**2.3. Организация прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов**

Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации установлены в статье 3 Закона о прокуратуре.

Как нами уже отмечалось ранее в настоящей работе, специфика прокурорского надзора в исследуемой области заключается в его комплексном и универсальном характере. Органами прокуратуры осуществляется надзор за исполнением законов в экономической сфере в целом, в том числе по обеспечению правового положения и деятельности хозяйствующих субъектов, восстановления нарушенных прав, ликвидации причин, служащих основанием возникновения данных нарушений.

Вместе с тем, считаем необходимым отметить, что законодательство о контрактной системе включает в себя многоуровневый массив нормативно- правовых документов, содержащих большое количество процедурных и иных специальных норм. При этом законодательство, регулирующее осуществление закупочной деятельности, динамично развивается и совершенствуется. Органами прокуратуры в результате проведения системной работы накоплен значительный опыт надзорной деятельности в данной сфере.

Существенным условием функционирования любой структуры является организационная составляющая ее работы. Правовое регулирование организационных мероприятий в органах прокуратуры производится на основе нижеследующих актов:

- Приказ Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 г. № 155[[1]](#footnote-1), которым предусматривается комплекс норм, имеющих своей целью обеспечение усиления надзора за законностью нормативно - правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере. Указанным Приказом предписано, что работники прокуратуры должны 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[[2]](#footnote-2) исходя из положений которого прокурорам следует особо уделять внимание надзору за исполнением бюджетного законодательства;

- Приказ Генерального прокурора РФ от 31.03.2008 № 53[[3]](#footnote-3), в котором предусмотрены конкретные мероприятия для повышения эффективности прокурорского надзора, а именно: разработка 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;

-Указание Генерального прокурора РФ от 10.11.2009 г. № 355/7[[4]](#footnote-4) ,которым прокурорам в виду увеличения количества правонарушений, фактов лоббирования государственными и муниципальными служащими заключения контрактов с аффилированными коммерческими организациями, случаев неправомерного уклонения от проведения аукционов, заключения государственных и муниципальных контрактов без проведения торгов, «дробления» заказов вменяется обязательство принимать дополнительные меры для обеспечения исполнения законодательства в сфере закупок;

- Приказ Генерального прокурора РФ от 29.08.2014 № 454[[5]](#footnote-5) согласно требованиям которого прокурорам необходимо проводить проверки соблюдения антикоррупционных правовых норм, особо обращать внимание на предотвращение и урегулирование конфликта интересов, а также недопущение склонений к совершению коррупционных правонарушений в области закупочной деятельности.

В большинстве научных публикаций организация работы в органах прокуратуры рассматривается как комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации целей и задач прокуратуры[[6]](#footnote-6). К примеру, Бессарабов В.Г. считает, что «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»[[7]](#footnote-7). В научной литературе подобная позиция поддерживается и иными авторами[[8]](#footnote-8).

Стоит поддержать мнение ученых, которые при рассмотрении вопроса об организации прокурорского надзора выделяют следующие подсистемы:

1. Внутрифункциональная подсистема, включающая в себя:

- сбор, анализ и обработка информации о правонарушениях;

- планирование работы, проведение прокурорских проверок (плановых, внеплановых);

- реализацию материалов проверки;

- контроль исполнения требований;

- разграничений полномочий и компетенций;

- прокурорскую практику, направления деятельности, координация и пр.

2. Внешнефункциональная подсистема, включающая в себя:

- организацию надзора за исполнением законов;

- участие прокурора в рассматриваемых делах судами и др.

3. Вспомогательная подсистема, включающая в себя:

- делопроизводство;

- учет и отчетность;

- материально-техническое, научно- методическое и финансовое обеспечение[[9]](#footnote-9).

В процессе осуществления организации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере важно уяснить для себя существующие пределы прокурорского надзора. Как правило, это находится во взаимосвязи с разрешением вопроса о наличии/отсутствии правовых оснований для вмешательства органов прокуратуры.

В данном случае важно помнить, что органами прокуратуры не осуществляется надзор исполнения норм диспозитивного характера, так как, исходя из сущности данной службы следует, что ею осуществляется надзор только за исполнением императивных правовых норм, закрепленных законодательно[[10]](#footnote-10). То есть в процессе контрольно – надзорных мероприятий органами прокуратуры не дается оценка целесообразности какого – либо вида деятельности, а оценивается только ее законность и антикоррупционность.

Помимо этого, прокуроры субъектов Российской Федерации, осуществляя руководство деятельностью прокуратур «на местах», в пределах своих полномочий также разрабатывают и принимают различные директивы, уточняющие значение данного направления прокурорской деятельности.

Рассматривая внешние пределы деятельности, выделим их некоторую «глобальность», так как они характерны в целом для прокуратуры. Применительно к внутренним пределам деятельности отметим, что они следуют из внутреннего разграничения компетенции прокуроров, их функциональных и отраслевых специализаций.

Так, органами прокуратуры, в соответствии со ст. ст. 10, п. 2.1 ст. 4, п. 2 ст. 21, п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре:

- осуществляется доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации;

- проводятся проверки в части исполнения законов, если поступила информация о факте допущения нарушений и т.д.

Выше обозначенные пределы являются доктринальными, внешними пределами прокурорского надзора. При проверке соблюдения бюджетного законодательства для них характерны определенные особенности. В частности, учитывая содержание правовых предписаний Закона о прокуратуре, предлагаем выделить следующие основные внешние пределы при осуществлении надзора за исполнением законов в контрактной сфере:

-прокуратурой не осуществляется надзор реалистичности расчетов доходов и расходов (ст. 37 БК РФ), но предмет прокурорского надзора включает в себя вопросы наличия предусмотренной в законе документации, подтверждающей реалистичность доходов и расходов (ст. 184.1 БК РФ);

- предмет прокурорского надзора составляет надзор соблюдения участниками бюджетного процесса принципа эффективности использования бюджетных средств (установлен ст. 34 БК РФ), в том числе по исполнению требований Закона о контрактной системе и т.д.

Безусловно, проведение бюджетно-финансовых операций сопровождается многоступенчатым обязательным предварительным контролем и включает санкционирование бюджетного финансирования. Однако, как свидетельствует практика прокурорского надзора, нарушение закона возможно на любом этапе проведения государственных (муниципальных) закупок, как на стадии их планирования, организации и проведения торгов, так и на стадии заключения и исполнения контракта. Следовательно, применительно к сказанному, обеспечение прокурорского надзора очень уместно, поскольку прокурор в своей деятельности не ограничивается проведением проверки соблюдения самого Закона о контрактной системе. При достаточности оснований он вправе провести проверку исполнения норм закона «по касательной», к примеру, совместно с закупкой проверить соблюдение антикоррупционного законодательства, отсутствие конфликта интересов у должностных лиц государственного (муниципального) органа, ответственных за проведение закупки.

В связи с чем, в процессе сбора информации, проведению мониторинга прокурорами уделяется особое значение, при этом, вопросы достоверности информации и ее качественной составляющей остаются наиболее важными в организации надзорной деятельности. О нарушениях закона в контрактной сфере могут свидетельствовать и нетрадиционные источники информации, которые учитываются прокурорами в надзорной деятельности:

-информация, полученная в ходе заседаний общественных советов по защите предпринимательства, межведомственных рабочих совещаний и групп;

- отчеты об исполнении бюджета.

Одним из важных аспектов организационной деятельности прокуратуры, в том числе, при осуществлении надзора за соблюдением прав предпринимателей при реализации государственных и муниципальных контрактов, является обеспечение надлежащего взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляющими полномочия в указанной сфере.

На федеральном уровне органы прокуратуры взаимодействуют с Минэкономразвития России, Минфином России, Федеральным казначейством, Федеральной антимонопольной службой России.

К формам взаимодействия прокуроров с законодательными (представительными) органами власти различных уровней и органами местного самоуправления в рассматриваемой сфере можно отнести:

- обмен заинтересованных ведомств соответствующей информацией в обозначенной сфере. 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;

- информирование органов прокуратуры о фактах выявления коррупциногенных 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;

- участие органов прокуратуры в заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления, комитетов, рабочих групп;

- 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.

Отдельно в вопросах организации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере хотелось бы остановиться на Письме Генеральной прокуратуры РФ от 01.01.2019 г.[[11]](#footnote-11), содержащем конкретные рекомендации по оказанию практической помощи прокурорам, 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.

Методика прокурорской проверки в сфере закупок заключается в изучении документации финансового, бухгалтерского и технического содержания, сопоставление конкретных требований 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 зачастую в целях качественной ее реализации целесообразно привлекать специалистов и представителей иных государственных органов, способных осуществлять экспертно-аналитические функции.

Как правило, на практике организация прокурорского надзора осуществляется следующим образом.

В целях надзора за соблюдением законодательства органы прокуратуры проводят проверки на основании поступивших сведений о возможном нарушении.

Это могут быть как заявления граждан и должностных лиц, так и сведения, ставшие известными органам прокуратуры на иных основаниях, например из сообщений средств массовой информации (п. 6 Приказа Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195[[12]](#footnote-12)). При поступлении информации о нарушении закона, если подтвердить или опровергнуть без проверки ее нельзя, органы прокуратуры начинают проверку (п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Если началась проверка в органе государственной власти (органе местного самоуправления) в отношении положения о закупке, либо соблюдения закона на любой из стадий осуществления закупок, данный орган обязан 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 (п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре).

Есть исключение: прокурор не вправе требовать (п. 2.3 ст. 6 Закона о прокуратуре):

- сведения или документы, которые не относятся к предмету проверки;

 - сведения или документы, которые уже были переданы органам прокуратуры в рамках ранее проведенной проверки или которые официально опубликованы в средствах массовой информации или на сайте заказчика.

Следует учитывать, что в ходе проверки прокуратура не ограничена доводами заявления: в случае, когда получены сведения о возможных иных нарушениях, возможно расширение предмета проверки (п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Рассматривая практику надзорной деятельности прокуратуры Мазановского района Амурской области можно говорить о том, что ею уделяется особое внимание закупочной деятельности.

Источником информации являются сведения, размещенные в ЕИС.

В частности, для наиболее полного владения ситуацией прокуратура района осуществляет систематический мониторинг информации и сведений, выкладываемых заказчиками – органами государственной власти и органами местного самоуправления - на официальный сайт http://www.zakupki.gov.ru/. В частности, было выявлено, что реестр контрактов государственного заказчика МО МВД России «Мазановский» включает в себя 14 записей об исполнении государственных контрактов, но отсутствуют отчеты об их исполнении в ЕИС. В связи с чем, было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренного ч. 3 ст. 7.30 КоАП, а материалы проверки были направлены в УФАС по Амурской области для рассмотрения по существу.

В ходе рассмотрения постановления прокуратуры района действительно было подтверждено совершение должностным лицом – главным бухгалтером МО МВД России «Мазановский» административного правонарушения, так как информация в ЕИС своевременно не была размещена. Вследствие чего действия должностного лица были переквалифицированы на ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ[[13]](#footnote-13). Таким образом, можно заключить, что, являясь правоохранительным органом, МО МВД России «Мазановский» допустило нарушение законодательства РФ о закупочной деятельности. Конечно, данное нарушение не повлекло существенного ущерба для бюджета или каких – либо общественно опасных последствий для населения. Вместе с тем, так как МО МВД России «Мазановский» относится к категории правоохранительных органов, то даже подобные «просчеты» с его стороны не допустимы, так как умаляют авторитет органов власти.

Прокуратурой Молчановского района Томской области, по итогам анализа информации и документов, размещенных в ЕИС, в 2019 году 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 полумиллиона 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.

По результатам проверочных мероприятий прокурор вправе по своему усмотрению определить достаточность, конкретный объем мер прокурорского реагирования для реального устранения нарушений. Таким образом, насколько прокурор в ходе надзора исчерпывающе определит круг вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки, настолько полученная информация позволит ему наиболее эффективного применить конкретную меру реагирования для устранения нарушений и привлечения виновных к ответственности.

К числу наиболее основных вопросов, подлежащих выяснению при организации прокурорской проверки, можно отнести следующие:

- нормативно - правовое сопровождение закупок, соответствие этих актов действующему законодательству;

- соблюдение процедуры заключения контрактов;

- обоснование начальной (максимальной) цены контракта, позволяющее выявить ее неверное определение, завышение цен;

- выявление возможных фактов дробления контракта;

-правомерность изменений условий контрактов.

Изложенный перечень вопросов в контрактной сфере не является исчерпывающим и, полагаем, может служить определенной базой для организации прокурорского надзора в этой сфере.

Подводя итог, следует отметить, что на сегодняшний день органами прокуратуры накоплен большой опыт надзорной деятельности в рамках исполнения законодательства о контрактной системе и имеется достаточно успешная практика защиты законных прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных закупок. Результативность и эффективность прокурорских проверок во многом достигнута благодаря организации во всех регионах страны постоянного мониторинга за соблюдением прав предпринимателей в рассматриваемой сфере, а также за счет усиления информационного сотрудничества с органами власти и объединениями предпринимателей.

1. 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» // СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения 15.04.2020). [↑](#footnote-ref-1)
2. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения 15.04.2020). [↑](#footnote-ref-2)
3. Приказ Генерального прокурора РФ от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» // СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения 15.04.2020). [↑](#footnote-ref-3)
4. Указание Генерального прокурора РФ от 10 ноября 2009 г. № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов» // СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения 15.04.2020). [↑](#footnote-ref-4)
5. Приказ Генерального прокурора РФ от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения 15.04.2020). [↑](#footnote-ref-5)
6. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М., МНЭПУ, 2000. – С. 68; Кобзарев
Ф.М. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: метод. материалы к семинару. –
М.: ИПК РФ Академии Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010. – С. 16; Настольная книга прокурора / под
общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. – М.: Издательство «Юрайт», 2012. – С. 44 [↑](#footnote-ref-6)
7. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. Учебник . М.: Велби ТК.2006. С.162 [↑](#footnote-ref-7)
8. См. напр.: Агутин А.В., Куликова Г.Л. Агеев А.Н. Организация прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела: Монография. М., 2010. С.6 [↑](#footnote-ref-8)
9. Прокурорский надзор: учебник / Под ред. Ю.Е. Винокурова. 9-е изд. М., 2011. С.78. [↑](#footnote-ref-9)
10. При этом верным будет утверждение, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законодательства, а именно законов и иных принятых во исполнение законов подзаконных правовых актов, составляющих основу определенной деятельности, однако только в единстве с нормами закона. [Электронный ресурс]: URL: <https://zakoniros.ru/?p=17789> (Дата обращения 03.05.2020) [↑](#footnote-ref-10)
11. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 01.01.2019г. № 7-16-2019»Методические рекомендации об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения 18.04.2020) [↑](#footnote-ref-11)
12. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. № 3. 2008. [↑](#footnote-ref-12)
13. размещение должностным лицом заказчика в единой информационной системе в сфере закупок или направление оператору электронной площадки информации и документов, подлежащих размещению, направлению, с нарушением требований, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок. [↑](#footnote-ref-13)