

УДК 347.963

Объекты прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**Козлова Н.С.**

Преподаватель кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (Москва)

Статья посвящена осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Автором рассматриваются различные категории объектов надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере закупок. На основании предложенного круга объектов сделаны выводы о включении соответствующих изменений в методические рекомендации об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, корпоративные закупки, прокуратура, прокурорский надзор, объекты прокурорского надзора, методические рекомендации

Сфера закупок входит в зону повышенного внимания органов прокуратуры. Это обусловлено необходимостью действенного и эффективного контроля за расходованием публичных бюджетов, а также своевременного выявления нарушений, допускаемых участниками закупок и влекущих негативные последствия для бюджета государства. В связи с этим органы прокуратуры в рамках надзора за исполнением законов уделяют данной сфере значительное внимание.

Как представляется, эффективность прокурорского надзора за правильным и бережным расходованием бюджетных средств при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд во многом зависит от того, насколько исчерпывающе и полно будут определены объекты прокурорского надзора. В значительной степени данная задача решена в положениях Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) и Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ), регламентирующих существующие системы закупок в зависимости от участников.

Так, в соответствии со ст. 3 Закона № 44-ФЗ, определяющим контрактную систему закупок, к числу участников относятся:

1. Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок;
2. Иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок;
3. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;
4. Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»;
5. Заказчики закупок;
6. Участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
7. Уполномоченные органы, уполномоченные учреждения;
8. Специализированные организации;
9. Операторы электронных площадок [1].

При этом важно подчеркнуть, что Постановлением Правительства РФ от 14.04.2017 г. № 446 «О вне-

сении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» полномочия федеральных органов исполнительной власти, указанных в первых двух пунктах, переданы Министерству финансов Российской Федерации [2].

По нашему мнению, перечисленные участники закупок как раз и являются объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. Вместе с тем некоторые ученые не ограничиваются данным перечнем, считая, что в рамках надзорной деятельности необходимо проводить проверки и в отношении органов, осуществляющих контроль в сфере закупок. Так, Т.А. Тухватуллин считает самостоятельными объектами прокурорского надзора, в соответствии с Законом № 44-ФЗ, органы аудита (за исключением Счетной палаты Российской Федерации), органы мониторинга и органы контроля в сфере закупок [3, с. 98]. Нельзя не согласиться с данной точкой зрения, поскольку в рамках сложившейся практики нарушения, совершаемые этими органами, характеризуются распространенностью. К числу таких, к примеру, можно отнести следующие: неисполнение или ненадлежащее исполнение требований Закона № 44-ФЗ; неисполнение или ненадлежащее исполнение требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ); неисполнение или ненадлежащее исполнение контрольных полномочий, предоставленных Законом № 44-ФЗ и др. [3, с. 83].

В связи с этим считаем возможным включить выявление фактов ненадлежащего контроля, реализуемого соответствующими органами в сфере закупок в Методические рекомендации Генеральной прокуратуры от 14.01.2019 г. № 7-16-2019 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Методические рекомендации) [4].

Следует обратить внимание на то, что Закон № 223-ФЗ, который также регламентирует закупочную деятельность, тем не менее отличается от Закона № 44-ФЗ иным составом участников, однако прокурорский надзор за результатами проведения закупок остается неизменным, хотя и несколько отличается особенностями, обусловленными специфическими объектами надзора. На данное обстоятельство обращают внимание многие авторы в своих научных публикациях.

Так, по мнению М.Ф. Максютובה, объектами прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц являются «федеральные министерства, службы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление и контроль (надзор) в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, контрольно-счетные органы Рос-

сийской Федерации, органы местного самоуправления, их контрольно-счетные органы, а также юридические лица, осуществляющие закупки в порядке, установленном Законом № 223-ФЗ» [5, с. 3]. Соглашаясь в определенной степени с высказанной точкой зрения, мы полагаем, что она вместе с тем имеет недостаточную обоснованность, касающуюся объектов прокурорского надзора.

Во-первых, к федеральным министерствам, службам, наделенным полномочиями по управлению и контролю в сфере закупок относятся Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (далее – ФАС России) и, соответственно, их территориальные органы. В дополнение к этому М.Ф. Максютובה включает также ряд иных органов, например, Федеральную налоговую службу (ФНС), Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) [5, с. 4]. Представляется, что они имеют косвенное отношение к сфере закупок, поэтому не совсем верно включать их в число объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок, в т.ч. осуществляемых по Закону № 223-ФЗ.

Во-вторых, перечень юридических лиц, осуществляющих закупки по Закону № 223-ФЗ и попадающих в объект рассматриваемого прокурорского надзора, содержится в ч. 2 ст. 1 Закона № 223-ФЗ [6].

Вместе с тем, как нам представляется, по аналогии с определенным выше перечнем объектов надзора по Закону № 44-ФЗ следует включить в число объектов надзорной деятельности органов прокуратуры операторов электронных площадок (далее – ЭП), которые должны подвергаться проверке, даже если это корпоративные закупки. На наш взгляд, это обусловлено тем, что распространенным явлением становится ситуация, при которой потенциальные исполнители контрактов не могут по непонятным причинам пройти аккредитацию на ЭП; совершить действия по подаче заявки на участие в электронном аукционе; отправить запрос с целью получения разъяснений по размещенной заказчиком закупке; подписать контракт; разместить иную документацию. Кроме того, целесообразность включения операторов ЭП в число объектов прокурорского надзора за исполнением Закона № 223-ФЗ подтверждается также тем, что закупки по Закону № 44-ФЗ проводятся лишь на 8 площадках, в то время как по Закону № 223-ФЗ в 2020 г. данный показатель составил 68 ЭП [7, с. 12].

Как нам представляется, данное обстоятельство свидетельствует об уместном включении в Методические рекомендации установления фактов ограничения прав участников закупок операторами ЭП.

Кроме того, на наш взгляд, более подробно необходимо остановиться на вопросе включения в число

объектов прокурорского надзора за закупками специализированных организаций. Представленная нами позиция основывается на следующих аспектах. Во-первых, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ названные организации отнесены к участникам контрактной системы [1]. Во-вторых, законодатель указывает в п. 11 ч. 1 ст. 11 и ч. 1 ст. 40 Закона № 44-ФЗ, что под специализированной организацией понимается юридическое лицо, привлекаемое на основе контракта заказчиком для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе для разработки документации о закупке, размещения в единой информационной системе и на ЭП информации и электронных документов, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, направления приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами, выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя) [1]. В-третьих, на заказчика и специализированную организацию ложится солидарная ответственность в случае причинения последней вреда физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия), совершенных в пределах полномочий, переданных ей заказчиком на основе контракта [1]. Таким образом, приведенные положения законодательства и полномочия, которыми может быть наделена специализированная организация как участник закупок, свидетельствуют о том, что ее действия (бездействие) могут повлечь нарушения в сфере закупок. Другим веским аргументом включения рассматриваемых организаций в число объектов прокурорского надзора в сфере закупок является возможное наличие между ней и заказчиком конфликта интересов, что тоже относится к незаконным проявлениям в закупках. Кроме того, в случае осуществления надзора за закупками, реализуемыми посредством использования помощи специализированных организаций, особое внимание уделяется тому, чтобы данная организация в рамках одной закупки одновременно не имела статус юридического лица, осуществляющего функции, предусмотренные ч. 1 ст. 40 Закона № 44-ФЗ, а также статус иного участника закупки. В противном случае это будет нарушением ч. 5 ст. 40 названного закона. Несмотря на то, что Закон № 223-ФЗ не предусматривает нормы о специализированных организациях, на практике корпоративные заказчики прибегают к помощи таких организаций. Соответственно считаем, что перечисленные положения Закона № 44-ФЗ применимы при закупках по Закону № 223-ФЗ. В связи с этим полагаем, что Методические рекомендации следует дополнить пунктом, указывающим на необходимость выявления фактов привлечения заказчиками к закупкам специализированных организаций, законность совершаемых та-

кими организациями действий, а также отсутствие конфликта интересов между этими субъектами.

Приведенные рассуждения и обоснования приводят нас к выводу о том, что указанные нами объекты прокурорского надзора следует рассматривать в совокупности и относить в целом к объектам надзорной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры за исполнением законов в сфере закупок. Кроме того, мы считаем, что точное понимание объекта прокурорского надзора позволяет выстроить методику проведения прокурорских проверок, а также более точно организовать их подготовку. Таким образом, полагаем возможным включить в Методические рекомендации в качестве объектов прокурорского надзора ЭП и специализированные организации, что, несомненно, будет способствовать эффективности прокурорского надзора и окажет практическую помощь прокурорским работникам.

Литература:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
2. Постановление Правительства РФ от 14.04.2017 г. № 446 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2569.
3. Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг: монография / [Н.Д. Бут и др.]; под ред. Н.В. Субановой; – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. – 208 с.

4. Методические рекомендации Генеральной прокуратуры от 14.01.2019 г. № 7-16-2019 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=4915559>
5. Максютлов М.Ф. Объекты и субъекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере корпоративных закупок (вопросы теории и практики) // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2018. – № 4. – С. 1-9.
6. Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.
7. Министерство финансов Российской Федерации. Мониторинг применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2020 году. – URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/?id_38=134177-monitoring_primeneniya_federalnogo_zakona_ot_18_iyulya_2011_g._223-fz_o_zakupkakh_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh_lits_v_2020_godu](https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/?id_38=134177-monitoring_primeneniya_federalnogo_zakona_ot_18_iyulya_2011_g._223-fz_o_zakupkakh_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh lits_v_2020_godu)

Objects of Prosecutor's Supervision over the Implementation of Legislation in the Field of Procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs

Kozlova N.S.

The All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

The article is devoted to the implementation of prosecutorial supervision over the implementation of legislation in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs. The author considers various categories of objects of supervisory activity of the prosecutor's office in the field of procurement. Based on the proposed range of objects, conclusions were drawn about the inclusion of appropriate changes in the methodological recommendations on the organization of prosecutorial supervision over the implementation of legislation in the field of procurement.

Key words: public procurement, corporate procurement, prosecutor's office, prosecutor's supervision, objects of prosecutor's supervision, methodological recommendations

