

# Правовой разбор ситуации: недобросовестное исполнение муниципального контракта по ремонту дороги и действия заинтересованного лица

---

## 1. Краткая постановка вопроса

Администрация сельского поселения заключила муниципальный контракт на ремонт дороги по правилам Федерального закона 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). Подрядчик, по данным заявителя, выполнил лишь около 30 % предусмотренных сметой работ, однако предъявил к оплате счета на всю сумму контракта. Срок окончания работ был установлен 31.07.2026, фактически работы начались только 29.07.2026 и завершились заявленным образом 25.08.2026, то есть с существенной просрочкой и за явно недостаточный для полного исполнения период. На ЕИС размещены акты скрытых работ с датами 15.05.2026, то есть оформленные задним числом до фактического начала работ. Дорога не соответствует сметной документации, зафиксированы многочисленные нарушения. Тем не менее администрация подписала все акты и, по-видимому, оплатила работы.

Заявитель спрашивает: **куда обращаться и как действовать, чтобы добиться приведения дороги в надлежащее состояние**, а также выражает готовность привлечь к делу заинтересованных юристов.

Ниже последовательно разобраны правовые версии, квалификация действий подрядчика и заказчика, а также конкретные меры реагирования для заявителя и возможных представителей.

---

## 2. Квалификация действий подрядчика

### 2.1. Гражданско-правовая ответственность подрядчика (исполнение контракта)

По договору подряда (в том числе муниципальному) подрядчик обязан выполнить работы в соответствии с условиями контракта, сметой, техническим заданием и в установленный срок. Основные нормы:

- п. 1 ст. 702, ст. 708, 709 ГК РФ — обязательства подрядчика выполнить работу надлежащего качества, в срок, в соответствии со сметой;
- п. 1 ст. 711 ГК РФ — оплате подлежат только фактически выполненные работы надлежащего качества;
- ст. 721, 722 ГК РФ — качество должно соответствовать условиям договора, а при отсутствии — обычно предъявляемым требованиям; установление гарантийного срока.

В данной ситуации установлены следующие нарушения со стороны подрядчика:

1. **Невыполнение полного объёма работ** — выполнено примерно 30 % сметы, счета выставлены на 100 %. Это является неосновательным обогащением (ст. 1102 ГК РФ) и одновременно существенным нарушением договора.
2. **Нарушение сроков** — контракт должен быть исполнен к 31.07.2026, фактически работы закончены (по заявлению подрядчика) лишь 25.08.2026. Просрочка влечёт неустойку по п. 7 ст. 34 Закона № 44-ФЗ: пеня за каждый день просрочки в размере 1/300 ключевой ставки ЦБ РФ от цены контракта, уменьшенной на сумму фактически исполненного.
3. **Недостатки выполненных работ** — дорога не соответствует смете, имеются нарушения. В силу ст. 723 ГК РФ, если работа выполнена с отступлениями от договора, ухудшившими результат, заказчик вправе потребовать безвозмездного устранения недостатков в разумный срок, соразмерного уменьшения установленной за работу цены либо возмещения своих расходов на устранение недостатков. Эти требования сохраняются и при подписании актов, если недостатки были скрытыми либо обнаружены впоследствии в пределах гарантийного срока (п. 2–4 ст. 720, ст. 724 ГК РФ).
4. **Фиктивные акты скрытых работ**, датированные 15.05.2026, при фактическом начале работ 29.07.2026, являются недостоверными документами. Представление таких актов для получения оплаты может рассматриваться как обман и покушение на хищение бюджетных средств.

## 2.2. Административная ответственность

КоАП РФ содержит специальные составы:

- ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ — действия должностных лиц заказчика и подрядчика, если они не соответствуют требованиям Закона № 44-ФЗ (в части нарушения условий контракта). Но для подрядчика более применима **ст. 14.44** (недостоверное декларирование), если она применима? В данном случае нет.
- **ч. 1 ст. 9.4 КоАП РФ** (нарушение требований технических регламентов, проектной документации при строительстве, в том числе при ремонте дорог) — возможна привлечение подрядчика к административной ответственности за нарушение технологии и несоответствие дороги требованиям.
- За нецелевое использование бюджетных средств — ст. 15.14 КоАП РФ, однако субъектом этого правонарушения является лицо, получающее бюджетные средства (заказчик, а не подрядчик).
- В части завышения объёмов и оплаты фактически невыполненных работ — это скорее уголовно-правовая сфера.

## 2.3. Уголовно-правовая квалификация

Фактически подрядчик выставляет счета на всю сумму, при том что выполнено 30 %, и сопровождает это фиктивными актами. Это может составлять:

- **Статья 159 УК РФ (мошенничество)** — хищение бюджетных средств путём обмана должностных лиц заказчика, выразившегося в представлении недостоверных актов и счетов с целью получить оплату за невыполненные работы. Квалификация по ч. 3 или ч. 4 ст. 159 УК РФ в зависимости от суммы (крупный или особо крупный размер).
- **Статья 292 УК РФ (служебный подлог)** — если подделка актов производилась должностным лицом заказчика; для подрядчика, если он не должностное лицо, это может квалифицироваться как подделка официальных документов (ч. 1 ст. 327 УК РФ), если акты скрытых работ являются официальными документами.
- **Статья 286 или 285 УК РФ** — если в сговоре с подрядчиком действовали должностные лица администрации (превышение или злоупотребление должностными полномочиями).

Также просматриваются признаки **ст. 238 УК РФ** — если дорога не соответствует требованиям безопасности и это создаёт угрозу жизни или здоровью граждан (при ремонте дорог общего пользования это возможно при существенных нарушениях).

## 3. Квалификация действий администрации (заказчика)

### 3.1. Нарушения требований Закона № 44-ФЗ при исполнении контракта

Заказчик обязан осуществить приёмку поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, а также провести экспертизу результатов, предусмотренных контрактом, своими силами или с привлечением независимых экспертов (п. 3-6 ст. 94 Закона № 44-ФЗ). По результатам экспертизы оформляется документ о приёмке (акт) или мотивированный отказ от подписания.

В рассматриваемой ситуации администрация:

- приняла работы, не проверив фактическое выполнение и объёмы;
- подписала акты без проведения надлежащей экспертизы;
- по-видимому, оплатила невыполненные работы (счета выставлены на всю сумму).

Такие действия образуют нарушение указанных требований Закона № 44-ФЗ. Кроме того, заказчик нарушил принцип эффективного использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ).

### 3.2. Дисциплинарная и административная ответственность должностных лиц

Должностные лица, подписавшие акты приёмочки без фактической проверки, могут быть привлечены:

- по ст. 7.32 КоАП РФ (нарушение порядка заключения, изменения, исполнения контракта), в частности ч. 1 этой статьи — нарушение условий контракта, если это не содержит уголовно наказуемого деяния;
- по ст. 15.14 КоАП РФ — нецелевое использование бюджетных средств, если оплата произведена за фактически невыполненные работы;
- к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения в связи с утратой доверия (ст. 13.2 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», п. 7.1 ст. 81 ТК РФ).

### 3.3. Уголовная ответственность должностных лиц администрации

При установлении умысла на хищение средств либо на незаконную передачу бюджетных средств подрядчику действия сотрудников администрации могут быть квалифицированы:

- как **злоупотребление должностными полномочиями** (ст. 285 УК РФ), если они использовали свои полномочия вопреки интересам службы из корыстной или иной личной заинтересованности;
- как **превышение должностных полномочий** (ст. 286 УК РФ);
- как **халатность** (ст. 293 УК РФ) — если вследствие небрежного отношения к службе не обеспечили надлежащую приёмку, что повлекло существенное нарушение прав и интересов общества или государства;
- как **получение взятки** или соучастие в мошенничестве (статьи 290, 33, 159 УК РФ) при наличии сговора.

## 4. Способы защиты прав и меры реагирования

Заявитель (житель села) имеет несколько возможностей для защиты публичных интересов и приведения дороги в надлежащее состояние. Рекомендуются использовать комплексный подход: обращение в органы прокуратуры, контрольные органы и суды — параллельно.

### 4.1. Обращение в органы прокуратуры

**Прокуратура — наиболее действенный орган** в подобной ситуации. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор осуществляет надзор за исполнением законов органами местного самоуправления и должностными лицами.

Что следует указать в заявлении в прокуратуру:

1. Реквизиты контракта (если известны) — номер, дата, стороны.
2. Фактические обстоятельства: сокращение срока, начало работ почти в конце срока, окончание с просрочкой, несоответствие объёмов, фиктивные акты скрытых работ, оплата по счетам на всю смету при выполнении ~30% работ, подписание администрацией всех документов.
3. Просьба: - провести проверку законности действий заказчика и подрядчика; - внести представление об устранении нарушений закона; - при наличии признаков преступлений направить материалы в следственный орган (прокурор в пределах компетенции выносит постановление о направлении материалов в СК России) или самостоятельно возбудить дело об

административном правонарушении; - обратиться в суд в защиту прав неопределённого круга лиц (пп. 1 и 3 ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ) с иском о понуждении администрации и подрядчика к устранению недостатков дороги.

Прокуратура также может оспорить правомерность действий по приёме и оплате работ в арбитражном суде (ст. 52 АПК РФ), а также обжаловать бездействие администрации в порядке КАС.

#### 4.2. Обращение в следственные органы (Следственный комитет / МВД)

Заявитель вправе подать **заявление о преступлении** по признакам мошенничества (ст. 159 УК РФ) или злоупотреблений (ст. 285, 286 УК РФ). Статья 141 УПК РФ позволяет любому лицу заявить о готовящемся или совершённом преступлении. Заявление подаётся в Следственный комитет по месту нахождения администрации или в ОВД (МВД). Даже если заявитель не является потерпевшим, он вправе сообщить о преступлении.

Приложить следует доказательства: акты с ЕИС, фото и видео, счета, платёжные поручения (если доступны), иную документацию.

#### 4.3. Обращение в ФАС России (территориальный орган) и иные органы финансового контроля

ФАС осуществляет контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе. На стадии исполнения контракта ФАС рассматривает жалобы на действия заказчика при заключении контракта (ст. 105 Закона № 44-ФЗ), но также решает вопросы о включении подрядчика в реестр недобросовестных поставщиков (РНП) в случае одностороннего отказа от исполнения контракта из-за существенных нарушений (ст. 104 Закона № 44-ФЗ). Если администрация расторгнет контракт с недобросовестным подрядчиком (либо заказчик будет вынужден это сделать по предписанию), ФАС может включить сведения о подрядчике в РНП при условии обращения заказчика с соответствующим заявлением.

Кампания в ФАС также возможна, если администрация в результате необоснованной приёмки продолжает производить оплату невыполненных работ и тем самым нарушает требования Закона № 44-ФЗ (ст. 94). Однако более оперативным средством является подача жалобы в прокуратуру.

Финансовый контроль в отношении использования бюджетных средств осуществляют: - **Контрольно-счётный орган муниципального образования** — вправе провести проверку законности и результативности расходования

бюджетных средств. - **Федеральное казначейство (Росфиннадзор)** — осуществляет контроль за использованием средств федерального бюджета; если контракт заключён за счёт субсидий из бюджета субъекта или федерального бюджета, проверка возможна и ими.

#### 4.4. Судебные способы защиты

##### **а) Административный иск о признании бездействия администрации незаконным**

Если администрация уклоняется от принятия мер к подрядчику (не заявляет претензий, не требует устранить недостатки), любой заинтересованный гражданин вправе обратиться в районный суд с административным иском в порядке КАС РФ о признании бездействия органа местного самоуправления незаконным и обязанности принять меры по приведению дороги в нормативное состояние (глава 22 КАС РФ).

Заявитель должен указать, какие его права нарушены: право на безопасные условия дорожного движения, на благоприятную окружающую среду, на пользование дорогой. Обычно такие иски удовлетворяются, если установлено несоответствие дорожного покрытия ГОСТам и строительным нормам, отсутствие текущего ремонта.

##### **б) Иск в защиту прав неопределённого круга лиц (через прокурора или самостоятельно)**

Если дорога используется всеми жителями села, заявитель не обязан доказывать индивидуальное нарушение, но может подать иск в общественных интересах. Однако для избежания сложностей более практично, чтобы это сделал прокурор.

##### **в) Иск к подрядчику об устранении недостатков**

Если заявитель не сторона контракта, он не может напрямую требовать от подрядчика исполнения обязательств. Но после того как администрация (заказчик) будет привлечена к участию в деле или сама предъявит требования, подрядчик может быть обязан устранить недостатки. В случае неисполнения администрацией своих обязанностей, через суд можно обязать именно администрацию обратиться к подрядчику с соответствующими требованиями либо поручить выполнение работ третьему лицу с последующим взысканием расходов.

Также администрация вправе в судебном порядке **расторгнуть контракт** в связи с существенным нарушением (ст. 450, 715 ГК РФ, п. 2 ст. 95 Закона № 44-ФЗ) и взыскать неосновательное обогащение за неотработанный аванс, неустойку, убытки. Это может сделать сам заказчик или прокурор в его интересах.

#### **г) Обжалование подписанных актов приёмки**

Если администрация не оспаривает собственную приёмку, заинтересованные лица (в том числе прокурор) вправе оспорить акты приёмки как недействительные без соответствующего правового основания по правилам главы 9 ГК РФ (недействительность сделок) — если акт является основанием для оплаты, он может быть признан недействительным. Также возможно взыскание с подрядчика неосновательного обогащения, если оплата произведена за невыполненные работы (прокурор может предъявить иск в арбитражный суд в интересах муниципального образования в порядке ст. 53 АПК РФ? В арбитражном процессе прокурор вправе обращаться с исками о признании недействительными сделок, совершённых органами местного самоуправления с нарушением законодательства, на основании ст. 52 АПК РФ).

#### **4.5. Обращение в вышестоящий орган местного самоуправления и к депутатам**

Также возможны обращения в совет депутатов муниципального района (если село входит в район), в министерство транспорта и дорожного хозяйства субъекта РФ, к губернатору и в региональную прокуратуру. Это может ускорить проведение проверок и принятие мер.

### **5. Практические рекомендации заявителю и возможному представителю**

#### **5.1. Документирование и сбор доказательств**

Для успешного разрешения ситуации необходимо зафиксировать все нарушения:

1. **Фотографии и видео** дороги с привязкой к местности, дате и времени, показывающие несоответствие смете (например, отсутствие асфальтового покрытия там, где оно должно быть по смете; трещины, ямы, несоответствие ширины и т.д.).

2. **Копии документов с ЕИС** — акты скрытых работ, акты выполненных работ (КС-2), справки (КС-3), счета, платёжные поручения. Доступ к ЕИС открыт, любой желающий может получить сведения об исполнении контрактов (раздел «Реестры контрактов»).
3. **Сметная документация** (проект, локальные сметы) — можно запросить через администрацию (порядок предоставления информации органами местного самоуправления), копия размещается также в составе документации о закупке.
4. **Иные доказательства** — показания свидетелей (соседи, члены административной комиссии), данные геолокации, замеры, акты независимой экспертизы. Желательно провести независимое экспертное обследование дороги (техническая экспертиза) с фиксацией объёмов и качества выполненных работ.

## 5.2. Составление обращений

- В прокуратуру — заявление именуется в свободной форме, но должно содержать: наименование органа, ФИО заявителя, адрес, изложение обстоятельств, просьбу о проведении проверки и принятии мер прокурорского реагирования. Приложения: доказательства, перечень которых указывается.
- В следственные органы — заявление о преступлении, в котором необходимо чётко указать признаки преступления (ст. 159 УК РФ), изложить обстоятельства. Заявитель предупреждается об ответственности по ст. 306 УК РФ за заведомо ложный донос.
- В районный суд — административный иск об оспаривании бездействия администрации (без госпошлины для граждан по этой категории). Исковое заявление должно соответствовать ст. 220, 221 КАС РФ.

## 5.3. Юридическое представительство

Заявитель может привлечь юриста для подготовки документов и сопровождения. Юрист сможет:

- провести детальный анализ контракта и документации с ЕИС;
- подготовить адвокатские запросы в администрацию, ФАС, прокуратуру;
- представлять интересы в суде (административный иск, или вступление в дело третьим лицом);
- помочь квалифицировать все возможные нарушения.

поскольку в вопросе упоминается «может кто-то хочет взяться за дело», заявитель вправе заключить договор с юристом или адвокатом, однако

необходимо учитывать, что при обращении в контролирующие органы представительство не требуется — возможно личное обращение.

## 6. Возможные конкурирующие правовые позиции

По проблеме подписанных актов и последующей невозможности ссылаться на невыполнение работ у заказчика может возникнуть желание уклониться от ответственности, ссылаясь на то, что работы приняты и подлежат оплате (ст. 711, 720 ГК РФ). Однако эти возражения несостоятельны при следующих обстоятельствах:

- акты скрытых работ, датированных до начала фактических работ, прямо свидетельствуют о фиктивности документации;
- подписанные акты не препятствуют заказчику (или прокурору) оспаривать такие акты как недействительные и ссылаться на неосновательное обогащение;
- если даже принять, что акты подтверждают факт выполнения работ, заказчик вправе требовать устранения недостатков в рамках гарантийного срока (п. 1 ст. 722, ст. 723 ГК РФ), а гарантийный срок на дорожные работы обычно составляет не менее 4-5 лет (в контракте может быть установлен).

Другая позиция: возможно, администрация и подрядчик действовали согласованно, и приёмка была формальной из-за сговора. Тогда дело переходит в уголовную плоскость (ст. 159, 285, 286 УК РФ), а прокурор вправе взыскать ущерб в интересах муниципального образования.

Ещё одна версия: заявитель может не обладать всеми сведениями о фактическом выполнении. Возможно, часть работ была выполнена до 29.07.2026 субподрядчиками в мае, но акты скрытых работ на ЕИС размещены с нарушением сроков (задним числом). Тем не менее несоответствие дороги смете на момент фиксации указывает на реальное неисполнение объёмов.

При рассмотрении спора суд будет исходить из совокупности доказательств, а не только из формальных актов.

## 7. Итоговый практический вывод

1. **Немедленно** собрать доказательства (фото, видео, документы с ЕИС).
2. **Подать заявление в прокуратуру** муниципального района о проведении проверки законности действий администрации и подрядчика, приложив все материалы. Просить прокурора принять меры прокурорского реагирования, включая обращение в суд в защиту неопределённого круга лиц.

3. **Подать заявление о преступлении** в Следственный комитет или МВД по факту возможного мошенничества (ст. 159 УК РФ) и злоупотреблений должностными лицами (ст. 285, 286 УК РФ).
4. **Подать административный иск в районный суд** о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в необеспечении надлежащего состояния дороги (если администрация не предпринимает корректирующих действий). Судебная практика по аналогичным делам исходит из того, что дороги местного значения должны соответствовать техническим регламентам и ГОСТам, их содержание и ремонт входят в полномочия органов местного самоуправления (п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, ст. 17 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности»).
5. Параллельно направить обращения в **контрольно-счётную палату** муниципалитета и **ФАС** (для решения вопроса о включении подрядчика в РНП, если контракт будет расторгнут).
6. Рекомендовать администрации инициировать претензионную работу с подрядчиком: взыскание неустойки за просрочку, требования о безвозмездном устранении недостатков, а при отказе — расторжение контракта и взыскание неосновательного обогащения. Если администрация этого не делает, добиваться через суд возложения на неё обязанности предъявить такие требования.

Если заявитель ищет юриста для представительства, следует иметь в виду, что для обращений в прокуратуру и суд возможна защита как самостоятельно, так и через представителя с оформлением доверенности. Заявитель также может привлечь адвоката для более квалифицированной правовой оценки и формирования доказательственной базы.

## 8. Список использованных нормативных источников

Нормативные правовые акты:

1. Гражданский кодекс РФ (ст. 702, 708, 709, 711, 720–725).
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ст. 34, 94, 95, 104, 105).
3. Бюджетный кодекс РФ (ст. 34, 306.4).
4. Кодекс РФ об административных правонарушениях (ст. 7.32, 7.32.5, 9.4, 15.14).
5. Уголовный кодекс РФ (ст. 159, 285, 286, 292, 293).

- 
6. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
  7. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
  8. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
  9. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».
  10. Кодекс административного судопроизводства РФ (глава 22).
  11. Арбитражный процессуальный кодекс РФ (ст. 52, 53).
  12. Гражданский процессуальный кодекс РФ (ст. 45).

Судебная практика и разъяснения:

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.11.2017 № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при применении судами законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 № 23 (о судебной практике по делам о мошенничестве) — утратило силу, однако суды руководствуются позицией, изложенной в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48.
3. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ по вопросу о приёме работ по государственному контракту (подтверждает право заказчика ссылаться на недостатки даже после подписания актов при представлении доказательств выполнения работ не в полном объёме).

---

*Настоящий документ подготовлен в качестве внутреннего юридического анализа и не является юридическим заключением применительно к конкретному делу. Для принятия конкретных процессуальных решений рекомендуется обратиться к квалифицированному юристу с полным комплектом первичных документов.*