

А.А. Мальцева,
студентка 2 курса магистратуры юридического факультета Курского
государственного университета (г. Курск)
e-mail: knorikg@mail.ru
Научный руководитель - кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории и истории
государства и права
Токарева Светлана Николаевна

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЗАКУПОК

Статья посвящена проблемам осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок. Тема прокурорского надзора в сфере осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд особенно актуальна в настоящее время, поскольку вся тендерная деятельность по закупке товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд находится на государственном финансировании, а объемы закупок растут с каждым годом и крайне важно проконтролировать соблюдение законодательства в данном направлении, чтобы не допустить нецелевого использования бюджетных средств.

Ключевые слова: государственные закупки, тендеры, прокурорский надзор, исполнение законодательства.

Чтобы структурировать анализ основных аспектов прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок необходимо разобраться с понятийным аппаратом.

Контрактная система в сфере закупок – это совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. К указанным действиям относятся, в том числе действия, осуществляемые с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере.

Субъектный состав представляет собой:

Заказчик - государственный или муниципальный заказчик либо бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки.

Участник закупки - любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и

места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя;

Прокурорский надзор - это деятельность прокуратуры как специально уполномоченного органа, направленная на неукоснительное соблюдение законодательных и нормативно-правовых актов РФ с целью укрепления законности и охраны государственных и общественных интересов.

Надзор осуществляется при помощи специальных мер прокурорского реагирования и проверочно-контрольной деятельности.

В РФ выделяют следующие отрасли прокурорского надзора:

1. за соблюдением Конституции РФ;
2. за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
3. за исполнением действующего законодательства органами государственной власти, уполномоченными органами исполнительной власти, а также подведомственными им учреждениями и прочими юридическими лицами.

Предмет прокурорского надзора – это определенная сфера общественных отношений. В данной статье мы рассмотрим прокурорский надзор в сфере осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, регулируемую Федеральным законом №44 и №223. Главная роль прокуратуры как надзорному органу в данной сфере деятельности отведена осуществлению проверки процедуры по размещению заказов для государственных и муниципальных нужд, а также контролю за направлением и использованием бюджетных средств на указанные цели.

Прокурорский надзор осуществляется в отношении: заказчиков; контрактных служб и контрактных управляющих; закупочных комиссий; операторов электронных площадок.

Субъект надзора – прокурор, производящий проверку.

Целью служит обеспечение правильного применения законодательства в сфере закупок, а также законодательства РФ в целом.

Задачи прокурорского надзора — обеспечение эффективности, открытости, прозрачности и высокой результативности закупочной деятельности, принуждение правоохранительных органов к принятию определенных мер по уголовным делам, повышение возмещаемости ущерба от выявленных правонарушений и противодействие правонарушениям и злоупотреблениям полномочий при публикации заказов для государственных и муниципальных нужд.

Предметом в сфере закупок выступает соблюдение требований (п. 8 ст. 99 44-ФЗ): обоснования заказа; нормирования закупочной деятельности; обоснования цены контракта; соответствия поставленных товаров, работ, услуг условиям контракта; полноты и достоверности отражения в документах учета предметов закупки; соответствия использования приобретенных предметов закупки целям заказа.

Виды прокурорского надзора в области закупочной деятельности подразделяются на:

1. контроль за эффективностью расходования бюджетных средств;
2. соблюдение конкуренции при осуществлении торгов;
3. комплекс мер по противодействию коррупции.

Для реализации данных видов прокурорского надзора проводятся плановые, а также внеплановые прокурорские проверки, данных процесс регламентирован положениями приказа Генпрокурора РФ № 454 от 29.08.2014.

Согласно статистике, размещённой на официальном сайте Генеральной прокуратуры. Большинство проверок, являются внеплановыми. Такие проверки осуществляются при наличии определенного повода к реагированию — нарушением организацией-заказчиком норм действующего законодательства. В обязанности прокурора при проведении внеплановых

проверок не входит пояснение своих действий, прокурор в праве не сообщать какими документами и сведениями располагает.

Алгоритм прокурорского можно разложить на несколько этапов:

1. направление в адрес заказчика письменного уведомления о предстоящей проверке закупочной деятельности с указанием даты проверки, проверяемого периода и списка документов, подлежащих контролю; также указывается порядок предоставления документации в орган прокуратуры;
2. подготовка заказчиком необходимых документов и направление их в прокуратуру;
3. рассмотрение прокурором переданную ему документацию, при необходимости затребование дополнительных документов или же вызов заказчика для получения личных разъяснений;
4. вынесение акта прокурорского реагирования.

По результатам проверки выдается протест на правовой акт (ст. 23, 28 ФЗ № 2202-1 от 17.01.1992), представление об устранении нарушения (п. 3 ст. 22, ст. 24, 28), предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1) или постановление о возбуждении уголовного производства об административном правонарушении (ст. 25 ФЗ № 2202-1).

Вопрос определения объектов и субъектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере госзакупок является одним из важнейших вопросов как в теоретическом, так и в практическом смыслах.

Среди юристов-практиков позиция в отношении объекта прокурорского надзора за исполнением законов основана на Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.1992 № 2202-1. Она заключается в том, что «прокуратура фокусирует свою юрисдикционную деятельность на строго очерченной совокупности органов, организаций и должностных лиц, которые относятся к категории объектов» [Настольная: 2014]. Другими словами, речь идет о федеральных отраслевых органах исполнительной власти, органах государственной власти субъектов РФ,

других структурах и должностных лицах, упомянутых при определении предмета прокурорского надзора в п. 1 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре».

Таким образом, объектами прокурорского надзора в сфере госзакупок являются федеральные министерства, службы, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие управление и контроль (надзор) в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, контрольно-счетные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, их контрольно-счетные органы, а также юридические лица, осуществляющие закупки в порядке, установленном Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

Исходя из анализа определения, видно, что число органов и организаций, которые входят в круг поднадзорных прокуратуре объектов надзора за исполнением законов в сфере корпоративных закупок, является значительным; при этом все они имеют различный правовой статус, подчиненность, функции, полномочия.

В целях правильного уяснения и обозначения объектов прокурорского надзора в сфере предлагаем провести их систематизацию распределив данные объекты по группам (подгруппам) с указанием обстоятельств, в каких случаях названные органы и организации приобретают статус объектов прокурорского надзора, раскрыв их основные полномочия, что должно иметь положительное значение в ходе осуществления прокурорами надзорных мероприятий в практической деятельности.

По первому критерию объекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере корпоративных закупок предлагается разделить на две группы по принципу отнесения их к органам публичной власти или организациям, не относящимся к таковым.

К органам публичной власти относятся:

1. Федеральные органы исполнительной власти: Министерство экономического развития РФ, Федеральное казначейство, Федеральная

антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

2. Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие:

- полномочия уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), если такие полномочия юридическими лицами им переданы.

- управленческие, контрольные или иные полномочия в отношении юридических лиц, ведущих закупочную деятельность и имеющих подведомственность региональным органам исполнительной власти.

- контрольно-счетные полномочия.

3. Органы местного самоуправления, осуществляющие:

- управленческие и контрольные полномочия в отношении юридических лиц, ведущих закупочную деятельность и подведомственных органам местного самоуправления;

- контрольно-счетные полномочия.

К объектам прокурорского надзора, не относящимся к органам публичной власти можно отнести:

1. Корпоративных заказчиков - юридических лиц с превалирующей долей государства, иного публичного образования, самостоятельно осуществляющие закупки товаров, работ, услуг для обеспечения собственных нужд на основании Закона № 223-ФЗ: государственные компании; государственные корпорации; организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов; публично-правовые компании; субъекты естественных монополий; государственные и муниципальные унитарные предприятия, в случаях, указанных в п. 5 ч. 2 ст.1 Закона № 223-ФЗ;

бюджетные учреждения в случаях, перечисленных в п. 4 ч. 2 ст. 1 Закона № 223-ФЗ; автономные учреждения; хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия РФ, её субъекта, муниципального образования в совокупности превышает 50 %; дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 % долей в совокупности принадлежат указанным выше юридическим лицам; дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 % долей в совокупности принадлежат указанным выше дочерним хозяйственным обществам; федеральные государственные унитарные предприятия, перечень которых утверждается Правительством РФ; иные юридические лица, определенные ч. 2.1 ст. 1 Закона № 223-ФЗ.

2. Уполномоченные учреждения, осуществляющие полномочия корпоративных заказчиков на основании нормативного правового акта, принятого на уровне субъекта РФ, органа местного самоуправления или заключенного соглашения о делегировании данного полномочия.

По второму критерию объекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц можно сгруппировать на основе их поднадзорности органам прокуратуры различных уровней:

1. Центральному аппарату Генеральной прокуратуры РФ: все федеральные органы исполнительной власти за исключением их подразделений, действующих на межрегиональном уровне и уровне субъектов РФ;

2. Управлениям Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах: межрегиональные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти;

3. Прокуратурам субъектов РФ: территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие полномочия в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

4.Прокуратурам городов, районов: территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти в городах и районах субъектов РФ, территориальные подразделения органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие полномочия в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

В завершении отметим, что определение круга объектов надзора также важно для прокурора, как и уяснение предмета надзора, поскольку в практической деятельности это позволяет правильно распланировать работу, распределить нагрузку между сотрудниками прокуратуры и надзорными проверками охватывать исключительно поднадзорные органы и организации, что исключит нарушение требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации и вмешательство в юрисдикцию иных прокуроров.

Объекты прокурорского надзора в сфере госзакупок представляют собой органы исполнительной власти РФ и её субъектов, осуществляющие управление и контроль (надзор) в сфере госзакупок, контрольно-счетные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, их контрольно-счетные органы, а также юридические лица, осуществляющие закупки в порядке, установленном законом порядке.

В науке прокурорского надзора распространены две классификации объектов: в зависимости от отнесения объектов к органам публичной власти и в зависимости от поднадзорности органам прокуратуры различных уровней. Обе классификации не противоречат друг другу, основаны на действующем законодательстве и имеют право на существование.

Подводя итог исследованию, проведенному в данной статье, укажем, что главной целью прокурорского надзора в сфере госзакупок является надзор за соблюдением и исполнением хозяйствующими субъектами законодательства в сфере государственных (муниципальных) закупок и приведение правоприменительной практики в соответствии с нормами действующего законодательства. В своей деятельности прокуроры руководствуются рядом

правовыми, организационными и экономическими принципами. Например, неотвратимости наступления ответственности, разграничения контрольных полномочий, экономичности.

Объектами прокурорского надзора в этой сфере выступают органы исполнительной власти РФ и её субъектов, органы местного самоуправления, осуществляющие управление и контроль (надзор) в сфере госзакупок, контрольно-счетные органы субъектов РФ и местного самоуправления, а также юридические лица, осуществляющие закупки в порядке, установленном законом порядке.

Библиографический список

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2011, № 30, ст. 4571.

Приказ Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» от 29.08.2014 г. № 454 (в ред. от 07.08.2017) // Законность, № 12, 2014.

Основные результаты прокурорской деятельности за январь-август 2018 года [Электронный ресурс] <https://genproc.gov.ru/stat/data/1456004/> (дата обращения 10.10.2018)

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.1992 № 2202-1 (в ред. от 03.08.2018) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 20.02.1992, № 8, ст. 366.

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

муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2011, № 30, ст. 4571.

Приказ Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» от 29.08.2014 г. № 454 (в ред. от 07.08.2017) // Законность, № 12, 2014.

Основные результаты прокурорской деятельности за январь-август 2018 года [Электронный ресурс] <https://genproc.gov.ru/stat/data/1456004/> (дата обращения 10.10.2018)

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.1992 № 2202-1 (в ред. от 03.08.2018) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 20.02.1992, № 8, ст. 366.

Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокурора. - М.: Юрайт, 2014. - С. 176-175.