



УДК 347.963

Хатуев Эльмар Юрьевич

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина  
(МГЮА)

Институт прокуратуры

Россия, Москва

[elmarhatuev@icloud.com](mailto:elmarhatuev@icloud.com)

Khatuev Elmar

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Institute of the Prosecutor's Office

Russia, Moscow

**АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА  
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ,  
УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД, А ТАКЖЕ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ  
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

**Аннотация:** в настоящей статье исследуется природа государственных закупок, а также их осуществление отдельными видами юридических лиц. Анализируются недостатки законодательства в данной сфере, кратко излагается судебная практика. На основании изложенного, предлагаются пути совершенствования осуществления прокурорского надзора в исследуемой сфере.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, прокуратура, государственные закупки, юридические лица, организация надзора.

**CURRENT ASPECTS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE  
EXECUTION OF LAWS IN THE FIELD OF PROCUREMENT OF GOODS,**



## WORKS, SERVICES FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS, AS WELL AS CERTAIN TYPES OF LEGAL ENTITIES

**Annotation:** this article examines the nature of public procurement, as well as its implementation by certain types of legal entities. The shortcomings of legislation in this area are analyzed and judicial practice is briefly outlined. Based on the above, ways to improve the implementation of prosecutorial supervision in the area under study are proposed.

**Key words:** prosecutorial supervision, prosecutor's office, public procurement, legal entities, organization of supervision.

В настоящее время значительной частью расходной части бюджетов всех уровней являются затраты на проведение государственных закупок. В сфере приоритетного внимания органов прокуратуры находятся закупки в сфере оборонно-промышленного комплекса, здравоохранения, образования, содержания, ремонта и строительства дорог и объектов социальной инфраструктуры [1, с. 38].

Общая сумма всех закупок, размещенных в открытом доступе, увеличилась с 459,1 млрд. рублей до 600,1 млрд. рублей. Приведем некоторые статистические данные. В январе 2023 года по сравнению с прошлым годом количество закупок по федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с авансом увеличилось в 2 раза — с 446 до 893. При этом сумма этих закупок снизилась с 72,1 млрд. рублей до 26,3 млрд. рублей.

По результатам мониторинга официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок, в частности сводного аналитического отчета о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2022 г. Всего состоялось закупок на сумму 4 792,6 млрд рублей, что составляет 47,6% в



общем стоимостном объеме. А меры поддержки для поставщиков по постановлению Правительства РФ от 24.12.2022 № 2411 «Об авансировании договоров (государственных контрактов) о поставке промышленных товаров для государственных и муниципальных нужд, а также для нужд обороны страны и безопасности государства» коснулись малого количества процедур в январе — около 100 закупок на сумму 80 млн рублей. При этом самый большой прирост по суммам опубликованных закупок пришелся на: фармацевтику — на 104,2 % (с 33,0 млрд рублей до 67,4 млрд. рублей); транспортные услуги — на 481,5 % с (7,6 млрд. рублей до 44,2 млрд. рублей); науку и исследования — на 4 659 % (с 166 млн рублей до 7,9 млрд. рублей). Из этого следует, что, скорее всего, затраты бюджета выросли на закрытые закупки, которых нет в публичном доступе. Указанное постановление устанавливает, что главные распорядители средств федерального бюджета как получатели средств федерального бюджета и подведомственные им получатели средств федерального бюджета предусматривают в заключаемых ими в 2023 - 2024 годах договорах (государственных контрактах) о поставке промышленных товаров для государственных и муниципальных нужд, а также для нужд обороны страны и безопасности государства по перечню согласно приложению авансовые платежи в размере не менее 80 процентов цены договора (государственного контракта), но не более лимитов бюджетных обязательств, доведенных до них в установленном порядке на указанные цели на соответствующий финансовый год. Настоящее постановление распространяется на закупки промышленных товаров, предусмотренных приложением к настоящему постановлению, при установлении в соответствии с частью 3 статьи 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» запрета на допуск таких товаров, происходящих из иностранных государств, или ограничений допуска таких товаров.



В данной сфере в связи со спецификой возникающих экономических отношений возможны многочисленные правонарушения. Противодействовать им призваны правоохранительные органы, важнейшую роль среди которых в связи с высоким статусом и широкой компетенцией в рассматриваемой сфере играет прокуратура. Интересно обратиться к статистике, иллюстрирующей динамику прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона в сфере экономики [2]. Проанализируем меры прокурорского реагирования о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также отдельными видами юридических лиц: так, в 2022 году принесено 16 965 протестов (прирост 41,6 % по сравнению с 2021), направлено 1906 исков (заявлений) в суды общей юрисдикции, а также в арбитражные суды (+19,1 %), внесено 63 741 представлений (+4,7 %), предостережено 6388 лиц о недопустимости нарушения закона (+9,3%), возбуждено 906 уголовных дел по материалам, направленным прокурорами в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ (- 0,5%). В 2023 году сохранилась схожая динамика статистических данных. В современных непростых условиях экономического кризиса, вызванного сначала эпидемией, а затем и проведением специальной военной операции, возрастает роль прокуратуры в обеспечении законности в сфере государственных закупок со стороны конкретных юридических лиц. На особую актуальность данной сферы указывает тот факт, что до настоящего времени достаточного нормативно-правового регулирования столь важного вопроса не содержится в действующих законах. Всего в целях пресечения неправомерного использования бюджетных средств при ненадлежащем исполнении обязательств по искам прокуроров в государственную казну возвращено свыше 500 млн рублей. Мерами судебного реагирования устранялись также случаи заключения государственных контрактов с организациями, привлеченными к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений.



Кроме того, Приказ Генерального прокурора России от 14.01.2021 № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок» закрепляет приоритетные направления осуществления надзора за госзакупками. Так, п. 2.2 предписывает, что при осуществлении проверок исполнения бюджетного законодательства следует проверять законность и обоснованность закупок, а также наличие выделенных (запланированных) на эти цели бюджетных средств органами государственной власти всех уровней и органами местного самоуправления. Также, проверять соблюдение заказчиками требований к ценообразованию, нормированию закупаемых товаров, работ и услуг, пресекая средствами прокурорского надзора закупки товаров, работ, услуг с избыточными потребительскими свойствами, а также являющихся предметами роскоши, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Другим важнейшим актом, регулирующим непосредственно осуществление государственных закупок юридическими лицами, является федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Особого внимания заслуживает перечень таких юридических лиц, поскольку именно это является наиболее актуальной проблемой в исследовании. Перечень данных лиц считается неисчерпывающим. Так, закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» распространяется на государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, субъекты естественных монополий, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами, автономные учреждения, а также хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов; дочерние хозяйственные общества, в



уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит вышеуказанным юридическим лицам и др. Следовательно, также требует доработки и федеральный закон о защите конкуренции.

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также отдельными видами юридических лиц в 2023 г. осуществлялись в условиях нестабильности рынка и хозяйственных связей его участников. Необходимость обеспечения государственных и муниципальных нужд, поддержки системообразующих отраслей экономики и отечественных производителей в новых экономических условиях повлекли коренную трансформацию контрактной системы, направленную на упрощение процесса закупок [3]. Вместе с тем данные новеллы усилили заинтересованность недобросовестных заказчиков в освоении финансовых ресурсов в обход требований законодательства о контрактной системе, а подрядчиков – в их нецелевом использовании, что повлекло увеличение количества нарушений закона на 6% за год (в 2022 г. – 197 781, в 2021 г. – 186 611, в 2020 г. – 171 096) и мер прокурорского реагирования [4].

Также, несовершенства существуют и в регулировании деятельности иностранных юридических лиц. Соответствующие изменения надлежит внести в законодательство о гражданстве и о правовом статусе иностранцев. Иные пробелы регулирования существуют и в вопросах ответственности за совершение преступлений в этой сфере. Так, при огромном числе преступлений, ущерб от которых оценивался в значительных суммах, до недавнего времени не было специальных отраслевых статей, наказание наступало по другим, смежным статьям. Важно понимать непосредственную связь рассматриваемой сферы с коррупцией, мошенничеством и злоупотребление должностными полномочиями.

Необходимо отметить, что административная ответственность за нарушения, обладающие меньшей общественной опасностью так же имеет некоторые несовершенства. Например, по ч.4 ст. 7.29.3 КоАП РФ



предусмотрена административная ответственность за нарушение сроков при закупках. Тем самым возникает коллизия применительно к отсутствию сроков размещения план-графика в ЕИС и наличия ответственности за нарушения сроков.

Более того, существует возможность перенять особенности зарубежного опыта системы государственных закупок. В сфере закупок в России приоритет отдается экономии бюджетных средств. Российская практика государственных закупок может перенять следующие особенности зарубежного опыта в этой области [5, с. 243-245].

Во-первых, централизованная организация осуществления государственных закупок путем распределения необходимых товаров и услуг через специализированный государственный орган может стать эффективным способом улучшения системы закупок в России.

Во-вторых, наличие единой методики осуществления конкурсных торгов с использованием библиотеки типовых контрактов и банка данных требований к закупаемой продукции позволит унифицировать процессы закупок и упростить их проведение. Это также способствует повышению эффективности и прозрачности системы государственных закупок.

В-третьих, концепция «оптимальной стоимости» становится важным аспектом при выборе поставщиков. Совместное рассмотрение цены, технической выгоды и качества товара позволяет выбрать наиболее выгодное предложение для государственных нужд. Принятие данных особенностей зарубежного опыта в сфере закупок позволит совершенствовать и развивать систему государственных закупок в России, сделав ее более эффективной, устойчивой и прозрачной) [6].

В процессе эмпирического исследования автором статьи изучена прокурорская и судебная практика по направлению исследования за период 2020-2023 года. В том числе информация о выявленных прокурорами нарушений в сфере закупок. Наиболее типичным нарушением в указанной



сфере является нарушение порядка ценообразования, нормирования закупаемых товаров, работ и услуг, кроме того несоблюдение заказчиками (организаторами) торгов, запроса котировок национального режима при осуществлении закупок, а также нарушение реального исполнения заключенных и оплаченных государственных и муниципальных контрактов, нарушение исполнения законов, регулирующих применение типовых условий контрактов, а также осуществлению закупок на сумму свыше 100 млн. рублей, в сфере оборонно-промышленного комплекса - 1 млрд. рублей.

Необходимо отметить и примеры эффективной прокурорской надзорной деятельности и данные о проблемах прокурорского надзора.

Так, например, прокуратура Островского района Костромской области по результатам проверки деятельности ресурсоснабжающей организации, установив, что не оплачены договоры на поставку топливно-энергетических ресурсов на сумму 1,5 млрд рублей.

Прокуратура внесла представление руководителю муниципального предприятия, в отношении юридического и должностного лица возбудили дело об административном правонарушении по ч. 4 ст. 7.32.3 КоАП РФ (нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц).

После вмешательства прокуратуры права субъектов предпринимательской деятельности восстановлены, задолженность перед ними погашена.

В 2023 году прокуратура Калужской области пресекла факт проведения неконкурентных закупок Калужским областным драматическим театром. В требовании опротестовала действующий приказ Калужского областного драматического театра «Об утверждении положения о закупках товаров, работ, услуг» с требованием об его отмене.

Кроме того, в нарушение требований ст. 2, 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ правила о порядке проведения закупок



подведомственными учреждениями Министром культуры региона не установлены правила нормирования закупок Калужского областного драматического театра, а также проведения данной работы и по иным государственным бюджетным учреждениям. В связи с изложенным в адрес Министра культуры прокуратурой внесено предложение об установлении указанных правил.

С учетом изложенного именно данные аспекты требуют проверки в приоритетном порядке в 2024 году при проведении надзорных проверок.

В то время как закон 223 ФЗ представляет субъекту широкие полномочия по усмотрению для субъектов своего воздействия, предоставляя им возможность самостоятельно урегулировать в положениях о закупках (локальных актов юридического лица) случаи, оснований и порядок конкурентных и неконкурентных закупок, что создает условия для роста числа неконкурентных закупок и непрозрачности данного сектора. В сложившихся условиях от прокуроров требуется уделение повышенного внимания проверки законности положений о закупочной деятельности в части нормативного регулирования. Представляется целесообразным законодательное утверждение типовых положений по аналогии.

Таким образом, изучение практики прокурорского надзора и правоприменительной деятельности позволило сформировать выводы и предложения, направленные на совершенствование надзорной деятельности и правового регулирования. Существует огромный блок несовершенств в современном законодательстве, регулирующем обширную сферу государственных закупок, в частности в настоящее время присутствует значительное количество недостатков правового характера, а предлагаемые в настоящем исследовании меры способны их устранить.

### **Список литературы:**



1. Михина Е.Г. Актуальные вопросы прокурорского надзора за соблюдением законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности. Проблемы недофинансирования отрасли.// Colloquium-Journa. 2020. №8-7 (60). С.37-40.

2. Выборочные данные из статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН. Исполнение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id\\_4=38341](https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38341) (дата обращения: 18.01.2023).

3. Федеральные законы от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 340 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2018 г. № 783, от 21.03.2022 № 417 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

4. Выборочные данные из статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН. Исполнение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id\\_4=38341](https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38341) (дата обращения: 18.01.2023).

5. Плеханова, А. И. Мировой опыт системы государственного заказа // Молодой ученый. — 2021. — № 15 (357). — С. 243-245.

6. Герасименко, А. А. Отдельные аспекты правового регулирования государственных закупок в России и за рубежом // Теология. Философия. Право. — 2020. — № 2(14).