

Научная статья
УДК 347.96
doi: 10.17223/22253513/43/11

Отдельные вопросы организации прокурорского надзора за законностью закупочной деятельности на примере практики прокуратуры Томской области

Анна Юрьевна Мариничева

*Национальный исследовательский Томский государственный университет,
Томск, Россия, marinicheva22@mail.ru*

Аннотация. Организация прокурорского надзора за законностью закупочной деятельности предполагает: собирание, анализ и обработку информации о состоянии закупочной деятельности на территории конкретного региона; формирование целей и задач прокурорского надзора в сфере закупочной деятельности; планирование работы по непосредственному надзору за состоянием законности, включая проведение прокурорских проверок (плановых, внеплановых); реализацию материалов и результатов проведенных проверок и надзорных мероприятий; корректировку сложившейся прокурорской практики с учетом специфики закупочной деятельности в отдельных регионах.

Ключевые слова: прокурорский надзор за законностью закупочной деятельности, государственный и муниципальный заказ, прокурорская проверка, единая информационная система

Для цитирования: Мариничева А.Ю. Отдельные вопросы организации прокурорского надзора за законностью закупочной деятельности на примере практики прокуратуры Томской области // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 43. С. 132–139. doi: 10.17223/22253513/43/11

Original article
doi: 10.17223/22253513/43/11

Selected issues in the organisation of prosecutorial oversight of the legality of procurement activities as exemplified by the practice of the Tomsk Oblast Prosecutor's Office

Anna Yu. Marinicheva

*National Research Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation,
marinicheva22@mail.ru*

Abstract. Organization of prosecutorial supervision over the legality of procurement involves: collecting, analysis and processing of information on the state of procurement activities in a particular region; developing goals and objectives of prosecutorial supervision in procurement activities; planning work on the direct supervision of the state of legality, including conducting prosecutorial checks (scheduled, unscheduled); implementation of materials and results of conducted inspections and supervision activities; adjustment of the existing prosecutorial.

One important aspect of the organizational activities of the Prosecutor's Office in overseeing the legality of the implementation of state and municipal contracts is to ensure proper interaction with public authorities and local authorities exercising powers in this area.

The main forms of interaction are:

Exchange of relevant information by the agencies concerned. In turn, prosecutors inform public authorities about the state of lawfulness, fight against crime and offences in the field of protection of entrepreneurs' rights in the implementation of state and municipal contracts.

Proactively informing the prosecutor's office on the facts of revealing corruptogenic provisions in the legal acts regulating relations in the contractual sphere.

Joint participation in preparation of regulatory legal acts concerning observance of entrepreneurs' rights in implementation of state and municipal contracts at the level of regional and local representative bodies.

Participation of prosecution authorities in meetings of public authorities, local authorities, committees, working groups, as well as coordination, inter-agency meetings of heads of law enforcement agencies and authorities.

Keywords: prosecutor's supervision of legality of procurement activities, state and municipal order, prosecutor's inspection, unified information system

For citation: Marinicheva, A.Yu. (2022) Selected issues in the organisation of prosecutorial oversight of the legality of procurement activities as exemplified by the practice of the Tomsk Oblast Prosecutor's Office. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law.* 43. pp. 132–139. doi: 10.17223/22253513/43/11

В общем виде организация работы в органах прокуратуры рассматривается как комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации целей и задач прокуратуры [1. С. 68; 2. С. 16; 3. С. 44; 4. С. 96–98]. Организация работы в органах прокуратуры – это, прежде всего, своевременная постановка конкретных задач перед коллективом и каждым работником, правильная расстановка его членов по участкам работы, эффективное руководство их деятельностью, обеспечение работы коллектива как единого слаженного механизма [5. С. 162].

Организация прокурорского надзора предполагает: собираение, анализ и обработку информации о состоянии закупочной деятельности на территории конкретного региона; формирование целей и задач при осуществлении надзора за законностью публичных закупок; планирование работы по непосредственному надзору за состоянием законности, включая проведение прокурорских проверок (плановых, внеплановых); реализацию материалов и результатов проведенных проверок и надзорных мероприятий; корректировку сложившейся прокурорской практики с учетом специфики закупочной деятельности в отдельных регионах и др.

Ключевая роль в организации прокурорского надзора отводится приказам и указаниям Генеральной прокуратуры РФ. Основные директивы Генерального прокурора РФ, регламентирующие вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных контрактов, включают в себя:

Приказ Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», предписывающий работникам прокуратуры принимать активное участие в подготовке нормативных правовых актов; в работе комитетов, рабочих групп представительных и исполнительных органов власти; совершенствовать методики сбора, накопления и обработки сведений, свидетельствующих о противоречии нормативно-правовых актов региональных и местных органов власти федеральному законодательству.

Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», предписывающий уделять особое внимание надзору за исполнением бюджетного законодательства.

Приказ Генерального прокурора РФ от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», предусматривающий разработку и внедрение дополнительных мер по укреплению законности в сфере защиты прав предпринимателей; систематический мониторинг соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; постоянное информационное взаимодействие органов прокуратуры с различными контролирующими органами и органами власти.

Приказ Генерального прокурора РФ от 14.01.2021 № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок» (далее – Приказ № 6), уточняющий задачи и цели по укреплению законности и координации борьбы с правонарушениями в сфере закупок. В частности, особое внимание предписывается осуществлению надзора за исполнением законов при осуществлении закупок в рамках реализации национальных проектов, государственных и муниципальных программ, государственного оборонного заказа и особо в сфере здравоохранения, жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплексов, транспорта, градостроительства, образования и культуры.

Приказ Генерального прокурора РФ от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции», возлагающий на прокуроров обязанности проводить проверки соблюдения антикоррупционных правовых норм, обращать особое внимание на предотвращение и урегулирование конфликта интересов, а также недопущение склонений к совершению коррупционных правонарушений в области закупочной деятельности.

Методические рекомендации об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закрепляемые в Письме Генеральной прокуратуры РФ от 01.01.2019 г. № 7-16-2019 [6], содержащие конкретные предложения по оказанию практической помощи проку-

порам, в том числе по актуализации данных о состоянии контрактной системы, по предоставлению сведений об имеющемся опыте подготовки к прокурорской проверке, наиболее типичных и распространенных нарушениях законодательства, методы их выявления и пресечения.

В процессе мониторинга состояния поднадзорной среды особое внимание уделяется достоверности и качеству получаемой информации. Поскольку сфера государственных и муниципальных закупок весьма специфична, прокурору не обойтись без помощи специалистов. В этой связи в Приказе № 6 прямо предписано, что органы прокуратуры во взаимодействии с органами ФНС России, ФАС России, Федерального казначейства, МВД России, ФСБ России, Росфинмониторинга должны устанавливать и анализировать (проверять) схемы кооперации при выполнении государственных и муниципальных контрактов, выявлять наличие среди контрагентов организаций, не имеющих необходимой материальной базы и трудовых ресурсов для исполнения их условий, фирм-однодневок и номинальных фирм-посредников, аффинированных с заказчиком юридических и физических лиц. О нарушениях закона в контрактной сфере также могут свидетельствовать сведения, полученные в ходе заседаний общественных советов по защите предпринимательства, межведомственных рабочих совещаний и групп; отчетов об исполнении бюджета и проведении государственных или муниципальных закупках.

Одним из важных аспектов организационной деятельности прокуратуры при осуществлении надзора за законностью реализации государственных и муниципальных контрактов служит обеспечение надлежащего взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках их полномочий в указанной сфере. На федеральном уровне органы прокуратуры в лице профильных управлений и отделов Генеральной прокуратуры РФ взаимодействуют с Минэкономразвития России и Минфином России.

Формы взаимодействия прокуроров с законодательными (представительными) органами власти различных уровней и органами местного самоуправления рассматриваемой охватываю:

- обмен заинтересованных ведомств соответствующей информацией. В свою очередь, прокуроры информируют органы государственной власти о состоянии законности, борьбы с преступностью и правонарушениями в сфере защиты прав предпринимателей при реализации государственных и муниципальных контрактов;

- собственное инициативное информирование органов прокуратуры со стороны поднадзорных лиц о фактах выявления коррупционных положений в нормативно-правовых актах, регулирующих отношения в контрактной сфере;

- совместное участие в подготовке нормативных правовых актов, касающихся вопросов соблюдения прав предпринимателей при реализации

государственных и муниципальных контрактов на уровне региональных и местных представительных органов;

– участие органов прокуратуры в заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления, комитетов, рабочих групп, а также проведение координационных, межведомственных совещаний руководителей правоохранительных органов и органов власти.

Важная роль в организации прокурорского надзора отводится взаимодействию органов прокуратуры с контролирующими органами. В целях организации работы по повышению эффективности взаимодействия органов прокуратуры в рамках проведения прокурорского надзора и контролирующих органов приняты следующие формы взаимодействия прокуратуры с органами контроля и надзора: взаимный обмен информацией в рамках компетенции соответствующих органов; деятельность межведомственных рабочих групп по вопросам противодействия нарушениям в контрактной сфере; привлечение к проверочным мероприятиям сотрудников и специалистов заинтересованных ведомств.

К примеру, информирование органов прокуратуры, в том числе прокуратуры Томской области Росфинмониторингом по результатам проведенных им проверок на предмет завышения цен на контракты по строительству детских садов, аффилированности должностных лиц при строительстве и переоборудовании медицинских центров и других нарушениям позволило оперативно восстановить нарушенную законность и повысить эффективность расходования бюджетных средств в Томской области.

Такой результат стал возможен в рамках деятельности межведомственной рабочей группы по противодействию правонарушениям в сфере экономики в ходе координационного совещания с руководителями правоохранительных органов Томской области, проведенного прокуратурой Томской области с участием представителей Межрегионального управления Росфинмониторинга по Сибирскому федеральному округу, на котором была заслушана информация об осуществлении закупок для государственных нужд учреждениями здравоохранения.

По итогам анализа информации и документов, размещенных в единой информационной системе (ЕИС) органами прокуратуры Томской области были выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства со стороны нескольких коммерческих организаций. Так, шесть юридических лиц на протяжении 2015–2017 гг. систематически участвовали в 611 закупках, проводимых учреждениями здравоохранения. Из них в 401 случае по результатам проведения процедуры определения поставщика государственные контракты, в нарушение требований действующего законодательства, заключены с одним из юридических лиц. В ходе проведенной проверки было установлено, что данными коммерческими организациями был заключен антиконкурентный сговор с целью поддержания завышенной цены на торгах. В результате злоумышленникам удалось получить незаконный доход в размере, превышающем 1 млрд рублей.

По информации прокуратуры Томской области Управлением ФАС России по Томской области было возбуждено девять дел о нарушении антимонопольного законодательства. Кроме того, по результатам дополнительной проверки, проведенной во взаимодействии с региональным управлением ФАС и ФСБ России, прокуратурой Томской области в Следственное управление Управления МВД России по Томской области направлено постановление для решения вопроса об уголовном преследовании по факту совершения должностными лицами действий, содержащих признаки состава преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 178 УК РФ.

Другим ярким примером служат результаты мониторинга ЕИС прокуратурой Молчановского района Томской области в 2019 г. По итогам анализа информации и документов, размещенных в ЕИС, была проведена проверка исполнения администрацией Молчановского сельского поселения законодательства при организации закупки на выполнение работ по благоустройству спортивной площадки в районном центре. Установлено, что администрация поселения при обосновании начальной (максимальной) цены контракта на сумму более 500 тыс. рублей использовала проектно-сметный метод, который применяется только к объектам капитального строительства. Предусматриваемые же вышеуказанной закупкой работы носили исключительно благоустроительный характер. По итогам проверки прокурором района возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ – «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя)». Виновные лица привлечены к административной ответственности.

Методика прокурорской проверки в сфере закупок, с учетом закрепленных в Приказе № 6 положений, предписывает прокурорам изучать документацию финансового, бухгалтерского и технического содержания, сопоставлять конкретные требования законодательства с фактическими обстоятельствами их применения, имеющими не только документальное подтверждение, но и визуальное, коммуникативное. В этой связи в ходе проверки прокурорам необходимо анализировать большой объем различной информации, и нередко в целях качественной ее реализации целесообразно привлекать специалистов и представителей иных государственных органов, способных осуществлять экспертно-аналитические функции.

В целях надзора за соблюдением законодательства органы прокуратуры проводят проверки на основании поступивших сведений о возможном нарушении. К таким сведениям относятся заявления граждан и должностных лиц; сведения, ставшие известными органам прокуратуры из иных источников, например из средств массовой информации.

Согласно п. 2 ст. 21 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации (далее – Закон о прокуратуре), если при поступлении информации о нару-

шении закона подтвердить или опровергнуть ее без проверки нельзя, органы прокуратуры обязаны провести проверку.

В соответствии с п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре проверяемое лицо обязано предоставить доступ к документам и сведениям, запрошенным прокурором, в установленные запросами сроки, обеспечить свободный доступ прокурора на территорию, предоставить возможность вызывать специалистов и должностных лиц для получения разъяснений в ходе проверки. При этом, согласно п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре, прокуратура не ограничена доводами обращения: в случае, когда выявлена информация о иных нарушениях, возможно расширение предмета проверки.

К числу основных вопросов, подлежащих выяснению при проведении прокурорской проверки в сфере обеспечения законности закупочной деятельности, относятся: изучение нормативного сопровождения закупок, выяснение соответствия этих актов действующему законодательству, в том числе в сфере противодействия коррупции; выяснение соблюдения процедуры размещения в ЕИС обязательных сведений; формирование аукционной, конкурсной документации; осуществление процедур определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей; анализ соблюдение процедуры и практик заключения контрактов; проверка обоснованности начальной (максимальной) цены контракта, выявление завышения цен; выявление возможных фактов дробления контракта; анализ правомерность изменений условий контрактов.

По результатам проверочных мероприятий прокурор вправе по своему усмотрению определить конкретный объем мер прокурорского реагирования для устранения нарушений закона. При этом насколько точно прокурор определит предмет проверки, настолько полученная информация позволит ему наиболее эффективного применить конкретную меру реагирования для устранения нарушений и привлечения виновных к ответственности.

На сегодняшний день органами прокуратуры накоплен достаточный опыт надзорной деятельности в рамках исполнения законодательства о контрактной системе, сформирована стабильная практика защиты законных прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных закупок. Результативность и эффективность прокурорских проверок во многом достигнуты благодаря организации во всех регионах постоянного мониторинга соблюдения прав предпринимателей в сфере закупочной деятельности, а также усилиению информационного сотрудничества с органами власти и объединениями предпринимателей.

Список источников

1. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в Российской Федерации. М. : МНЭПУ, 2000. 460 с.
2. Кобзарев Ф.М. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации : метод. материалы к семинару. М. : ИПК РФ Академии Генпрокуратуры РФ, 2010. 19 с.

3. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М. : Юрайт, 2013. 1168 с.
4. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части : учеб. пособие. Томск : Изд-во НТЛ, 2007. 192 с.
5. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор : учебник . М. : Велби ТК, 2006. 536 с.
6. 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 г. № 7-16-2019 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 18.03.2021).

References

1. Vinokurov, Yu.E. (2000) *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii* [Prosecutor's supervision in the Russian Federation]. Moscow: MNEPU.
2. Kobzarev, F.M. (2010) *Organizatsiya raboty v prokurature sub"ekta Rossiyskoy Federatsii* [Organization of work in the prosecutor's office in the subject of the Russian Federation]. Moscow: IPK RF of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.
3. Kekhlerova, S.G. & Kapinus, O.S. (eds) (2013) *Nastol'naya kniga prokurora* [A Handbook of the Prosecutor]. Moscow: Yurayt.
4. Voronin, O.V. (2007) *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii: voprosy Obshchey chasti* [Prosecutorial supervision in the Russian Federation: Issues of the General Part]. Tomsk: NTL.
5. Bessarabov, V.G. (2006) *Prokurorskiy nadzor* [Prosecutor's Supervision]. Moscow: Velbi TK.
6. The Prosecutor General's Office of the Russian Federation. (2019) *Metodicheskie rekomenovaniya ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva o zakupkakh tovarov, rabot i uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: Pis'mo General'noy prokuratury RF ot 01.01.2019 g. № 7-16-2019* [Methodological recommendations on the organization of prosecutorial supervision over the implementation of legislation on the procurement of goods, works and services to meet state and municipal needs: Letter No. 7-16-2019 of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation of January 1, 2019]. [Online] Available from: Konsul'tant Plyus. (Accessed: 18th March 2021).

Информация об авторе:

Мариничева А.Ю. – менеджер Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия). E-mail: marinicheva22@mail.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

A.Yu. Marinicheva, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: marinicheva22@mail.ru

The author declares no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 13.06.2021; одобрена после рецензирования 11.10.2021; принята к публикации 02.03.2022.

The article was submitted 13.06.2021; approved after reviewing 11.10.2021; accepted for publication 02.03.2022.