

А.Ю. Мариничева

**ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ УЧАСТНИКОВ
КОНТРАКТНОГО ПРОЦЕССА НА СВОЕВРЕМЕННУЮ ОПЛАТУ ЗАКАЗЧИКАМИ
ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ИСПОЛНЕННЫМ ПУБЛИЧНЫМ КОНТРАКТАМ**

Прокурорский надзор за соблюдением прав участников контрактного процесса на своевременную оплату заказчиками обязательств по исполненным публичным контрактам представляет собой одно из приоритетных направлений прокурорской деятельности. Наиболее типичные нарушения законодательства в этой сфере, выявленные посредством прокурорского надзора, содержатся: в заключении государственных (муниципальных) контрактов в отсутствие доведенных лимитов бюджетных обязательств; несоблюдении сроков оплаты за поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги, влекущем дополнительные расходы бюджета; уклонении от приемки фактически поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг для государственных и муниципальных нужд и др.

Ключевые слова: *прокуратура, прокурорский надзор, государственные и муниципальные контракты, оплата по контракту*

По состоянию на 1 марта 2017 г. сумма долга перед предпринимателями по исполненным государственным и муниципальным контрактам составила 19,3 млрд руб. На эту проблему обратил внимание Президент РФ в своем поручении от 13.07.2015 № Пр-1349, адресованном в том числе и прокурорским работникам. В этой связи прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей на своевременную оплату обязательств по выполненным работам по государственным и муниципальным контрактам на сегодняшний день по всем признакам может быть отнесен к одному из приоритетных направлений современной прокурорской деятельности [1; 2. С. 93].

Основные обязанности по укреплению законности закупочной деятельности возложены на созданную в 2017 г. экспертную группу по противодействию картелям и иной незаконной деятельности в сфере экономики (далее – экспертная группа). В ее состав входят уполномоченные представители Генпрокуратуры России, МВД России, ФСБ России и иных правоохранительных органов, сотрудничающие на основе межведомственного взаимодействия.

Увеличение долга не раз становилось предметом обсуждения на неоднократно проводимых совещаниях с участием Генерального прокурора РФ. Так, в целях решения поставленных главой государства задач по сокращению долгов перед субъектами предпринимательской деятельности, а также повышения эффективности и результативности прокурорского надзора под председательством Генерального прокурора РФ в марте и апреле 2017 г. в Екатеринбурге и Ярославле проведены совещания с участием полномочных представителей Президента РФ по защите прав предпринимателей, представителей всероссийских деловых объединений, а также высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Благодаря мерам прокурорского реагирования только с марта по май 2017 г. погашена задолженность перед предпринимателями на сумму около 16 млрд руб., а с момента поручения Президента РФ – 66 млрд руб.:

в Краснодарском крае заказчиками выплачено 8 млрд руб., в Республике Крым – 1,9 млрд руб., Кемеровской области – 1,1 млрд руб. и т.д. В целом по России за 2017 г. в результате своевременных мер прокурорского реагирования задолженность перед предпринимателями по исполненным публичным контрактам сократилась на 40 млрд руб. [3]. По состоянию на 1 июля 2019 г. установленная прокурорами сумма задолженности перед бизнесом по сравнению с предыдущим отчетным периодом уменьшилась почти на 800 млн руб. и составила 18,7 млрд руб. [4]. В Томской области с 2015 по 2018 г. общая сумма задолженности перед предпринимателями, погашенная в результате прокурорского вмешательства, составила 541,8 млн руб. При этом 73 должностных лица заказчиков были привлечены к дисциплинарной, а 23 – к административной ответственности. К примеру, после обращения предпринимателя в прокуратуру ФГБУ «Сибирский федеральный научно-клинический центр» ФМБА России (ЗАТО г. Северск) полностью погасило долги за поставленные для государственных и муниципальных нужд товары. Постановлением прокурора ЗАТО г. Северск заместитель руководителя этого учреждения привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ (нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд).

Своевременная и полная оплата исполненных контрактов для государственных и муниципальных нужд устанавливается ФЗ РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе). Платежи производятся на основании ст. 72 Бюджетного кодекса РФ в пределах доступных и заранее утвержденных лимитов бюджетных средств. В этой связи на каждого получателя бюджетных средств возлагается обязанность по оплате выполненных контрактов.

Наиболее типичными нарушениями в рассматриваемой сфере являются: заключение государственных (муниципальных) контрактов в отсутствие доведенных лимитов бюджетных обязательств; включение в государственные (муниципальные) контракты незаконных условий или несоответствие их требованиям федерального законодательства; несоблюдение срока оплаты за поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги, влекущее дополнительные расходы бюджета; уклонение от приемки фактически поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг для государственных и муниципальных нужд; отсутствие расчета и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, неверное определение цены, завышение цены контракта; дробление контрактов; нарушение установленного порядка по предоставлению субсидий из регионального бюджета местному бюджету; ненадлежащий контроль соблюдения условий предоставления субсидий из областного бюджета местному бюджету согласно заключенным соглашениям и др.

К распространенным нарушениям законодательства, выявленным в ходе прокурорских проверок, относится несвоевременность приведения целевых (или иных) программ, предусматривающих расходные обязательства бюджета по оплате, в соответствие с решением о бюджете на соответствующий период, создающая угрозу несвоевременного освоения ранее выделенных бюджетных средств, чреватую ненадлежащим исполнением органами исполнительной власти функций учредителя (применительно к подведомственным учреждениям).

Основные причины выявленных прокурорами нарушений кроются в заключении публичных контрактов, заведомо не обеспеченных финансированием из бюджета; неполном исполнении доходных частей бюджета; недостаточности финансирования деятельности заказчика исходя из изменений экономической обстановки.

За последний год прокуратурой Алтайского края принесен 41 протест на акты, регулирующие закупочную деятельность на территории десяти муниципальных образований региона. За этот же период прокурором Томского района Томской области опротестовано шесть муниципальных актов по вопросам закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Одним из эффективных средств прокурорского надзора за законностью закупочной деятельности остается направление материалов прокурорских проверок по подследственности для решения вопроса об уголовном преследовании должностных лиц, в чьих действиях прокуратурой обнаружены признаки преступлений [5]. Так, по результатам проверки межрайонной прокуратуры Ульяновской области деятельности ГУЗ «Инзенская РБ» прокурорами вскрыты факты оплаты фактически не выполненных работ по договору подряда по ремонту здания больницы. В связи с чем прокурор, руководствуясь п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, направил материалы проверки в орган предварительного расследования для последующего решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц по ч. 1 ст. 292 УК

РФ. В Чеченской Республике государственное учреждение заключило государственный контракт на выполнение ремонтных работ здания. Несмотря на то что руководитель учреждения знал об их невыполнении, он подписал акты о приемке работ, указав, что подрядчик должен получить оплату по данному контракту в полном объеме и как можно скорее. По данному факту прокуратурой Шелковского района Чеченской Республики материалы прокурорской проверки направлены в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в следственные органы, в результате возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 292, ч. 4 ст. 159 УК РФ.

Снижению размера долгов перед предпринимателями способствовало пресечение прокурорами преступных действий отдельных должностных лиц. К примеру, по инициативе прокуратуры г. Нягани Ханты-Мансийского автономного округа – Югры следственным органом возбуждено уголовное дело по факту воспрепятствования законной предпринимательской деятельности по ч. 1 ст. 169 УК РФ в отношении заведующего отделением казенного учреждения «Бюро судебно-медицинской экспертизы», оказывавшего противодействие индивидуальному предпринимателю, выполнявшему по государственному контракту работы по обслуживанию инженерных сетей. Чиновник отказывал в допуске в здание учреждения, вносил в журнал недостоверные сведения о невыполнении работ по контракту, а также вымогал ежемесячную плату за покровительство при его исполнении.

Прокурорами выявляются и пресекаются факты аффилированности и конфликта интересов при оплате контрактов. Так, межрайонной прокуратурой в Ярославской области был установлен конфликт интересов при размещении заказа и заключении директором муниципального учреждения контракта на оказание ритуальных услуг с директором хозяйственного общества, которая являлась его матерью. Прокурором города в Челябинской области вскрыт факт заключения руководителем муниципального учреждения договора на оказание услуг питания с хозяйственным обществом, генеральным директором которого являлся его брат, а единственным участником – его отец [6].

Одним из направлений прокурорского надзора служит надзор за своевременностью оплаты заказчиками выполненных работ. В этой связи прокурорами инициируются внесения изменений в решения о бюджетах различных уровней с целью скорейшего погашения задолженности по заключенным органами власти контрактам. Так, прокурором Саратовской области региональному законодательному органу было предложено внести изменения в областной закон о бюджете, включающие в себя меры финансовой помощи местным бюджетам в размере около 875 млн руб., предусмотрев направление части этой суммы на погашение долговых обязательств по контрактам.

Органы прокуратуры надзирают за соблюдением порядка принятия бюджетных обязательств. Прокурором Забайкальского края было вынесено шесть постановлений в отношении главы городского поселения

«Забайкальское» о возбуждении дел об административных правонарушениях по ст. 15.15.10 КоАП РФ. Основанием для прокурорского вмешательства послужило принятие бюджетных обязательств, превышающих утвержденные лимиты бюджетного финансирования, что заведомо создавало угрозу невозможности их исполнения. В результате прокурорского вмешательства глава был привлечен к соответствующему виду административной ответственности и оштрафован.

Эффективной судебно-прокурорской практикой стало возложение в судебном порядке (по инициативе прокурора) на бюджет дополнительных расходов в связи с нарушением сроков исполнения обязательств в рамках заключенного контракта. В подобных ситуациях органы прокуратуры пошли по пути предъявления регрессных исков о взыскании излишне выплаченных бюджетных средств с виновных должностных лиц. Так, например, в Краснодарском крае в суд в интересах публично-правового образования было предъявлено 27 исковых заявлений. В Саратовской области прокурорами в суд направлено 18 регрессных исков о взыскании с государственных и муниципальных служащих около 700 тыс. руб. В Томской области решением мирового судьи Александровского судебного района удовлетворены заявленные прокурором района требования в защиту интересов муниципального образования «Александровский район» о взыскании в порядке регресса с муниципального образования дополнительных расходов.

Положительную оценку заслуживает практика возбуждения по инициативе прокурора административных производств по ст. 7.32.5 КоАП РФ (нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд).

Широко распространена и востребована практика привлечения к административной ответственности должностных лиц заказчиков в связи с нарушениями порядка и сроков оплаты по государственным и муниципальным контрактам. Последовательная и принципиальная позиция прокуратур Восточного административного округа г. Москвы и Ленинского района г. Саранска Республики Мордовия позволила только в 2019 г. впервые в Российской Федерации добиться дисквалификации по ч. 2 ст. 7.32.5 КоАП РФ (нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг)) при

осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд руководителя государственного бюджетного учреждения и генерального директора муниципального предприятия, систематически нарушающих сроки оплаты выполненных подрядчиками работ.

Анализ приведенной практики прокурорского надзора за соблюдением прав участников контрактного процесса на своевременную оплату заказчиками обязательств по исполненным публичным контрактам подтверждает приоритетный характер надзора на этом направлении. В целях дальнейшего повышения его эффективности представляется необходимым:

- усилить надзор за деятельностью ФССП России, Федерального казначейства, региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей и руководителями саморегулируемых организаций;

- профильным подразделениям соответствующих прокуратур на регулярной основе проводить анализ соответствующей судебной практики;

- продолжить работу по систематическому анализу причин возникающей задолженности по государственным (муниципальным) контрактам;

- признать положительной практикой предъявления регрессных исков к лицам, по вине которых допущены нарушения прав предпринимателей на своевременную оплату поставленных товаров (работ, услуг) по контрактам, в целях минимизации негативных последствий дополнительных расходов в виде судебных издержек и штрафных санкций, а также неисполнения заказчиками иных финансовых обязательств, среди которых возможна невыплата заработной платы, неуплата налогов и иных обязательных платежей.

На нормативном правовом уровне необходимо упорядочить систему контроля публичной закупочной деятельности. В связи с чем считаем обоснованными предложения о внесении изменений в Закон о контрактной системе в части создания прозрачной структуры органов контроля с четкой компетенцией и полным исключением дублирующих полномочий у контролирующих органов в данной сфере [7. С. 41].

Деятельность субъектов контроля публичной закупочной деятельности следует включить в предмет прокурорского надзора в рамках общего надзора прокуратуры.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кирпичев А.Е., Кондратьев В.А., Кошелюк Б.Е. и др. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (постатейный) / под ред. Б.Е. Кошелюка. М.: Проспект, 2019. 944 с. // СПС КонсультантПлюс. Локальная сеть НБ ТГУ.
2. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебно-методический комплекс / под ред. А.Г. Халиулина. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 2021. 266 с.
3. Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186517>
4. Обзор практики прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей на своевременную оплату заказчиками обязательств по государственным и муниципальным контрактам от 22.08.2019 № 76/1-387-2015.
5. Ромашкина А.В. Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд // СПС КонсультантПлюс. Версия Проф. Локальная сеть НБ ТГУ.

6. Тухватуллин Т.А. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по укреплению законности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Публичные закупки: проблемы правоприменения : материалы Третьей Всерос. науч.-практ. конф. (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). Юрлитинформ, 2015 // СПС КонсультантПлюс. Локальная сеть НБ ТГУ.
7. Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг / [Н.Д. Бут и др.]; под ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. 208 с.

Статья принята к публикации 10.09.2021.

The Practice of Prosecutor's Supervision Over the Observance of the Rights of the Parties in the Contractual Process to the Timely Payment by Customers of Obligations Under Executed Public Contracts

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2021, no. 18, pp. 106–109. DOI: 10.17223/23088451/18/19

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

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's supervision, state and municipal contracts, payment by contract.

Prosecutor's supervision over the observance of the rights of the parties in the contractual process to the timely payment by customers of obligations under fulfilled public contracts is one of the priorities in prosecutor's activities. The most typical violations of legislation prosecutor's supervision reveals in this area are: conclusion of state (municipal) contracts in the absence of the adjusted budget obligation limits; non-compliance with the terms of payment for the goods supplied, work performed, services rendered, which entails additional budget costs; evasion of acceptance of actually delivered goods, work performed, services rendered for state and municipal needs; and others. In order to further increase the effectiveness of prosecutor's supervision in this area, it seems necessary: (1) to strengthen supervision over the activities of Russia's Federal Bailiffs Service, Federal Treasury, regional commissioners for the protection of the rights of entrepreneurs and heads of self-regulatory organizations; (2) for the specialized subdivisions of the relevant prosecutor's offices to regularly analyze the relevant judicial practice; (3) to continue work on a systematic analysis of the causes of arising arrears under state (municipal) contracts; (4) to recognize the positive practice of filing recourse claims against persons responsible for the violations of the rights of entrepreneurs to the timely payment for goods (works, services) delivered/performed under contracts in order to minimize the negative consequences of additional costs (legal costs and penalties) and the non-fulfillment by customers of other financial obligations, including the possible non-payment of wages, taxes, and other mandatory payments. At the normative legal level, it is essential to streamline the control over public procurement activities. In this regard, the author believes that the proposals made in science to amend the Law on the Contract System in terms of creating a transparent structure of control bodies with clear competence and complete elimination of duplicate powers in this area are justified. It is also essential to make the activities of the subjects of control over public procurement activities an object of prosecutor's supervision within the framework of the prosecutor's office general supervision.

References

1. Koshelyuk, B.E. (ed.) (2019) *O kontraktной sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: nauchno-prakticheskiy kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ (postateyny)* [On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs: scientific and practical commentary to Federal Law No. 44-FZ of 5 April 2013 (article by article)]. Moscow: Prospekt.
2. Voronin, O.V. (2021) *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii: uchebno-metodicheskiy kompleks* [Prosecutor's Supervision in the Russian Federation: An educational and methodological complex]. Tomsk: Tomsk State University.
3. The Prosecutor General's Office of the Russian Federation. (n.d.) *Doklad General'nogo prokurora RF na zasedanii Soveta Federatsii Federal'nogo Sобрaniya RF* [Report of the Prosecutor General of the Russian Federation at a meeting of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation]. [Online] Available from: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186517/> (Accessed: 5th October 2021).
4. Anon. (2019) *Obzor praktiki prokurorskogo nadzora za soblyudeniem prav predprinimateley na svoevremennuyu oplatu zakazchikami obyazatel'stv po gosudarstvennym i munitsipal'nykh kontraktam ot 22.08.2019 № 76/1-387-2015* [Review of the Practice of Prosecutor's Supervision over the Observance of the Entrepreneurs Rights to Timely Payment by Customers of Obligations under State and Municipal Contracts No. 76/1-387-2015 of August 22, 2019].
5. Romashkina, A.V. (1992) *Iz'yatie zemel'nogo uchastka dlya gosudarstvennykh ili munitsipal'nykh nuzhd* [Seizure of a land plot for state or municipal needs]. Moscow: Consultant Plus.
6. Tukhvatullin, T.A. (2015) [Activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation to strengthen the rule of law in the field of procurement for state and municipal needs]. *Publichnye zakupki: problemy pravoprimeneniya* [Public Procurement: Problems of law enforcement]. Proceedings of the 3d All-Russian Conference. Moscow. 9 June 2015. Moscow: Yurлитinform. (In Russian).
7. Subanova, N.V. (ed.) (2017) *Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov o kontraktной sisteme v sfere gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok tovarov, rabot, uslug* [Prosecutor's supervision over the execution of laws on the contract system in the field of state and municipal procurement of goods, works, services]. Moscow: Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii.

Received: 10 September 2021