



Прокурорам субъектов
Российской Федерации

**Генеральная прокуратура
Российской Федерации**

ул. Б. Дмитровка, 15а
Москва, Россия, ГСП-3, 125993

14 .01.2019 № 7-16-2019

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Согласно Сводному аналитическому отчету по результатам мониторинга закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2017 года, опубликованному Министерством финансов Российской Федерации, в целях осуществления закупок заказчики и исполнители заключили более 3,5 миллионов контрактов на общую сумму более 6,3 триллиона рублей. Очевидно, что обеспечение надлежащей законности, противодействие преступлениям и иным правонарушениям, защита интересов государства и общества в этой сфере является важнейшей задачей органов прокуратуры и всей системы государственных правоохранительных и контролирующих органов.

Законодательство о контрактной системе представляет собой значительный многоуровневый массив нормативных правовых актов с множеством процедурных и иных специальных норм. При этом оно последовательно и динамично совершенствуется. Органами прокуратуры проводится повседневная, системная и напряженная работа в этой сфере, накоплен и продолжает аккумулироваться большой опыт надзорной деятельности.

По указанным причинам целью разработки настоящих методических рекомендаций является оказание практической помощи прокурорам посредством, во-первых, актуализации данных о состоянии контрактной системы Российской Федерации в настоящее время; во-вторых, предоставления сведений об имеющемся опыте подготовки к прокурорской проверке в сфере функционирования контрактной системы, наиболее типичных и распространенных нарушениях законодательства, методах их выявления и пресечения. При этом активно использовались данные из практики прокурорского надзора, аналитическая информация Университета

АН № 038780

Генеральная прокуратура Российской
Федерации
№7-16-2019/Ип337-19

прокуратуры Российской Федерации, иные источники сведений. Рассматриваемые вопросы относятся к надзору за исполнением федерального законодательства.

1. Правовое регулирование вопросов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Элементы современной контрактной системы Российской Федерации начали складываться в начале – середине 90-х годов XX века, в процессе смены общественно-экономической формации, перехода от плановой к рыночной экономике.

Общие правовые и экономические принципы и порядок формирования и исполнения заказов на закупку и поставку товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд установил действующий после многочисленных изменений и ныне Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Отношения между государственными заказчиками и участниками конкурсных процедур регламентировал Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

Названный Федеральный закон утратил силу с 01.01.2006 в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», действовавшего вплоть до 01.01.2014.

С указанной даты важнейшим законодательным актом в сфере функционирования контрактной системы Российской Федерации является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Федеральный закон № 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности, обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок товаров, работ, услуг, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2.1, 4 и 5 статьи 15 данного Федерального закона;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;

б) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;

7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 44-ФЗ законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих вышеуказанные правовые отношения.

В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие те же правоотношения.

Так, важные вопросы функционирования контрактной системы регламентированы постановлениями Правительства Российской Федерации от 08.11.2013 № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 21.11.2013 № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг», от 05.06.2015 № 554 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг».

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе, принимают правовые акты, регулирующие отношения в сфере закупок.

2. Государственное управление и контроль в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно пункту 12 статьи 3 Федерального закона № 44-ФЗ выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере закупок осуществляются федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок.

Пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – постановление № 728), а также постановлением Правительства Российской Федерации от 14.04.2017 № 446 уполномоченным органом в сфере закупок определено **Министерство финансов Российской Федерации**.

Федеральный закон № 44-ФЗ в целом примечателен детальной регламентацией вопросов контрольной деятельности в сфере закупок.

Пунктом 13 статьи 3, статьей 99 Федерального закона № 44-ФЗ установлен перечень контрольных органов в сфере закупок. Это **федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления**, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок.

В соответствии с пунктом 2 постановления № 728, а также постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2014 № 1489 федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), определена **Федеральная антимонопольная служба**.

Органами контроля в сфере закупок является также федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – **Федеральное казначейство** (пункт 3 статьи 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункт 1 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703), финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами.

Частью 3 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ к контрольным органам в сфере закупок отнесены **органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля**, определенные в соответствии с пунктом 3 статьи 265, статьей 269² Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК).

Контроль в сфере закупок обеспечивается в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок (далее – субъекты контроля).

Контрольная деятельность проводится посредством организации плановых и внеплановых проверок субъектов контроля. При этом законодательно определены ее особенности применительно к различным органам контроля.

Так, в соответствии с частями 5 и 6 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами осуществляют контроль за:

1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;

в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

Порядок осуществления контроля, в том числе порядок действий органов контроля при выявлении несоответствия контролируемой информации, в данном случае определен постановлением Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № 1367 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В отношении каждого заказчика, контрактной службы заказчика, контрактного управляющего, постоянно действующей комиссии по осуществлению закупок и ее членов, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки плановые проверки проводятся контрольным органом в сфере закупок не чаще чем один раз в шесть месяцев.

В отношении каждой специализированной организации, иных комиссий по осуществлению закупки плановые проверки проводятся контрольным органом в сфере закупок не чаще чем один раз за период проведения каждого определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Основаниями проведения контрольным органом в сфере закупок внеплановой проверки являются:

1) получение обращения участника закупки либо осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц с жалобой на действия (бездействие) заказчика,

уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего;

2) поступление информации о нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

3) истечение срока исполнения ранее выданного в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ предписания.

Государственные органы, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы осуществляют ведомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков. Порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок определяется соответственно Правительством Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»), высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Заказчик также обязан осуществлять контроль в сфере закупок:

за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации;

за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

Статьей 102 Федерального закона № 44-ФЗ впервые предусмотрено осуществление общественного контроля в сфере закупок. Граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. При этом органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля.

3. Организация прокурорских проверок исполнения законодательства о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Законодательной основой, определяющей цели, задачи, полномочия, организацию, порядок деятельности прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в сфере

закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд выступает, прежде всего, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Важными правовыми регуляторами надзорной деятельности прокуроров в этой сфере являются также приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», указание Генерального прокурора Российской Федерации от 10.11.2009 № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов», другие организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Так, при организации надзорной деятельности в указанной сфере следует учитывать требования Генеральной прокуратуры Российской Федерации о необходимости максимального использования потенциала прокурорской системы, имеющихся прав и полномочий для защиты интересов государства, общества и участников экономической деятельности. При этом не допускается необоснованное вмешательство в экономическую деятельность предприятий и организаций, при внесении актов реагирования необходимо оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

В силу требований пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» проверки исполнения законов в сфере действия контрактной системы проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. Указанные проверки проводятся как на плановой основе с учетом данных о состоянии законности, так и на внеплановой основе по жалобе, обращению, любой иной информации, содержащей сведения о нарушении законодательства.

В связи с этим важным элементом осуществления эффективного прокурорского надзора за соблюдением законов о контрактной системе является организация **мониторинга сведений о состоянии законности**.

Источниками такой информации являются данные органов государственной власти и местного самоуправления, контролирующих (надзорных) и правоохранительных органов, сведения, размещаемые на официальных сайтах, а также данные средств массовой информации,

обращения граждан и юридических лиц, материалы уголовных, арбитражных и административных дел. При отсутствии или недостаточности необходимой информации в открытых источниках необходимо запрашивать ее в установленном порядке.

Важнейшим источником информации являются сведения, размещенные в единой информационной системе в сфере закупок на сайте zakupki.gov.ru (далее – ЕИС).

Согласно статье 4 Федерального закона № 44-ФЗ ЕИС содержит:

- планы закупок;
- планы-графики;
- информацию о реализации планов закупок и планов-графиков;
- информацию о закупках, предусмотренную настоящим Федеральным законом, об исполнении контрактов;
- реестр контрактов, заключенных заказчиками;
- единый реестр участников закупок;
- реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов;
- реестр банковских гарантий;
- реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний;
- реестр единственных поставщиков товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории Российской Федерации;
- перечень международных финансовых организаций, созданных в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международных финансовых организаций, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры;
- результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок;
- отчеты заказчиков, предусмотренные настоящим Федеральным законом;
- каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере закупок;
- иные информацию и документы, размещение которых в ЕИС предусмотрено Федеральным законом № 44-ФЗ.

Порядок размещения указанной информации в ЕИС детализирован постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 № 913 «Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию».

Информацией о мониторинге и аудите в сфере закупок располагают Министерство финансов Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации. Сведения о контрактной системе, в том числе о нарушениях закона в сфере закупок, находящиеся в распоряжении указанных органов и размещенные в открытых источниках, также могут быть использованы прокурорами при организации надзорной деятельности.

Методика прокурорской проверки в сфере закупок представляет собой сопоставление конкретных требований законодательства с фактическими обстоятельствами их применения, имеющими визуальное, коммуникативное и (или) документальное подтверждение.

В связи с тем, что в ходе проверки прокурорам необходимо анализировать большие объемы финансовой, бухгалтерской и технической документации, в соответствии с пунктом 13 статьи 21, пунктом 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» к ее проведению целесообразно привлекать специалистов и представителей иных государственных органов, способных осуществлять экспертно-аналитические функции.

Анализ практики прокурорского надзора свидетельствует, что нарушения требований Федерального закона № 44-ФЗ продолжают допускаться заказчиками и участниками закупок практически на всех стадиях осуществления закупок.

В ходе прокурорских проверок следует уделять особое внимание выявлению фактов **ненадлежащего нормативного правового сопровождения закупок, принятия незаконных правовых актов.**

Так, противоречащие законодательству нормативные акты и локальные правовые акты, регулирующие порядок формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок и планов закупок, вопросы деятельности контрактных управляющих и осуществления закупок, выявлены прокурорами 10 городов и районов Алтайского края, в связи с чем ими принесен 41 протест.

Необходимо выявлять **нарушения требований, устанавливающих обязанность принятия, сроки публикации и содержание планов закупок, планов-графиков размещения заказов.**

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 год, в связи с чем прокурором района главам поселений внесены представления, которые рассмотрены и удовлетворены, нарушения устранены, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Подлежат установлению возможные факты **заключения контрактов без торгов с единственным поставщиком (прямые договоры) в обход конкурентных процедур.**

Так, прокуратурой г. Аргуна Чеченской Республики выявлены многочисленные факты осуществления государственным бюджетным

учреждением закупок у единственного поставщика на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в то время как установленный законом их предельный объем в размере 5 % совокупного годового объема закупок был превышен. По результатам проверки прокуратурой города в отношении руководителя учреждения возбуждено 20 дел об административных правонарушениях по части 1 статьи 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), внесено представление об устранении нарушений закона. В настоящее время акты прокурорского реагирования рассмотрены и удовлетворены.

В ходе проверок следует вскрывать возможные случаи **отсутствия расчета и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, ее неверного определения, завышения цен.**

Так, 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 статье 17.7 КоАП РФ, решением Ленинского районного суда г. Астрахани она привлечена к административной ответственности с назначением наказания в виде штрафа.

Повышенное внимание нужно уделять выявлению возможных **фактов дробления контракта.**

Угличской межрайонной прокуратурой Ярославской области установлено, что муниципальным образовательным учреждением заключено 5 договоров на выполнение работ по оборудованию вспомогательного здания котельной. Вместе с тем общая стоимость услуг по заключенным образовательным учреждением контрактов составила более 1 млн. рублей, что превышает ограничение, установленное пунктом 5 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. По результатам проверки межрайонной прокуратурой в отношении директора учреждения возбуждено дело об административном правонарушении по части 2 статьи 7.29 КоАП РФ, он привлечен к административной ответственности.

При проведении проверок прокурорам необходимо обращать внимание на возможное **заключение (подготовка проектов) контрактов на условиях, отличных от документации о закупке.**

Прокурором Комсомольского района Хабаровского края установлено, что ОМВД России по Комсомольскому району по результатам определения поставщика в контракт включены условия, отличающиеся от аукционной документации. В связи с этим прокурором района в отношении начальника

органа внутренних дел возбуждено дело об административном правонарушении по части 1 статьи 7.32 КоАП РФ, он привлечен к административной ответственности.

Выявлению и пресечению подлежат нарушения законодательства при определении победителей аукционов, факты рассмотрения заявок, подлежавших отклонению.

Например, в Республике Башкортостан аукционной комиссией заказчика при определении поставщика путем проведения электронного аукциона на поставку спортивного оборудования были отклонены четыре заявки участников закупки, поскольку они не содержали конкретных показателей поставляемого товара. Вместе с тем прокуратурой г. Уфы установлено, что заявки отклонены незаконно, так как предложенный товар соответствовал характеристикам, указанным в документации об электронном аукционе. По результатам проверки прокуратурой города в отношении членов аукционной комиссии заказчика возбуждено 5 дел об административных правонарушениях по части 2 статьи 7.30 КоАП РФ, они привлечены к административной ответственности.

Особое превентивное значение имеет своевременное выявление и пресечение нарушений законодательства при утверждении аукционной, конкурсной и котировочной документации.

В Чеченской Республике прокуратурой Старопромысловского района г. Грозного установлено, что дошкольными образовательными учреждениями при утверждении документации по 11 электронным аукционам в проектах контрактов не указаны сроки и порядок приемки поставленного товара, в связи с чем возбуждено 11 дел об административных правонарушениях по части 4² статьи 7.30 КоАП РФ.

Прокурорами должны быть установлены и устранены возможные факты несвоевременного направления информации о заключенном (исполненном) контракте в орган кассового обслуживания или опубликования таких сведений в сети «Интернет».

Прокурором Мегино-Кангаласского района Республики Саха (Якутия) в суд направлено 17 административных исков о признании незаконным бездействия муниципальных образований в связи с размещением ими в ЕИС отчетов об исполненных контрактах.

В ходе проверок следует уделять внимание отсутствию в контрактах обязательных условий об ответственности поставщика (исполнителя, подрядчика).

В Выгоничском районе Брянской области в контракты на оказание услуг по содержанию дорог в зимний период не были включены условия привлечения подрядчиков к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договора. По результатам рассмотрения 6 представлений, внесенных прокурором Выгоничского района, 7 виновных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности.

Необходимо выявлять и пресекать факты незаконного изменения условий контрактов.

Прокуратурой г. Калуги установлено, что в нарушение требований статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ муниципальное учреждение и коммерческая организация при исполнении муниципального контракта на выполнение строительно-монтажных работ заключили дополнительное соглашение, которым был изменен порядок оплаты выполненных работ (с поэтапной оплаты на авансовые платежи). В связи с этим прокуратурой города руководителям учреждения и коммерческой организации внесены представления, по постановлениям прокурора директор заказчика и коммерческая организация привлечены к административной ответственности по части 4 статьи 7.32 КоАП РФ.

Должны быть вскрыты возможные нарушения законодательства, связанные с **банковским обеспечением исполнения контрактных обязательств.**

Так, администрацией Большепаратского сельского поселения Республики Марий Эл был заключен с коммерческой организацией муниципальный контракт на выполнение работ по ремонту автомобильной дороги общего пользования. В качестве обеспечения исполнения контракта заказчику предоставлена банковская гарантия, которая не соответствовала документации о закупке (не обеспечивала полное покрытие обязательства подрядчика, содержала условие, препятствующее выплате денежных средств в случае нарушений со стороны подрядчика, приведших к одностороннему расторжению контракта). Аналогичные факты принятия банковских гарантий, не соответствующих закону и аукционной документации, выявлены в деятельности администраций еще трех муниципальных образований. По данным фактам прокурорами внесено 4 представления руководителям органов местного самоуправления, которые рассмотрены и удовлетворены, к дисциплинарной ответственности привлечены 3 должностных лица.

Основанием для мер прокурорского реагирования являются возможные случаи непринятия заказчиками **штрафных санкций и мер к расторжению контрактов при их ненадлежащем исполнении.**

В Смоленской области в ходе реализации муниципальной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда администрацией Сафроновского района заключены с коммерческой организацией контракты на приобретение 24 квартир, которые своевременно не исполнены. Однако заказчиком пени с подрядчика в судебном порядке не взыскивались. По результатам проверки Сафроновской межрайонной прокуратурой в администрацию муниципального образования «Сафроновский район» внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

Реагирование прокуроров необходимо при установлении фактов **отсутствия контроля со стороны заказчиков за исполнением контрактов.**

Например, прокуратурой Алтайского края в региональном министерстве строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства выявлены нарушения требований закона при осуществлении контроля за исполнением

государственных контрактов и размещении необходимой информации в ЕИС. Внесенное в связи с этим прокуратурой края министру представление рассмотрено, нарушения устранены. По инициативе прокуратуры края виновное должностное лицо министерства также привлечено УФАС России по Алтайскому краю к административной ответственности по части 1⁴ статьи 7.30 КоАП РФ.

Особое внимание в ходе проверок следует уделять выявлению и пресечению фактов **оплаты невыполненных работ, неоказанных услуг, непоставленных товаров, хищения бюджетных средств, завышения объемов работ.**

По итогам проверки государственного учреждения здравоохранения Инзенским межрайонным прокурором Ульяновской области вскрыт случай оплаты за счет средств субсидии из областного бюджета фактически невыполненных работ по ремонту здания больницы по 4 контрактам. В связи с этим прокурором в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ в орган предварительного расследования направлен материал для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц по части 1 статьи 292 УК РФ.

В Ярославской области между муниципальным образовательным учреждением и двумя коммерческими организациями заключены договоры на выполнение работ по ремонту и капитальному ремонту кровли здания образовательного учреждения. Сторонами подписаны акты о приемке выполненных работ, денежные средства за выполненные работы перечислены подрядчику в полном объеме. Вместе с тем Ростовской межрайонной прокуратурой установлено, что работы выполнены не в полном объеме, в связи с чем материал проверки в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ направлен в орган предварительного расследования, по результатам возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 292 УК РФ.

Одной из основных задач прокуроров в ходе проверок является выявление и пресечение фактов **аффилированности, конфликта интересов между заказчиком, членами комиссии и участниками размещения заказа, других злоупотреблений указанных лиц.**

Так, в Ярославской области в заседании комиссии муниципального учреждения по рассмотрению заявок принимал участие заместитель главы администрации городского округа г. Переславль-Залесский, супруга которого являлась единственным учредителем и генеральным директором участвующей в закупке организации. По данному факту Переславской межрайонной прокуратурой главе городского округа внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, виновное лицо освобождено от занимаемой должности.

4. Особенности выявления и пресечения нарушений законодательства в части оплаты заказчиками обязательств по государственным и муниципальным контрактам, исполненным субъектами предпринимательства.

Относительно новым направлением надзорной деятельности прокуратуры в сфере закупок, имеющим целью защиту прав субъектов

предпринимательства, является выявление и пресечение нарушений законодательства, связанных с обеспечением своевременной оплаты заказчиками обязательств по исполненным государственным и муниципальным контрактам.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 13.07.2015 о систематическом проведении соответствующих проверок прокурорами проводится последовательная работа по пресечению нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности на оплату поставленных ими товаров, выполненных работ, оказанных услуг по публичным контрактам. Всего за три года его выполнения благодаря принятым мерам прокурорского реагирования задолженность перед предпринимателями погашена в сумме около 104 млрд. рублей.

Правовое регулирование отношений в сфере оплаты заказчиками обязательств по исполнению государственных и муниципальных контрактов осуществляется, прежде всего, статьями 525–534, 763–768 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), а также нормами БК РФ, регламентирующими бюджетные правоотношения.

В соответствии со статьей 72 БК РФ государственные и муниципальные контракты по общему правилу заключаются и оплачиваются в установленном порядке в пределах доведенных государственным и муниципальным заказчикам как получателям бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств. В этой связи получатель бюджетных средств принимает на себя обязательство оплатить поставленный товар, выполненные работы, оказанные услуги перед конкретным юридическим (физическим) лицом.

Кроме традиционных источников информации о нарушениях закона в указанной сфере, должны использоваться:

сведения региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей и деловых объединений;

жалобы субъектов предпринимательской деятельности, поступающие в рамках Всероссийского дня приема предпринимателей и посредством прямого канала связи Генерального прокурора Российской Федерации с предпринимателями;

информация, полученная на заседаниях общественных советов по защите малого и среднего предпринимательства, рабочих совещаний, рабочих групп;

отчеты об исполнении бюджета, государственного (муниципального) задания, об освоении средств субсидии, исполнении государственной (ведомственной, целевой) программы;

база решений арбитражных судов в части споров о предмете нарушения прав хозяйствующих субъектов на своевременную оплату выполненных работ (услуг);

сведения территориальных подразделений Фе

Сокращению задолженности перед хозяйствующими субъектами способствовали принимаемые многими прокурорами меры по **инициированию внесения изменений в решения о бюджетах различных уровней** для погашения задолженности по государственным и муниципальным контрактам. Так, после вмешательства прокуратуры Саратовской области региональным законодательным органом внесены изменения в закон о бюджете, предусматривающие финансовую помощь местным бюджетам в размере около 875 млн. рублей, в том числе для погашения долгов перед хозяйствующими субъектами.

В ходе соответствующих прокурорских проверок должны выявляться **нарушения порядка принятия бюджетных обязательств, влекущие образование долгов по контрактам**. Например, в Забайкальском крае по постановлениям прокурора в отношении главы городского поселения «Забайкальское» возбуждено 6 дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 15.15¹⁰ КоАП РФ, по фактам принятия при заключении муниципальных контрактов бюджетных обязательств, превышающих утвержденные лимиты бюджетного финансирования. По результатам их рассмотрения главе городского поселения назначены штрафы на общую сумму 120 тыс. рублей.

Следует уделять внимание выявлению возможных **случаев возложения на бюджеты в судебном порядке дополнительных расходов вследствие нарушения сроков исполнения контрактных обязательств**. В таких случаях прокурорами предъявляются регрессные иски о взыскании с виновных должностных лиц излишне выплаченных бюджетных средств. Только в Краснодарском крае в интересах публично-правовых образований в суд предъявлено 27 таких заявлений.

Следует учитывать, что органами прокуратуры уже сформирована **практика возбуждения административных производств и привлечения должностных лиц заказчиков к административной ответственности по статье 7.32⁵ КоАП РФ**, предусматривающей ответственность за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации было возбуждено дело об административном правонарушении по части 1 статьи 7.32⁵ КоАП РФ за допущенное главным врачом ФБУЗ «Федеральный центр гигиены и эпидемиологии» Роспотребнадзора нарушение на 60 дней срока оплаты выполненных хозяйствующим субъектом по государственному контракту работ. По результатам рассмотрения Федеральной антимонопольной службой этого дела главный врач учреждения здравоохранения привлечен к административной ответственности в виде штрафа.

Действенной мерой по недопущению роста задолженности перед предпринимателями по публичным контрактам стало использование прокурорами полномочий по **направлению материалов в следственные органы для уголовно-правовой оценки действий недобросовестных чиновников**. Так, в Красноярском крае по материалам прокурорской проверки

было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 285 УК РФ по факту злоупотребления должностными полномочиями главным врачом Ермаковской центральной районной больницы. Вместо погашения имеющейся задолженности перед субъектами предпринимательской деятельности в размере более 10 млн. рублей по его указанию денежные средства медицинского учреждения расходовались на ремонт и обустройство его личной квартиры.

По результатам прокурорской проверки исполнения законов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при наличии оснований принимается весь комплекс мер прокурорского реагирования, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

При разрешении вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении следует учитывать, что согласно статье 2.4 КоАП РФ лица, выполняющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работники контрактной службы, совершившие административные правонарушения в сфере контрактной системы, несут административную ответственность как должностные лица.

При выявлении признаков нарушений законодательства, свидетельствующих о создании благоприятных условий для допуска на рынок отдельных хозяйствующих субъектов, возведении барьеров для производителей, готовых реализовать продукцию по более низким ценам, вымогательстве должностными лицами взяток под условиями покровительства при размещении заказов, приемке представителями заказчика некачественных товаров, работ и услуг, внесении в документы о приемке заведомо ложных сведений, незаконном перечислении поставщикам, подрядчикам, исполнителям денежных средств, и других злоупотреблений прокурорам следует направлять материалы проверок в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 37 УПК РФ в следственные органы или органы дознания для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц.

Доведите данные методические рекомендации до подчиненных работников, осуществляющих надзорную деятельность в указанной сфере, и организуйте их практическое применение.

Первый заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации

А.Э. Буксман