye problemy ukrepleniya rossiyskoy gosudarstvennosti* [Legal problems of strengthening Russian statehood]. Vol. 49. Tomsk: Tomsk State University. pp. 34–36.
35. Consultant Plus. (2014) *Prikaz General'nogo prokurora RF ot 29.08.2014 goda № 454 "Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva o protivodeystvii korruptsii"* [Order of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 454 of 29 August 2014 "On the organization of prosecutor's supervision of the implementation of anti-corruption legislation"]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170843/ (Accessed: 18.03.2020).
36. Archive of the Prosecutor's Office of Tomsk Oblast. (2019) *Dokladnaya zapiska prokurora Tomskoy oblasti v General'nyyu prokuraturu "O rezul'tatakh raboty v sfere prokurorskogo nadzora za soblyudeniem prav sub"ektov predprinimatel'skoy deyatel'nosti za 1-oe polugodie 2019 goda"* [Report of the Prosecutor's Office of Tomsk Oblast to the Office of the Prosecutor General "On the results of work in the field of prosecutor's supervision of the observance of the rights of business entities for the first half of 2019"].