



На правах рукописи

Максютов Марсель Флоритович

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

Специальность: 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена в федеральном государственном
казенном образовательном учреждении высшего образования
«Университет прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель:

Бут Надежда Дмитриевна
доктор юридических наук

Официальные оппоненты:

Винокуров Юрий Евгеньевич
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ,
АНО ВО «Московский гуманитарный
университет», кафедра уголовно-правовых и
специальных дисциплин, профессор

Борисова Юлия Валерьевна
кандидат юридических наук,
Генеральная прокуратура Российской
Федерации, отдел по обеспечению участия
прокуроров в делах по экономическим спорам,
административным правонарушениям и
защите интеллектуальных прав управления по
обеспечению участия прокуроров в
гражданском и арбитражном процессе,
прокурор

Ведущая организация:

ФГБОУ ВО «Костромской государственный
университет им. Н.А. Некрасова»

Защита состоится 25 сентября 2018 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.03 при Университете прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул.2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Университета прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Университета Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан 3 июля 2018 г.

Ученый секретарь диссертационного совета



К.В. Камчатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Надзорную деятельность прокуратуры за исполнением организациями с публичным участием законодательства о закупочной деятельности, исследуемую в настоящей диссертации, можно считать «лакмусовой бумагой» состояния законности в российской экономике в целом. Законность в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (далее также – корпоративные закупки) ощутимо влияет на законность в экономической сфере страны. Это можно объяснить как минимум с двух позиций.

Во-первых, указанные организации осуществляют закупки товаров, работ, услуг в основном в целях исполнения социально значимых функций, переданных им для реализации государством и муниципальными образованиями. Речь идет, в частности, об осуществлении таких публичных функций Российской Федерации, как железнодорожные перевозки, почтовые услуги, развитие высоких технологий, включая нанотехнологии и атомную энергию, добыча углеводородного сырья, его переработка, транспортировка и реализация в стране и за рубежом.

Во-вторых, объемы корпоративных закупок впечатляют. По данным Единой информационной системы в сфере закупок, за период с 01.07.2012 по 31.12.2017 суммарный объем корпоративных закупок составил 109,2 трлн руб.¹ Годовой объем закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц на протяжении пяти лет неуклонно увеличивался. Так, если за 2012 г. он составлял 1,6 трлн руб., то за 2017 г. – уже 27 трлн руб. Для наглядности сопоставим приведенные объемы корпоративных закупок с бюджетными расходами государства за эти же годы. В 2012 г. общий объем расходов федерального бюджета составил 12,9 трлн руб.², в 2017 г. – 16,7

¹URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 06.01.2018).

²Об исполнении федерального бюджета за 2012 год: федер. закон от 30 сент. 2013 г. № 254-ФЗ (ст. 1). URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.10.2013.

трлн руб.³ При этом если в 2012 г. сумма, на которую произведены корпоративные закупки, составляла лишь 12,4 % (или 1/8) от объема годовых расходов федерального бюджета, то в 2017 г. объем корпоративных закупок превысил общие расходы в 1,6 раза. Объем закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в России за 2017 г. в 3,8 раза меньше объема корпоративных закупок за этот же период.

Анализ приведенных данных красноречиво демонстрирует динамику роста расходов организаций с публичным участием, осваиваемых посредством закупочной деятельности. Несмотря на то что эти расходы напрямую не являются средствами бюджетов, в конечном итоге они непосредственно затрагивают интересы государства и общества, поскольку влияют на исполнение социально значимых функций, следовательно, на качество, полноту и своевременность оказания данными организациями публичных услуг населению. Данное обстоятельство уже не может оставаться без внимания органов российской прокуратуры, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, соблюдением прав и законных интересов человека и гражданина.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, характеризуя экономическую ситуацию в стране, 1 декабря 2016 г. в Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации отметил, что «мы обеспечили макроэкономическую устойчивость, вот что очень важно, сохранили финансовые резервы. Однако хочу подчеркнуть: стабилизация не означает автоматического перехода к устойчивому подъему. Если мы не решим базовые проблемы российской экономики, не запустим в полную силу новые факторы роста, то на годы можем зависнуть возле нулевой отметки, и, значит, нам придется постоянно ужиматься, экономить, откладывать на

³О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: федер. закон от 19 дек. 2016 г. № 415-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 21.12.2016.

потом свое развитие»⁴. Сказанное всецело относится и к экономике организаций с публичным участием. В силу названных выше причин роль прокурора, надзирающего за исполнением законов, требует пересмотра и концентрации на обеспечении законности в сфере корпоративных закупок.

Другим обстоятельством, подчеркивающим актуальность настоящего исследования, является ухудшение состояния законности в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе порождаемое низкой эффективностью закупочной деятельности ввиду отсутствия реальной конкурентной борьбы в области корпоративных закупок. На это справедливо обратила внимание председатель Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голикова, отметившая, что «относительная экономия по итогам осуществления закупок по 223-ФЗ⁵ около 0,5 %, по 44-ФЗ – порядка 7 %; доля закупок у единственного поставщика по 223-ФЗ около 50 %, что в 2,5 раза больше чем в рамках Федерального закона № 44-ФЗ; уровень конкуренции участников закупок: по 223 закону – 1,6 заявок на 1 лот, в рамках 44-ФЗ⁶ он почти в 2 раза больше»⁷.

Приведенная информация подтверждается в Докладе Минэкономразвития России о результатах мониторинга применения Закона № 223-ФЗ в 2016 г., в котором отмечено, что «только 5 % закупок осуществляется способами "конкурс", "аукцион". Закупки у единственного поставщика составляют более 36 %, закупки с применением "иных способов" составляют более 59 % от общего объема закупок в 2016 году. Объем закупок у единственного поставщика в 2016 году увеличился на 3,8 % по сравнению с 2015 годом. Отсутствие в Законе № 223-ФЗ требований к способам закупок

⁴URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379/work> (дата обращения: 18.06.2017).

⁵ Здесь и далее имеется в виду Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Рос. газ. 2011. 22 июл.

⁶ Речь ведется о Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁷URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25110 (дата обращения: 28.11.2016).

привело к тому, что заказчиками применяется уже более 4 480 способов определения поставщика, которые в том числе маскируют закупки у единственного поставщика»⁸. Из выступления руководителя ФАС России И. Артемьева на Правительственном часе вообще следует, что «проводимые госкорпорациями закупки «в 95 % случаев являются имитацией торгов»⁹.

Приведенные недостатки правового регулирования и организации закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц подтверждаются статистическими сведениями о выявляемых прокурорами и органами контроля нарушениях законов.

Органами прокуратуры отмечается рост числа выявляемых по итогам прокурорских проверок нарушений. Так, в 2013 г. прокурорами в Российской Федерации выявлено и пресечено 87 389 нарушений законов о публичных закупках, в 2014 г. – 116 368, в 2015 г. – 131 934, в 2016 г. – 149 335 и в 2017 г. – 143 159 нарушений законов¹⁰. Соискателем проанализированы выявляемые прокурорами нарушения, которые допускаются отдельными видами юридических лиц в принимаемых ими положениях о закупках товаров, работ, услуг и в процессе осуществления таких закупок.

Тенденция роста имеется и в контрольно-надзорных органах. Так, по информации ФАС России, в 2016 г. в центральный аппарат антимонопольного органа поступило 825 жалоб (153 в 2015 г.), из которых признаны обоснованными 364 (136), по результатам рассмотрения выдано 571 предписание (38). Как видно из приведенных данных, в 2016 г. жалоб о нарушении Закона № 223-ФЗ поступило в 5,4 раза больше, а предписаний об их устранении внесено уже в 15 раз больше¹¹.

⁸URL:

<http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/download/downloadDocument.html?id=16128> (дата обращения: 18.06.2017).

⁹URL: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=47813> (дата обращения: 01.12.2016).

¹⁰ Статистические данные приведены по отчетам о работе прокурора по форме «ОН».

¹¹ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических

Подавляющее большинство (63 % от общего числа) нарушений закона были связаны с предъявлением к участникам закупки требований о предоставлении документов, не предусмотренных документацией о закупке, 21 % – с нарушениями заказчиками порядка проведения закупочных процедур. По итогам 2016 г. в реестре недобросовестных поставщиков содержатся сведения о 529 юридических лицах, 349 из которых внесены непосредственно в 2016 г.¹²

Актуальность рассматриваемого в настоящей диссертации направления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере корпоративных закупок подтверждается также усеченностью контрольно-надзорных полномочий антимонопольных органов, поскольку основания проведения проверок исполнения Закона № 223-ФЗ определены исключительно доводами поступающих к ним жалоб. В этой связи значительная роль в укреплении законности в сфере корпоративных закупок отводится органам российской прокуратуры, наделенным более широким перечнем оснований для организации надзорных проверок, в том числе с привлечением антимонопольных органов.

Справедливо отмечено, что «последние годы характеризуются усилением роли прокуратуры в правовом обеспечении экономических преобразований, формировании цивилизованных рыночных отношений, защите добросовестного предпринимательства и свободы экономической деятельности, которая является основополагающим принципом рыночной экономики, непременным условием ее роста и развития»¹³.

лиц» за 2016 г. // URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/download/downloadDocument.html?id=16128> (дата обращения: 18.06.2017).

¹² Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» за 2016 г. // URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/download/downloadDocument.html?id=16128> (дата обращения: 18.06.2017).

¹³ Законность: состояние и тенденции в 2010 – 2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 399.

Изложенные обстоятельства и сделанные выводы свидетельствуют об актуальности выбранной темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Особенности рассматриваемой проблематики позволяют выделить несколько групп научных трудов, затрагивающих предмет настоящего исследования. Речь идет об исследованиях, направленных на изучение сферы закупок как экономико-правового института и надзорной деятельности прокуратуры за исполнением законов в различных сферах общественной жизни.

Основы и проблемы правового регулирования сферы публичных закупок в целом и корпоративных закупок в частности как вида экономической деятельности освещены в работах О.А. Беляевой, Т.А. Гусевой, В.В. Киковца, А.А. Кирилловых, К.В. Кичика, Е.А. Свиных, Ф.А. Тасалова и др.

На современном этапе существенный вклад в изучение проблем прокурорского надзора за исполнением законов в экономической сфере, включая область закупок, внесли Н.Д. Бут, А.Х. Казарина, А.В. Паламарчук, Н.В. Субанова, Т.Е. Сушина, Т.А. Тухватуллин и др.

Вопросы общей теории и проблем науки прокурорского надзора соискателем проанализированы на основе защищенных в последние годы в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации кандидатских диссертаций, связанных с исследованием отдельных направлений и поднаправлений прокурорского надзора за исполнением законов в экономической и экологической сферах. В этих целях рассмотрены диссертации: И.С. Чубенко «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства» (2012), О.В. Калугиной «Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации» (2013), Е.А. Куницыной «Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства» (2014), Е.Ю. Шерсневой «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов»

(2014), М.А. Быковой «Прокурорский надзор за исполнением законов о техническом регулировании в сфере оборота продуктов детского питания» (2015), В.В. Лаврова «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия» (2016), С.Г. Хусяиновой «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе» (2017).

Вместе с тем, специальные диссертационные и иные теоретические исследования по проблемам прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, включая вопросы предмета, цели, задач, объектов и субъектов данного направления надзора, отсутствуют. Методические рекомендации или научно-практические пособия, посвященные проблематике организации надзорных мероприятий в указанной сфере, также не разрабатывались и не издавались.

Данные обстоятельства, наряду с актуальностью рассматриваемых вопросов, и определили выбор темы настоящего научного исследования.

Цель настоящего диссертационного исследования состоит в решении научных проблем, имеющих значение для развития науки прокурорского надзора, а именно теоретических положений и практических рекомендаций в области совершенствования организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Для достижения намеченной цели автором определены следующие задачи:

– на основе анализа отечественного законодательства, регулирующего закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц дать общую характеристику современных тенденций и имеющегося правового регулирования; внести предложения по устранению выявленных правовых пробелов;

– теоретически обосновать место и роль прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными

видами юридических лиц среди других поднаправлений прокурорского надзора за исполнением законов в экономической сфере;

– осуществить мониторинг состояния законности в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц с применением современных подходов;

– определить предмет, цель, задачи, субъекты, объекты и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

– систематизировать типичные нарушения законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и меры реагирования, принимаемые прокурорами в целях их устранения;

– выявить особенности и проблемы организации надзорной деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

– разработать основные направления по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и рекомендации по проведению прокурорских проверок.

Объект исследования составляют правоотношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Предметом диссертационного исследования являются теоретические основы эффективной организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц; нормы законодательства, регулирующие данную деятельность, а также практика организации и осуществления прокурорами этой работы.

Эмпирическую базу исследования составили организационно-распорядительные, информационные и аналитические документы,

информации, обзоры, докладные записки, иные материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, статистические отчеты о работе прокуроров форм «ОН», «ПМ», «К». В работе использованы опубликованные в средствах массовой информации сведения о деятельности органов исполнительной власти и организаций с публичным участием, включая информационно-аналитические доклады Министерства экономического развития Российской Федерации, материалы Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации и судебной практики.

Обоснованность и достоверность результатов проведенного исследования подтверждается результатами обобщения докладных записок и актов прокурорского реагирования прокуратур 76 субъектов Российской Федерации за период с 2014 г. по 2017 г. По разработанным соискателем специальным анкетам в 2017 г. проведен социологический опрос 444 работников прокуратур 14 субъектов Российской Федерации. В работе использованы результаты проведенного в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2016 г. анкетирования 829 работников прокуратур 20 субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные, так и частнонаучные методы познания (системный, логический, исторический, сравнительно-правовой, статистический и др.).

Теоретическую базу исследования составили труды таких ведущих специалистов в области прокурорского надзора, заложивших в советский период фундамент самостоятельного научного направления «прокурорский надзор», как В.И. Басков, С.Г. Березовская, А.Д. Берензон, В.В. Гаврилов, В.В. Клочков, В.Г. Мелкумов, С.И. Емельянов и другие ученые, а также их последователей, относящихся к современным исследователям теории и практики прокурорского надзора: Н.Д. Бут, А.Ю. Винокуров, Е.Р. Ергашев,

Н.А. Иголина, А.Х. Казарина, Б.В. Коробейников, В.П. Рябцев, Н.В. Субанова и др.

Исследование проблем прокурорского надзора основано на научных выводах следующих известных ученых, проводивших фундаментальные научные исследования вопросов теории и организации прокурорского надзора: К.И. Амирбеков, А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, В.Г. Даев, О.С. Капинус, Ф.М. Кобзарев, М.Н. Маршунов, В.П. Рябцев, А.Ф. Смирнов, М.С. Шалумов, В.Б. Ястребов и др.

Полезными для настоящего исследования оказались труды российских ученых в области теории права и конституционного права: П.Д. Баренбойма, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, В.Д. Зорькина, А.В. Малько, В.А. Мау, А.С. Пиголкина, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой и др.

Правовую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, федеральные законы от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ), Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), многие другие нормативные правовые акты.

Научная новизна исследования определяется тем, что данная диссертационная работа является единственным в настоящее время комплексным научным исследованием, которое посвящено прокурорскому надзору за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, и в котором определены собственные цель, предмет, задачи, субъекты, объекты и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц; поводы и основания проведения надзорных

проверок, процедуры их проведения; разработаны конкретные предложения по совершенствованию законодательства и организации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Негативно характеризующие состояние законности в сфере корпоративных закупок тенденции, прежде всего – рост числа нарушений закона, обуславливают необходимость закрепления в науке прокурорского надзора самостоятельного *поднаправления* прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, имеющего собственные цель, задачи, предмет, субъекты, объекты и пределы надзора и входящего в направление прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики.

2. Проведенное исследование позволило сформулировать *авторское определение объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц*, к числу которых относятся федеральные министерства, службы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление и контроль (надзор) в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, контрольно-счетные органы (счетные палаты) субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, их контрольно-счетные органы, а также юридические лица, осуществляющие закупки в порядке, установленном Законом № 223-ФЗ.

На основе различных критериев соискателем проведена собственная *систематизация объектов прокурорского надзора*. По первому критерию объекты предложено разделить на две группы по принципу отнесения их к органам публичной власти и организациям, не относящимся к таковым. По второму критерию объекты сгруппированы на основе их поднадзорности прокуратурам различных уровней: от Генеральной прокуратуры Российской Федерации до прокуратур городов, районов. По третьему критерию, связанному с контрольно-надзорными функциями, объекты надзора можно

подразделить следующим образом: федеральные и региональные органы исполнительной власти, наделенные контрольно-надзорными полномочиями в сфере закупок (ФАС России, ФНС России, их территориальные подразделения); федеральные и региональные органы исполнительной власти, не наделенные контрольно-надзорными полномочиями в сфере закупок (Минэкономразвития, ФССП России, Росимущество, их территориальные подразделения); организации, осуществляющие общественный контроль в сфере закупок.

3. Обоснованы соискателем критерии для *пределов надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц*:

– по кругу *нормативных правовых актов*, образующих предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере в соответствии со статьей 21 Закона о прокуратуре: Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие отношения в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также положения о закупках, принятые, утвержденные и опубликованные в случаях и в порядке, установленных Законом № 223-ФЗ;

– по *объектам и субъектам*, поднадзорным органам прокуратуры и закрепленным в статье 21 Закона о прокуратуре, к числу которых относятся: федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, федеральные и региональные органы контроля, коммерческие и некоммерческие организации, а также их должностные лица. В данном случае применяется критерий разграничения полномочий в рамках внутриведомственной поднадзорности прокурору конкретных объектов и субъектов исходя из иерархичности органов прокуратуры: от Генерального прокурора Российской Федерации до прокурора города, района;

– по критерию разграничения надзорных полномочий прокуроров с полномочиями органов контроля и надзора, основанному на закрепленном в Законе о прокуратуре положении, что «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы» (часть 2 статьи 21);

– по критерию разграничения надзорных полномочий по признаку внутриведомственной специализированной поднадзорности, основанному на организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми конкретизируется компетенция различных органов прокуратуры с одинаковым правовым статусом, например, разграничение надзорных полномочий между природоохранной и территориальной прокуратурами;

– по критерию разграничения надзорных полномочий в рамках внутриведомственной поднадзорности прокурору объектов и субъектов надзора по административно-территориальному признаку. При этом прокурор, выявивший в ходе надзорной проверки нарушения законов в отношении организации, расположенной на территории, находящейся вне компетенции данного прокурора, не лишен права внести в адрес этой организации акт прокурорского надзора.

Соискателем установлено, что единый правовой документ, регламентирующий разграничение полномочий между различными прокурорами и закрепляющий пределы прокурорского надзора за исполнением законов, отсутствует. В этой связи в целях исключения имеющейся правовой неопределенности, влекущей подмену полномочий одних прокуроров полномочиями других, а также полномочиями прокуроров полномочий контрольно-надзорных органов, предлагается в Законе о прокуратуре закрепить понятие «пределы прокурорского надзора за исполнением законов» и их критерии.

4. С учетом наличия различных подходов к исследованию выявляемых прокурорами нарушений законов соискателем сформулировано понятие *систематизации типичных нарушений законов, выявляемых прокурорами*, под которой предлагается понимать процесс распределения выявленных прокурорами в ходе надзорной деятельности нарушений законов по группам (подгруппам) по принципу однородности (типичности) нарушенной (неисполненной) нормы закона в целях совершенствования методики осуществления прокурорского надзора и проведения надзорных проверок прокурорами.

Учитывая специфику закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, типичные нарушения Закона № 223-ФЗ соискателем условно распределены на две группы: 1) нарушения, допускаемые при принятии отдельными видами юридических лиц положений о закупках товаров, работ, услуг, являющихся обязательными к принятию и регламентирующих их закупочную деятельность; 2) нарушения, допускаемые в процессе осуществления отдельными видами юридических лиц закупок товаров, работ, услуг, каждое из которых подразделяется на подгруппы.

В первой группе сосредоточены нарушения закона, допускаемые *при разработке положений о закупках; утверждении положений о закупках; опубликовании и регистрации положений о закупках; несоответствие (противоречие) норм положений о закупках требованиям Закона № 223-ФЗ*. Во вторую группу входят следующие нарушения: *закупки товаров, работ, услуг без проведения предусмотренных Законом 223-ФЗ закупочных процедур; проведение закупочных процедур без учета требований положений о закупках; применение неверного способа закупки; несоответствие требованиям закона закупочной документации; неопубликование (несвоевременное опубликование) закупочных документов, информации и документов о проведенных закупках, заключенных и исполненных контрактах и др.*

5. В целях повышения эффективности надзорной деятельности соискателем *разработан проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации об организации прокурорского надзора за исполнением законов о закупках товаров, работ, услуг*, в котором раскрыты основные направления надзорной деятельности, указаны материалы, подлежащие оценке прокурором в рамках проверки; закреплена возможность привлекать к участию в прокурорских проверках представителей общественного контроля, регламентирован порядок и механизм взаимодействия с ними (приложение 2 к настоящему исследованию).

6. В интересах формирования единообразной практики, повышения качества и результативности прокурорских проверок предложено *внедрить в надзорную деятельность «проверочный лист»*, в котором закрепить перечень вопросов, подлежащих оценке в рамках проверки исполнения законов о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, который утвердить приказом Генерального прокурора Российской Федерации об организации прокурорского надзора за исполнением законов о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (приложение 3 к настоящему исследованию).

7. Соискателем выявлены *особенности при проведении прокурорами проверок исполнения законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц по сравнению с другими подобными сферами*, а также недостатки правового регулирования процедуры их проведения.

Одной из особенностей является то, что большинство проверок исполнения законов в сфере корпоративных закупок прокурор осуществляет в процессе мониторинга общедоступных источников в сети «Интернет». Данная особенность позволяет прокурору без вынесения письменного решения о проведении проверки оценивать исполнение требований законодательства. Во взаимодействие с проверяемым субъектом прокурор вступает только на стадии получения объяснений, возбуждения дела об

административном правонарушении, участия при рассмотрении внесенных актов реагирования. Непосредственный выход к субъекту проверки прокурором может быть осуществлен лишь в целях проверки фактического исполнения контракта.

Для повышения эффективности прокурорского надзора соискатель предлагает дополнить перечень оснований проведения прокурорских проверок, предусмотренный пунктом 2 статьи 21 Закона о прокуратуре, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, заданиями и поручениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, планами работы органа прокуратуры, последние из которых должны быть основаны на анализе состояния законности в организациях, в которых предполагается проведение проверок. Также предлагается в пункте 3 статьи 21 Закона о прокуратуре предусмотреть, что вынесение решения о проведении проверки необходимо только при проведении выездных проверок; закрепить способы уведомления субъекта о прокурорской проверке (приложение 4 к настоящему исследованию).

8. Для повышения результативности рассмотрения представлений прокуроров, в особенности внесенных по фактам нарушений законодательства о закупках, представляется целесообразным предоставить *прокурору правопродления по письменному ходатайству лица, которому внесено представление об устранении нарушений закона, срока исполнения изложенного в нем требования*, поскольку по представлениям в сфере закупок требуется не только отменить запланированную (осуществленную) закупку, но и провести ее заново, что требует более одного месяца (приложение 4 к настоящему исследованию).

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. В диссертации сформулированы положения, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц как одного из основных поднаправлений прокурорской деятельности,

внесены предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия органов прокуратуры с органами общественного контроля, а также прокурорско-надзорную деятельность. Указанные обстоятельства определяют практическую значимость исследования.

Результаты исследования могут быть использованы в рамках научной деятельности, посвященной изучению как проблем правового регулирования данной сферы отношений, так и прокурорской деятельности на указанном направлении, прокурорского надзора за исполнением соответствующих законов, для обучения по юридическим специальностям, подготовки соответствующих научно-методических и практических пособий для работников органов прокуратуры, повышения квалификации прокуроров.

Предложенные по результатам исследования практические рекомендации нашли отражение в подготовленных информационных письмах по организации прокурорского надзора за исполнением законов в исследуемой сфере правоотношений, использованы автором и работниками прокуратуры Республики Башкортостан при организации и проведении надзорных проверок, а также разработанных соискателем проектах нормативных правовых актов.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации освещены в 6 научных публикациях автора, в том числе 4 опубликованы в изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации, обсуждены на научно-практических конференциях: Пятый Интерактивный круглый стол «Новое в законодательстве о публичных закупках: Закон о контрактной системе и Закон № 223-ФЗ» (Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, 29.11.2016), Шестой Евразийский антикоррупционный форум «Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции» (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва,

27.04.2017), IX научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Москва, 26.05.2017).

Результаты проведенного исследования внедрены в практику работы прокуратуры Республики Башкортостан, использованы в учебном процессе ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет». Автором использован личный опыт надзорной работы в прокуратурах Альшеевского района и города Октябрьского Республики Башкортостан. Выработанные в ходе научного исследования предложения первоначально апробировались в указанных прокуратурах.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во **введении** обоснована актуальность темы. Сформулированы цели и задачи исследования, его объект и предмет, раскрыта научная новизна, теоретическая и практическая значимость, приведены результаты апробации диссертационного исследования.

Глава 1 «Закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц как вид экономической деятельности, надзор за исполнением законов в сфере которой осуществляется прокуратурой Российской Федерации» включает три параграфа.

В первом параграфе **«Законодательство в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, за исполнением которого осуществляется прокурорский надзор»** проанализировано развитие правового механизма функционирования системы закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, что позволило выделить виды юридических лиц, на закупочную деятельность которых

распространяет свое действие Закон № 223-ФЗ; обозначены гражданско-правовые сделки, не подпадающие под действие Закона № 223-ФЗ.

Исследование правового регулирования сферы закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц способствовало выявлению отдельных пробелов, установлению противоречий и недостатков Закона № 223-ФЗ, являющегося базовым для исследуемой области общественных отношений. В целях устранения указанных недостатков высказаны конкретные законодательные предложения.

Второй параграф посвящен исследованию **теоретических основ прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц**. Доказана самостоятельность рассматриваемого поднаправления прокурорского надзора в качестве одного из приоритетных поднаправлений прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере экономики; определено его место в единой системе прокурорского надзора.

Отмечено, что на качество прокурорского надзора в рассматриваемой сфере негативно влияет отсутствие организационно-распорядительного документа Генерального прокурора Российской Федерации, который мог бы ориентировать прокуроров на проведение проверок исполнения требований Закона № 223-ФЗ, а также пособий, методических рекомендаций, информационно-методических писем, иных видов материалов, направленных на практическую помощь в проведении проверок исполнения соответствующего законодательства.

Третий параграф **«Состояние законности в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»** посвящен анализу состояния законности в рассматриваемой сфере, который в динамике позволяет оценить эффективность законодательства и надзорной деятельности прокуратуры, выявить их недостатки, а также определить направления экономической деятельности, требующие вмешательства прокуратуры.

В процессе оценки состояния законности в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц важное значение имеет анализ практики контрольно-надзорных органов и судов по привлечению лиц к административной ответственности; практики рассмотрения судами дел о признании нормативных правовых актов и решений органов административной юрисдикции незаконными, а также гражданских дел, связанных с разрешением споров в области закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, уголовных дел соответствующих категорий.

Глава 2 «Сущность и содержание прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» включает три параграфа.

В первом параграфе **«Предмет, цель и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»** диссертант с точки зрения теории прокурорского надзора исследует предмет, цель и задачи рассматриваемого поднаправления прокурорского надзора.

Диссертантом сформулировано понятие предмета рассматриваемого поднаправления прокурорского надзора. Исследование законов, входящих в предмет прокурорского надзора, предложено проводить в порядке иерархичности нормативных правовых актов. Подзаконные нормативные правовые акты, принятые в развитие законодательных положений, нельзя исключать из круга правовых актов, надзор за исполнением которых осуществляет прокуратура. Положение о закупке любого корпоративного заказчика, несмотря на то, что оно не относится к категории подзаконных нормативных правовых актов, также следует рассматривать в качестве правового акта, входящего в предмет надзора за исполнением законов.

Сформулировано понятие цели прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Диссертантом отмечено, что ключевые задачи, возлагаемые на систему органов прокуратуры, определяются главой государства. Конкретные задачи сформулированы в организационно-распорядительных документах (приказах, указаниях, распоряжениях) Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации. В диссертации перечислены основные задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Во втором параграфе «**Объекты, субъекты и пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц**» утверждается, что объекты и субъекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также пределы надзорной деятельности прокурора являются важной составляющей теоретического исследования проблем прокурорского надзора.

Диссертантом сформулировано понятие объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Проведена систематизация объектов надзора, которые разделены по группам (подгруппам) с указанием обстоятельств, характеризующих их в качестве объектов прокурорского надзора; раскрыты их основные полномочия. В качестве субъектов прокурорского надзора диссертантом предложено понимать должностных и иных лиц, перечисленных в статьях 21, 26 Закона о прокуратуре.

Диссертантом установлены критерии определения пределов прокурорского надзора по кругу нормативных правовых актов, образующих предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере общественных отношений в соответствии со статьей 21 Закона о прокуратуре; кругу объектов и субъектов, поднадзорных органам прокуратуры и закрепленных в статье 21 Закона о прокуратуре; разграничению полномочий прокуроров с полномочиями органов контроля (надзора); разграничению надзорных

полномочий (пределов) по признаку внутриведомственной специализированной поднадзорности; разграничению надзорных полномочий в рамках внутриведомственной поднадзорности прокурору объектов и субъектов надзора по территориальному признаку.

В Законе о прокуратуре предложено закрепить понятие «пределы прокурорского надзора за исполнением законов» и критерии, необходимые для определения пределов прокурорского надзора за исполнением законов.

В третьем параграфе **«Типичные нарушения законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»** диссертантом сформулировано понятие систематизации типичных нарушений законов, выявляемых прокурорами и приведена их систематизация.

Типичные нарушения Закона № 223-ФЗ, по мнению диссертанта, условно можно распределить на две группы: 1) нарушения, допускаемые в принимаемых отдельными видами юридических лиц положениях о закупках товаров, работ, услуг, являющихся обязательными к принятию и регламентирующим их закупочную деятельность; 2) нарушения, допускаемые в процессе осуществления отдельными видами юридических лиц закупок товаров, работ, услуг, каждое из которых подразделяется на подгруппы.

Глава 3 **«Организационные особенности и совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»** включает два параграфа.

В первом параграфе **«Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»** отмечено, что любое направление (поднаправление) надзора, имеет характерные особенности, связанные с организацией прокурорского надзора на разных уровнях системы органов

прокуратуры, а также с порядком проведения проверок исполнения законов, регулирующих отношения в данной сфере общественных отношений.

Основной особенностью в вопросе организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц является то, что рассматриваемое поднаправление прокурорского надзора реализуется в большей части прокурорами городского (районного) звена – первого звена, т. е. на низовом уровне.

Другой особенностью организации надзора является то, что первоначально локальные нормативные правовые акты, регулирующие правовые отношения в сфере корпоративных закупок конкретных организаций, проверяются прокурорами на предмет соответствия их положений Конституции Российской Федерации и законам и лишь потом могут быть правовой основой для проводимой прокурорской проверки.

Еще одной характерной для организации надзорной деятельности прокурора за исполнением законов в сфере корпоративных закупок особенностью является то, что в основу организации надзора должен быть положен постулат о регулярном, желателно каждодневном, мониторинге общедоступных источников информации о планируемых и проведенных поднадзорными объектами закупках. Надзорная деятельность, построенная подобным образом, позволяет выявлять нарушения требований Закона № 223-ФЗ на любой из стадий закупочной деятельности.

Вторым звеном системы органов прокуратуры, организующим прокурорский надзор за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, являются прокуратуры субъектов Российской Федерации. Их роль сводится в основном к обеспечению организации прокурорского надзора за исполнением законов на первичном уровне посредством принятия организационно-распорядительных документов, планирования проверочных мероприятий (указаний, приказов) и проведения мероприятий совещательного характера, по итогам которых принимаются обязательные к исполнению документы (решения коллегий,

постановления координационных совещаний руководителей правоохранительных органов). Другим источником являются методические рекомендации и пособия, информационно-методические и информационные письма прокуратур субъектов Российской Федерации.

Третьим звеном является Генеральная прокуратура Российской Федерации, основная роль которой состоит в организации надзора за исполнением законов о корпоративных закупках посредством подготовки организационно-распорядительных документов, ориентирующих прокуроров на проведение каждодневной наступательной работы на пути укрепления законности в сфере корпоративных закупок; распространении положительного надзорного опыта прокуратур субъектов Российской Федерации по борьбе с преступностью и правонарушаемостью в закупочной области; направлении методических и информационных материалов, в которых на наглядных примерах приводятся алгоритмы организации надзора за исполнением законов о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Отдельные особенности диссертантом выявлены при проведении прокурорами проверок исполнения законов в данной сфере.

Во втором параграфе **«Основные направления повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»** предложено внести изменения в Закон о прокуратуре, направленные на детальное урегулирование процедуры проведения прокурорами проверок исполнения законов, в частности дополнить перечень оснований для проведения прокурорских проверок поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, заданиями и поручениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, планами работы органа прокуратуры.

В целях выработки единообразной практики прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными

видами юридических лиц предложено внедрить «проверочный лист», в котором закрепить максимально широкий перечень вопросов, подлежащих правовой оценке в рамках проверки исполнения законов о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

В заключении в обобщенном виде кратко сформулированы полученные в ходе исследования выводы и предложения.

Приложения содержат результаты анкетирования прокурорских работников по проблемам прокурорского надзора за исполнением законов в сфере публичных закупок, примерный лист проверки исполнения законов в рассматриваемой сфере, а также проекты разработанных законодательных актов и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации.

Список работ автора, опубликованных по теме диссертации

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации

1. Максютлов, М.Ф. Надзор за исполнением законов в сфере корпоративных закупок / Т.А. Тухватуллин, М.Ф. Максютлов // Законность. – 2017. № 1. – С. 23–27. – 0,4 п. л. – (вклад автора 0,2 п. л.).

2. Максютлов, М.Ф. О законодательстве в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: взгляд прокурора / М.Ф. Максютлов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 2. – С. 95–99. – 0,4 п. л.

3. Максютлов, М.Ф. Оценка состояния законности в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц / М.Ф. Максютлов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2017. – № 4. – С. 121–126. – 0,5 п. л.

4. Максютлов, М.Ф. Объекты и субъекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере корпоративных закупок (вопросы теории и практики) / М.Ф. Максютлов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки/ HUMANITIES SOCIAL–ECONOMIC AND SOCIAL SCIENCES. – 2018. – № 4. – электрон. журнал. – 0,5 п. л.

Статьи, опубликованные в иных изданиях

5. Максютлов, М.Ф. Надзорная практика прокуроров за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (сравнительно-правовое исследование) [Текст] / М.Ф. Максютлов // Гос. и муницип. финансовый контроль. – 2017. – № 1. – С. 7–10 – 0,5 п. л.

6. Максютлов, М.Ф. Роль прокурора в укреплении законности в сфере корпоративных закупок [Текст] / М.Ф. Максютлов // Сборник материалов IX научно-практической конференции молодых ученых. – М.: Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. – 0,2 п. л.

Общий объем публикаций составляет 2,3 п. л.

Подписано в печать 02.07.2018

Усл. печ.л. 1,4
Тираж 130 экз.

Уч. – изд.л. 1,4
Наряд № 70

УОП РИЛ Университета прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к.1