ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963

DOI 10.17223/23088451/14/25

А.Ю. Мариничева

О ПРОКУРОРСКОМ НАДЗОРЕ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ

Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов представляет собой формирующееся самостоятельное направление прокурорского надзора в рамках общего надзора прокуратуры, носящее комплексный характер и предусматривающее использование прокурором всех предоставленных ему возможностей с целью обеспечения эффективности использования бюджетных средств, развития конкуренции, противодействия коррупции, поддержки развития малого и среднего предпринимательства, законности деятельности государственных и муниципальных органов, учреждений и должностных лиц в сфере государственных и муниципальных закупок.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей, государственные и муниципальные контракты, противодействие коррупции.

Законность экономической деятельности является важнейшим условием устойчивого развития общества и государства. В Российской Федерации ключевую роль в обеспечении законности экономической деятельности и соблюдении прав предпринимателей играют органы и организации прокуратуры.

А.В. Паламарчук справедливо указывает, что комплексное решение задачи по обеспечению свободы экономической деятельности возложено на многие государственные и муниципальные органы, а выявление правонарушений и устранение угроз свободе экономической безопасности – в основном на органы прокуратуры [1, с. 9]. В этой связи прокуратура, осуществляя надзор за законностью экономической деятельности в целом, также обеспечивает правовое положение субъектов экономической деятельности, в том числе индивидуальных предпринимателей, восстанавливая нарушенные права и устраняя причины и условия, способствующие подобным нарушениям.

Об особом значении прокурорского надзора в сфере защиты прав предпринимателей свидетельствует учреждение в 2012 г. в Генеральной прокуратуре РФ в составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства специального управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей [2]. Дополнительную актуальность также придает тесное взаимодействие прокуратуры с уполномоченными по защите прав предпринимателей [3, с. 246], регулирующееся Соглашением о взаимодействии в вопросах защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности между Генеральным прокурором РФ и Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [4].

Статья 34 Конституции РФ закрепляет, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Право на использование своих способностей для предпринимательской деятельности (далее – право на предпринимательскую деятельность) относится к числу

основных конституционных прав и свобод человека и гражданина. По своей правовой природе оно представляет собой социально-экономическое конституционное право гражданина России, реализация которого, помимо Конституции РФ, обеспечивается рядом федеральных законов, комплексом подзаконных и ведомственных актов, а также законодательством субъектов Российской Федерации [5, с. 122].

Реализуя указанное конституционное право, предприниматели вступают в экономические отношения с государственными и муниципальными органами и учреждениями, в том числе в контрактной сфере, направленной на удовлетворение публичных нужд. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [6] (далее – Закон о контрактной системе) в ст. 3 прямо предусматривает право индивидуальных предпринимателей свободно участвовать в закупках, производимых для публичных нужд. Таким образом действующее законодательство устанавливает специальные правовые возможности для предпринимателей, занятых в контрактной сфере, тем самым подчеркивая важное экономическое значение данного вида предпринимательской деятельности. Согласно данным Минфина России, суммарная стоимость контрактов, заключенных в том числе индивидуальными предпринимателями для государственных и муниципальных нужд, в 2017 г. составила более 6,3 трлн руб. [7, с. 6], или 59% всех расходов консолидированного бюджета Российской Федерации (или 6% валового внутреннего продукта страны), а в первом полугодии 2019 г. – уже 6,4 трлн руб., что лишь на 14,7% меньше, чем за аналогичный период 2018 г. (7,5 трлн руб.) [8].

Осуществление прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов во многом зависит от действий и решений государственных и муниципальных органов и должностных лиц, оценка законности деятельности которых, в свою очередь, составляет предмет надзора прокуратуры РФ в со-

ответствии со ст.ст. 1, 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [9] (далее – Закон о прокуратуре). В этой связи особую значимость приобретает прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей при заключении государственных и муниципальных контрактов органами и организациями прокуратуры Российской Федерации. При этом важно подчеркнуть, что объектом прокурорского надзора служит деятельность поднадзорных прокуратуре государственных и муниципальных органов и должностных лиц, направленная на обеспечение и реализацию прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов, а не предпринимательская деятельность в рассматриваемой области, являющаяся в соответствии со ст. 1 ГК РФ предметом исключительно судебной защиты. Согласно Закону о прокуратуре, прокурор обеспечивает лишь правомерность среды реализации указанных правовых возможностей, но ни в коем случае не вмешивается в непосредственное осуществление данных прав. Исключение составляют лишь случаи противоправной деятельности предпринимателей, требующие адекватного прокурорского реагирования.

Исторически прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов представляет собой достаточно «молодое» направление и по многим своим признакам может быть отнесен к числу приоритетных направлений прокурорского надзора. В литературе под приоритетными направлениями прокурорского надзора принято понимать прокурорский надзор за деятельностью в наиболее важных для общества и государства на данный исторический момент сферах, либо надзор за исполнением законов, подвергаемых наиболее частым нарушениям [10, с. 80]. Возникнув как приоритетное направление, в настоящий момент данный вид надзора все больше приобретает черты самостоятельного ординарного направления прокурорской деятельности.

На сегодняшний день прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей при заключении государственных и муниципальных контрактов можно определить в качестве отдельного вида прокурорского надзора в рамках надзора за исполнением законов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, традиционно относящегося к общему надзору [11, с. 15]. Современное состояние правового регулирования прокурорско-надзорной деятельности дает все основания в целом согласиться с указанной позицией. В этой связи прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей при реализации государственных и муниципальных контрактов следует рассматривать прежде всего как отдельное направление прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих предпринимательскую деятельность в рамках общего надзора. При этом не имеет принципиального значения, что основным объектом охраны и защиты (обеспечения) выступают отдельные права предпринимателей, а не обеспечение предпринимательской деятельности в общем.

С формальных позиций прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации

государственных и муниципальных контрактов по отдельным признакам можно было бы отнести к надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Однако основное значение данной отрасли заключается в обеспечении общего правового положения личности и гражданина в обществе и государстве, соблюдении гарантированных Конституцией РФ социальных прав граждан, а также прав отдельных социально-охраняемых и защищаемых категорий лиц. Предпринимательская же деятельность в сфере государственных и муниципальных контрактов по своей сути не относится ни к одному из перечисленных объектов обеспечения прокурорского надзора и представляет собой реализацию специальных экономико-правовых возможностей в рамках уже приобретенного гражданином (лицом) статуса предпринимателя: гражданин-предприниматель реализует специальные права, предоставленные ему Законом о контрактной системе и (или) иным законодательством, регулирующим экономическую деятельность в рамках осуществляемого им предпринимательства. Эта деятельность не несет на себе социальной нагрузки и осуществляется экономически активным субъектом на свой страх и риск. В этой связи прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов логичнее рассматривать в качестве отдельного направления в рамках прокурорского надзора за исполнением законов, нежели в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В литературе понятие прокурорского надзора используется либо в общем смысле, характеризующем всю прокурорскую деятельность [12, с. 19–20], либо в качестве характеристики ее отдельного направления деятельности – основной или главной функции прокуратуры [13, с. 5]. Указанные подходы не противоречат друг другу, а отражают различное понимание. В этой связи прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов следует рассматривать в широком смысле как любую прокурорскую деятельность, включающую в себя административную, судебную, процессуальную, координационную, профилактическую и прочую прокурорскую деятельность, направленную на обеспечение правового положения предпринимателей в рассматриваемой сфере, и в узком – как отдельное направление (вид) прокурорского надзора в рамках общего надзора прокуратуры. В последнем случае основанием выделения служат: объективно существующая в настоящий момент нормативно-правовая база законодательных актов, регулирующая публичную закупочную деятельность со стороны предпринимателей; наличие системы государственных и муниципальных органов, учреждений и должностных лиц, обеспечивающих ее реализацию и исполняющих требования данных нормативно-правовых актов; особенности прокурорского надзора в данной сфере.

Значение прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей в сфере государственных и муниципальных заказов определяется задачами, стоящими перед данным направлением прокурорской деятельности.

На ведомственном уровне общие задачи прокурорского надзора устанавливает Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [14], предписывающий прокурорам особое внимание уделять надзору за исполнением бюджетного законодательства, в рамках которого рассматривается в том числе и законодательство о закупках. Более конкретно задачи закрепляются в Указании Генерального прокурора РФ от 10 ноября 2009 г. №355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов» [15], определяющем одну из важнейших задач в рассматриваемой сфере – обеспечение исполнения законодательства в сфере размещения заказов, направленного на создание условий для добросовестной конкуренции и равенства прав участников торгов, эффективное и целевое использование бюджетных средств, предотвращение коррупции. В свою очередь, прокуроры субъектов Российской Федерации в пределах имеющихся полномочий также принимают директивы, уточняющие значение данного направления прокурорской деятельности. Так, распоряжением и.о. прокурора Томской области от 11 ноября 2016 г. № 122/7р на органы региональной прокуратуры возлагается «принятие мер по активизации надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ, услуг и повышению эффективности работы органов прокуратуры... при проведении проверок акцентировать внимание на защите общезначимых и государственных интересов, сосредоточив усилия на превентивной мере» (п. 1.1) [16].

С учетом требований действующего законодательства и существующих директив в сфере прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей в сфере государственных и муниципальных закупок можно выделить следующие задачи, возложенные на органы и организации прокуратуры:

1. Обеспечение эффективного использования бюджетных средств. Данная задача закрепляется в ст. 29 Бюджетного кодекса РФ и определяется в качестве принципа бюджетной системы Российской Федерации, означающего достижение наилучшего результата с наименьшими финансовыми затратами. Конкурентные механизмы размещения государственного и муниципального заказа призваны создать оптимальные условия для отбора исполнителей, предлагающих наиболее выгодные для бюджета условия.

2. Содействие развитию конкуренции. Открытая, конкурсная основа размещения государственного заказа, исключающая необоснованные преимущества и избыточные требования к исполнителям, призвана противодействовать монополизации рынка и способствовать справедливой конкурентной борьбе за распределяемые бюджетные средства.

3. Противодействие коррупции. Конкурсная основа, информационная открытость, правовые и технические средства, препятствующие субъективному, предвзятому воздействию на результаты отбора исполнителей, призваны минимизировать коррупционные проявления при реализации государственных и муниципальных контрактов.

4. Поддержка развития малого и среднего предпринимательства. Помимо решения общей задачи содействия развитию конкуренции и создания благоприятных условий для предпринимательской деятельности, действующая модель публичной контрактной системы в Российской Федерации направлена на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства. В этой связи ст. 30 Закона о контрактной системе устанавливает положение, что на долю указанных субъектов должно приходиться не менее 15% годового объема закупок. Поддержка бизнеса органами и организациями прокуратуры осуществляется также путем надзора за соблюдением прав и законных интересов предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности со стороны поднадзорных прокуратур лиц.

5. Обеспечение законности деятельности государственных и муниципальных органов, учреждений и должностных лиц в сфере государственных и муниципальных закупок. В этой связи объектом прокурорского надзора выступают все виды публичной деятельности, связанной с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Специфика прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов обуславливается особенностями деятельности компетентных лиц по организации заключения указанных контрактов. К сожалению, ни в Законе о контрактной системе, ни в других законодательных актах нет единого понятия, отражающего этот вид деятельности. В литературе, как правило, используются такие термины, как «закупочная деятельность» [17, с. 65], «контрактная деятельность» [18, с. 107], «контрактный процесс» [19, с. 33]. Представляется, что применительно к деятельности, связанной с осуществлением закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, оптимальным было бы использование термина «публичный контрактный процесс».

В соответствии с Законом о контрактной системе можно выделить три стадии публичного контрактного процесса: 1) планирование закупок; 2) осуществление закупок; 3) обжалование действий (бездействия) участников контрактной системы, нарушающих права предпринимателей. Все указанные этапы, согласно ст.ст. 1, 21 Закона о прокуратуре, охватываются надзором прокуратуры и служат объектом прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей в сфере государственных и муниципальных контрактов.

На стадии планирования составляются и публикуются планы-графики закупок, вносятся в них изменения, осуществляется нормирование закупок, а также в случаях, предусмотренных законодательством, их общественное обсуждение, определяется начальная (максимальная) цена контракта. На этапе осуществления закупок реализуются процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на конкурентной основе (либо закупка осуществляется у единственного поставщика), заключаются, исполняются, изменяются контракты, применяются санкции за нарушение контрактных обязательств. Кроме того, участвующий в

закупках предприниматель вправе по своему усмотрению обжаловать, в том числе в прокуратуру, действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки, если такие действия (бездействие), по его мнению, затрагивают или нарушают его права и законные интересы.

Глубина прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей на этих этапах определяется общими пределами прокурорского надзора – прокурор надзирает лишь за той деятельностью, которая подлежит правовой оценке, либо влечет за собой правовые последствия – актами, действиями и решениями уполномоченных публичных лиц, либо по обращению предпринимателей или иных заинтересованных лиц, либо по собственной инициативе в рамках реализации плановых надзорных мероприятий. Иными словами, надзор может носить как инициативный, так и общий характер.

На стадии планирования закупок, как правило, затрагиваются права неопределенного круга предпринимателей, которые являются лишь потенциальными участниками закупок. Обзорные материалы Генеральной прокуратуры РФ свидетельствуют о достаточно часто встречающихся нарушениях закона, выявляемых органами прокуратуры на данном этапе: неопубликование планов-графиков закупок, несоблюдение требований к их содержанию, порядку изменения, завышение начальной (максимальной) цены контракта и пр.¹

Типичными нарушениями при осуществлении закупок являются дробление заказа, превышение допустимого (пятипроцентного) объема закупок у одного поставщика, необоснованное отклонение заявок, включение в контракты условий, отличающихся от аукционной (конкурсной) документации, уклонение заказчика от принятия исполненного по контракту обязательства, выставление необоснованных замечаний и ряд других. Так, например, в 2018 г. прокурорами Томской области выявлены нарушения при организации и проведении конкурсных процедур (проведение аукционов (конкурсов) ранее предусмотренных сроков; привлечение к

работе конкурсной комиссии неуполномоченных лиц, осуществление выдачи лицензий при отсутствии обязательных документов и т.п.) [5, с. 124]. Департаментом по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса Администрации Томской области аукционы (конкурсы) проводились ранее предусмотренных сроков, заранее вскрывались конверты участников конкурса; к работе конкурсной комиссии привлекались неуполномоченные лица; в ряде случаев выдача лицензий осуществлялась при отсутствии обязательных документов. При отсутствии законных оснований принято решений о досрочном прекращении действия лицензии ЗАО «Завод ДСП-МДФ», что на год лишило хозяйствующего субъекта возможность осуществлять деятельность [21].

Публичный контрактный процесс предполагает тесное переплетение публично-правовых и частно-правовых элементов: отношения, возникающие при организации и планировании закупок, носят административно-правовой, бюджетно-правовой и прочий публично-правовой характер, а отношения по исполнению государственных и муниципальных контрактов в большей степени относятся к частно-правовым, что, в свою очередь, отражается на специфике прокурорского надзора – он носит комплексный характер: общенадзорная деятельность прокурора тесно переплетается с иными направлениями прокурорской деятельности, включая административную практику и участие в рассмотрении дел судами. То обстоятельство, что публичный контрактный процесс лежит в плоскости экономической деятельности и в конечном итоге обретает форму гражданско-правовых сделок (государственных и муниципальных контрактов), предопределяет необходимость активного участия прокуроров в арбитражном процессе при обращении в суд с исками, в том числе о признании недействительными сделок, противоречащих закону, что, безусловно, также относится к особенностям прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей при реализации государственных и муниципальных контрактов.

Сложный характер отношений, возникающих в сфере правового регулирования закупок и реализации государственных и муниципальных контрактов, обуславливает использование при осуществлении прокурорского надзора всего комплекса мер прокурорского реагирования, предусмотренных Законом о прокуратуре, что, в свою очередь, еще раз подчеркивает комплексный характер данного вида надзора.

В рамках надзорной деятельности органы прокуратуры также взаимодействуют с государственными и муниципальными органами, наделенными полномочиями по осуществлению контроля в сфере закупок, не подменяя при этом собой указанные органы. На федеральном уровне это Минэкономразвития России, Минфин России, Федеральное казначейство, Федеральная антимонопольная служба России. На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований соответствующие органы определяются региональными и муниципальными нормативными правовыми актами. Как правило, к ним относятся органы, отвечающие за экономическое развитие территорий, управление финансами и контроль в фи-

¹ Например, прокурором Zubovo-Полянского района Республики Мордовия установлено, что администрациями четырех сельских поселений не размещены в ЕИС планы-графики закупок товаров, работ, услуг на 2018 г., в связи с чем прокурором района главами поселений внесены представления, которые рассмотрены и удовлетворены, нарушения устранены, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности. В Астраханской области между федеральным казенным учреждением и коммерческой организацией с нарушением процедуры определения указанной цены заключены контракты о предоставлении в аренду помещений. Прокуратурой Ленинского района г. Астрахани установлено, что некоторые хозяйствующие субъекты, в чей адрес учреждением направлялись запросы о предоставлении ценовой информации, отрицали факты подписания ответов на данные запросы. По результатам проверки прокуратурой района руководителю ФКУ внесено представление об устранении нарушений закона, которое безосновательно отклонено. В связи с этим в отношении руководителя ФКУ возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ, решением Ленинского районного суда г. Астрахани она привлечена к административной ответственности с назначением наказания в виде штрафа. См. подробнее: [20].

нансовой сфере. Деятельность указанных органов, в свою очередь, также служит предметом прокурорского надзора с позиции законности реализации возложенных на них контрольных полномочий и мер, направленных на защиту и охрану прав предпринимателей при реализации государственных и муниципальных контрактов.

Таким образом, прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов представляет собой формирующееся самостоятельное направле-

ние прокурорского надзора в рамках общего надзора прокуратуры, носящее комплексный характер и предусматривающее использование прокурором всех предоставленных ему возможностей с целью обеспечения эффективности использования бюджетных средств, развития конкуренции, противодействия коррупции, поддержки развития малого и среднего предпринимательства, законности деятельности государственных и муниципальных органов, учреждений и должностных лиц в сфере государственных и муниципальных закупок.

ЛИТЕРАТУРА

1. Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей : науч.-метод. пособие. М. : Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2014. 191 с.
2. Об образовании управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.05.2012 № 48-ш. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902377635> (дата обращения: 22.10.2019).
3. Коломоец Е.В., Лотарев Е.Н. К вопросу о механизмах взаимодействия прокуратуры и уполномоченного по защите прав предпринимателей // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2017. № 2. С. 246–249.
4. Генпрокуратура РФ и Уполномоченный по защите прав предпринимателей заключили соглашение о взаимодействии. URL: <http://www.garant.ru/news/423806/#ixzz66rMGA1Eq> (дата обращения: 22.10.2019).
5. Мариничева А.Ю. Прокурорский надзор за законностью обеспечения предпринимательства и соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности // Уголовная юстиция. 2019. № 13. С. 122–125.
6. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.10.2019).
7. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2019. № 1. С. 3–10.
8. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц в I полугодии 2019 года : результаты мониторинга применения Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ // Министерство финансов России. URL: <https://www.minfin.ru/> (дата обращения: 24.10.2019).
9. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.10.2019).
10. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учеб. пособие. Томск : Изд-во НТЛ, 2008. 428 с.
11. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М. : Генеральная прокуратура РФ, Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ, 2005. 278 с.
12. Винокуров А.Ю. К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 1. С. 14–23.
13. Шалунов М.С. Система функций российской прокуратуры. Кострома : Костромской гос. ун-т им. Н.А. Некрасова, 2001. 132 с.
14. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.10.2019).
15. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов : указание Генерального прокурора РФ от 10.11.2009 № 355/7 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.10.2019).
16. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ, услуг : распоряжение и.о. прокурора Томской области М.В. Дружинина от 11.11.2016 №122/7р // Архив прокуратуры Томской области.
17. Иконин А.А. Особенности организации закупочной деятельности // Вестник образования и науки. 2019. № 12 (66), ч. 1. С. 65–68.
18. Комаров В.Ф., Выжитович А.М. Методы анализа контрактной деятельности предприятия для принятия управленческих решений // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер. Социально-экономические науки. 2014. Т. 14, вып. 1. С. 107–114.
19. Тамбовцев В.Л. Стратегическая теория фирмы: состояние и возможное развитие // Российский журнал менеджмента. 2010. Т. 8, № 1. С. 33–36.
20. Методические рекомендации об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : письмо Генеральной прокуратуры РФ от 01.01.2019 № 7-16-2019. URL: <http://5.61.15.33/document/554125895> (дата обращения: 28.10.2019).
21. О результатах работы в сфере защиты прав предпринимателей за 2018 год : докладная записка прокурора Томской области в Генеральную прокуратуру // Архив прокуратуры Томской области.

On Prosecutor's Supervision Over the Rights of Entrepreneurs in the Sphere of Implementation of State and Municipal Contracts
Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2019, no. 14, pp. 123–129. DOI 10.17223/23088451/14/25

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

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's supervision over the rights of entrepreneurs, state and municipal contracts, anti-corruption.

Prosecutor's supervision over the rights of entrepreneurs in the implementation of state and municipal contracts is an emerging independent direction of prosecutor's supervision within the framework of the general supervision of the Prosecutor's Office, which is com-

prehensive and involves the use by the prosecutor of all the opportunities in order to ensure the efficient use of budget funds, promote competition, combat corruption, support the development of small and medium enterprises, legality of the state and municipal bodies, institutions and officials in the field of state and municipal procurement. Prosecutor's supervision over the rights of entrepreneurs in the implementation of state and municipal contracts should be considered in a broad sense as any prosecutor's activity, including administrative, judicial, procedural, coordination, preventive, and other prosecutor's activities aimed at ensuring the legal status of entrepreneurs in this field. In the narrow sense, however, it is a separate direction (type) of prosecutor's supervision within the general supervision of the Prosecutor's Office. In the latter case, it is based on the objectively existing regulatory framework of legislative acts that regulates public procurement by entrepreneurs; the system of state and municipal bodies, institutions, and officials that ensure its implementation and comply with the requirements of these regulatory legal acts; specificity of prosecutor's supervision in this area.

References

1. Palamarchuk, A.V. (2014) *Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov o zashchite prav predprinimateley* [Prosecutor's supervision of the implementation of laws on the protection of the rights of entrepreneurs]. Moscow: General Prosecutor's Office of the Russian Federation, Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.
2. The Prosecutor General of the Russian Federation. (2012) *Prikaz General'nogo prokurora Rossiyskoy Federatsii ot 24 maya 2012 goda № 48-sh "Ob obrazovanii upravleniya po nadzoru za soblyudeniem prav predprinimateley Glavnogo upravleniya po nadzoru za ispolneniem federal'nogo zakonodatel'stva"* [Order No. 48-sh of the Prosecutor General of the Russian Federation of May 24, 2012, "On the formation of a Department for Supervision over the Rights of Entrepreneurs of the Main Directorate for Supervision of the Implementation of Federal Law"]. [Online] Available from: <http://docs.cntd.ru/document/902377635> (Accessed: 22nd October 2019).
3. Kolomoets, E.V. & Lotarev, E.N. (2017) K voprosu o mekhanizмах vzaimodeystviya prokuratury i upolnomochennogo po zashchite prav predprinimateley [On the mechanisms of interaction between the prosecutor's office and the ombudsman for the protection of the rights of entrepreneurs]. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve. Yuridicheskiy zhurnal – Gaps in Russian Legislation*. 2. pp. 246–249.
4. Garant.ru. (n.d.) *Genprokuratura RF i Upolnomochennyy po zashchite prav predprinimateley zaklyuchili soglasenie o vzaimodeystvii* [The Prosecutor General of the Russian Federation and the Ombudsman for the Protection of Entrepreneurs' Rights concluded an agreement on cooperation]. [Online] Available from: <http://www.garant.ru/news/423806/#ixzz66rMGA1Eq> (Accessed: 22nd October 2019).
5. Marinicheva, A.Yu. (2019) Prosecutor's Supervision over the Legitimacy of Securing Entrepreneurship and Enforcement of the Rights of Entrepreneurs. *Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*. 13. pp. 122–125. (In Russian). DOI: 10.17223/23088451/13/24
6. The Russian Federation. (2013) *Federal'nyy zakon ot 5 aprelya 2013 goda № 44-FZ "O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd"* [Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013, "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs"]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (Accessed: 12th October 2019).
7. Palamarchuk, A.V. (2019) The tasks of prosecutorial supervision over the execution of laws in the field of procurement for state and municipal needs. *Zakonnost'*. 1. pp. 3–10. (In Russian).
8. The Ministry of Finance of Russia. (2019) *Rezul'taty monitoringa primeneniya Federal'nogo zakona ot 18 iyulya 2011 g. № 223-FZ "O zakupkakh tovarov, rabot, uslug ot del'nykh vidami yuridicheskikh lits" v I polugodii 2019 goda* [The results of monitoring the application of Federal Law No. 223-FZ of July 18, 2011, "On Procurement of Goods, Works, Services by Certain Types of Legal Entities" in the first half of 2019]. [Online] Available from: <https://www.minfin.ru/ru/> (Accessed: 24th October 2019).
9. The Russian Federation. (1992) *Federal'nyy Zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 "O prokurature Rossiyskoy Federatsii"* [Federal Law No. 2202-1 of January 17, 1992, "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (Accessed: 12th October 2019).
10. Voronin, O.V. (2008) *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii* [Prosecutor's supervision in the Russian Federation]. Tomsk: NTL.
11. Kazarina, A.Kh. (2005) *Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov (sfera predprinimatel'skoy i inoy ekonomicheskoy deyatel'nosti)* [The subject and scope of prosecutor's supervision over the execution of laws (the sphere of business and other economic activities)]. Moscow: The Prosecutor General's Office of the Russian Federation.
12. Vinokurov, A.Yu. (2015) K voprosu o teoreticheskikh osnovakh prokurorskoj deyatel'nosti [On theoretical foundations of prosecutor's activity]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 1. pp. 14–23.
13. Shalunov, M.S. (2001) *Sistema funktsiy rossiyskoy prokuratury* [The system of functions of the Russian Prosecutor's Office]. Kostroma: Kostroma State University.
14. The Prosecutor General of the Russian Federation. (2007) *Prikaz General'nogo prokurora RF ot 7 dekabrya 2007 goda № 195 "Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina"* [Order No. 195 of the Prosecutor General of the Russian Federation of December 7, 2007, "On the organization of prosecutor's supervision over the execution of laws, observance of human and civil rights and freedoms]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75181/ (Accessed: 23rd October 2019).
15. The Prosecutor General of the Russian Federation. (2009) *Ukazanie General'nogo prokurora RF ot 10 noyabrya 2009 goda № 355/7 "Ob usilenii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva v sfere razmeshcheniya zakazov"* [Order No. 355/7 of the Prosecutor General of the Russian Federation dated November 10, 2009, "On Strengthening Prosecutor's Supervision of the Implementation of Legislation in the Sphere of Order Placement"]. [Online] Available from: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=506306#044430499879617624> (Accessed: 23rd October 2019)..
16. The Archive of the Prosecutor's Office of Tomsk Region. (2016) *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva o zakupkakh tovarov, rabot, uslug: rasporyazhenie i.o. prokurora Tomskoy oblasti M.V. Druzhinina ot 11.11.2016 № 122/7r* [On the organization of prosecutor's supervision over the execution of legislation on the procurement of goods, works, services: Order № 122 / 7r of the Acting Prosecutor of Tomsk Region M.V. Druzhinin of November 11, 2016].

17. Ikonin, A.A. (2019) Osobennosti organizatsii zakupchnoy deyatel'nost [Specificity of procurement organization]. *Vestnik obrazovaniya i nauki*. 12(66). pp. 65–68.
18. Komarov, V.F. & Vyzhitovich, A.M. (2014) Methods of analysis contractual activity of the enterprise for management decisions. *Vestnik NGU. Seriya: Sotsial'no-ekonomicheskie nauki – World of Economics and Management*. 14(1). pp. 107–114. (In Russian).
19. Tambovtsev, V.L. (2010) Strategic Theory of the Firm: State of the Art and Possible Development. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta – Russian Management Journal*. 8(1). pp. 33–36. (In Russian).
20. The Prosecutor General of the Russian Federation. (2019) *Pis'mo General'noy prokuratury RF ot 01.01. 2019 g. № 7-16-2019 "Metodicheskie rekomendatsii ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva o zakupkakh tovarov, rabot i uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd"* [Letter No. 7-16-2019 from the Prosecutor General of the Russian Federation of January 1, 2019, "Methodological recommendations on the organization of prosecutor's supervision over the execution of legislation on the procurement of goods, works and services to meet state and municipal needs"]. [Online] Available from: <http://5.61.15.33/document/554125895> (Accessed: 28th October 2019)
21. The Archive of the Prosecutor's Office of Tomsk Region. (2018) *Dokladnaya zapiska prokurora Tomskoy oblasti v General'nyu prokuraturu "O rezul'tatakh raboty v sfere zashchity prav predprinimateley za 2018 god"* [Report of the Prosecutor of Tomsk Region to the Prosecutor General's Office "On the results of work in the field of protecting the rights of entrepreneurs for 2018"].