

УДК 347.963

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО
ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ
ПРОЕКТОВ**

Тюнин В. А.

***Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры
Российской Федерации***

В статье рассматриваются вопросы изучения планов национальных проектов, утверждённых Президентом Российской Федерации, полномочия и функции органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства при их реализации на территории государства. Особое внимание уделяется вопросам правового регулирования национальных проектов, выявления органами прокуратуры проблемных направлений их реализации, освещения наиболее типичных нарушений, а также внесения предложений возможных путей решения выявленных проблем и устранения недостатков. В содержании статьи раскрываются особенности организации прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления по обеспечению законности при реализации национальных проектов, принятии ими действий и решений, оценка законности нормативных правовых актов.

Ключевые слова. Национальные проекты, прокурорский надзор, «Образование», «Жилье», «Здравоохранение, городская среда.

Актуальность настоящего исследования обусловлена, в первую очередь, постоянно возрастающим вниманием к такому механизму, как национальные проекты, как со стороны государства, так и общества в целом. Начиная с 2005 г., когда были определены первые основные сферы общественной жизни, нуждающиеся в поддержке и развитии, и вплоть до 2018 г., когда произошли наиболее масштабные изменения, контроль и надзор за соблюдением законности при их исполнении являлся одной из приоритетных задач, как специализированных государственных органов, так и прокуратуры, соответственно. Кроме того, данному вопросу посвящен специальный Приказ Генерального прокурора Российской Федерации, в котором указывается, что надзор за реализацией национальных проектов осуществляется в целях обеспечения и поддержания законности, защиты государственных интересов, прав и свобод человека и гражданина, а также – содействия решению масштабных задач по научно-техническому и социально-экономическому развитию России в целом. Особенно подчеркивается тот факт, что реализация данных проектов потребует принятия значительного количества нормативных правовых актов, напрямую затрагивающих права и свободы граждан, и расходования денежных средств в достаточно больших количествах. Что делает указанное направление потенциально уязвимым для возникновения фактов злоупотреблений, растрат, наложения незаконных ограничений и запретов, осуществления преступных действий, и потому надзор за ним является приоритетным для органов прокуратуры.

Исходя из описанного, целью данного исследования является изучение прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления по обеспечению законности при реализации национальных проектов на предмет, а также осве-

щение наиболее проблемных вопросов.

Реализация поставленной цели обусловила необходимость решения таких основных задач как: рассмотреть правовое регулирование реализации национальных проектов; собрать и проанализировать статистические данные о работе органов прокуратуры по рассматриваемому вопросу; выявить проблемные стороны, осветить наиболее типичные нарушения; предложить возможные пути решения выявленных проблем и устранения недостатков.

После принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] (далее – ФЗ № 172) повсеместно доминировало ожидание его практической реализации, в том числе в части завершения работы над его ключевыми документами, прежде всего, основополагающей Стратегией социально-экономического развития страны, многочисленные инициативные проекты которой многократно обсуждались экспертами на различных площадках.

В итоге появилась не стратегия, а национальные проекты. В самом Федеральном законе № 172-ФЗ нет указаний на национальные проекты, как на документы стратегического планирования. Это вызывает неоднозначность в понимании их места в данной системе управления. Или это альтернатива всем иным документам стратегического планирования как федерального, так и регионального уровня; или некий каркас целеуказания, который должен быть далее расширен и конкретизирован, в том числе и до уровня Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. В конце концов, по мнению О. Б. Иванова и Е. М. Бухвальда «национальные проекты могут быть поняты как новая форма структуризации государственных программ по приоритетным направлениям хозяйственного и социального развития страны» [2, с. 38].

Программа приоритетных национальных проектов (далее – ПНП) впервые была сформулирована Президентом РФ 5 сентября 2005 г. в обращении к Правительству, Парламенту и руководителям регионов. В качестве приоритетных направлений повышения качества жизни граждан России главой государства выделены сферы, от которых зависит социальное благополучие общества: здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство, наука, предпринимательство, цифровая экономика, и так далее. Эти сферы определяют качество жизни каждого человека и в совокупности формируют образованную, здоровую и благополучную нацию.

Для разработки мер, направленных на реализацию Плана национальных проектов, Указом Президента РФ от 21 октября 2005 г. был образован Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. В соответствии с Указом Совет рассматривал концептуальные основы, цели и задачи приоритетных национальных проектов и демографической политики, определяет способы, формы и этапы их реализации, проводит анализ практики реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики и подготовку предложений по ее совершенствованию.

В соответствии с этим, был принят Приказ Генерального прокурора РФ от 19 января 2007 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов». В нем указывалось, что на прокуроров субъектов Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров других специализированных прокуратур, возложена персо-

нальная ответственность за организацию прокурорского надзора за исполнением законодательства в указанной сфере.

В 2014 году Указ был отменен, а новым Указом Президента Российской Федерации от 30.06.2016 № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» [3] Совет был преобразован в одноименный с названием акта орган. Указом Президента Российской Федерации от 19.07.2018 № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» в названии Совета фраза «приоритетным проектам» была заменена на «национальным проектам» и им же было утверждено новое положение [4].

Реагируя на происходящие изменения, первоначальный Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 11 был признан утратившим силу в 2014 году, и взамен него принят Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» [5]. Его положения точно также предписывают возложить персональную ответственность за организацию прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов возложить на прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и иных специализированных прокуроров.

Говоря о самих национальных проектах, представляется важным отметить, что на 2021 г. их существует 14, в каждом из которых выделяются от 3 до 10 направлений, являющихся принципиальными для реализации конкретного проекта. Реализацией их предписаний занимаются различные органы власти, а также, частично, органы местного самоуправления.

Говоря о прокурорском надзоре за деятельностью органов местного самоуправления по обеспечению законности при реализации национальных проектов представляется важным отметить, что он является одной из форм взаимодействия между указанными органами. Несмотря на тот факт, что данный процесс имеет односторонний характер – активные действия осуществляются со стороны прокуратуры, в виде проведения проверок с целью выявить нарушения, а также реагирования на них соответствующим образом, его все равно целесообразно рассматривать в пределах более широкой концепции – «взаимодействия».

Рассматривая конкретные национальные проекты и проблемы в их реализации, представляется разумным начать с такого, как «Жилье и городская среда». Данный проект напрямую связан с такой сферой, как закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о долевом жилищном строительстве. По обоим направлениям органами прокуратуры осуществляется надзорная деятельность, и, согласно статистике за 2018-2019 года нарушения все равно имеют место быть. Так, в 2019 г. при надзоре за проведением закупок прокурорами выявлено 8104 нарушения и принесено 936 протестов, направлено 105 исков, внесено 2215 представлений, против 8562 нарушений, 671 протеста, 130 исков и 2134 представлений за 2018 год, соответственно. Несмотря на положительную динамику, говорящую о постепенном улучшении ситуации по снижению количества общих выявленных нарушений, количество протестов возросло почти на 40 %, представлений – почти на 4 [6]. Основные проблемы связаны с нарушениями в нормативных правовых актах местного уровня, что заметно исходя из количества про-

тестов, например в постановлениях глав муниципальных образований, администраций или глав администраций. Как правило, это предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков без проведения торгов или ненадлежащим должностным лицам; не установление предельных минимальных и максимальных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность для индивидуального жилищного строительства или установление таковых с нарушением федерального законодательства; изменение перечня документов, предоставляемых заявителем для участия в аукционе в сторону его усложнения с целью не допустить до участия тех или иных субъектов. Очень частыми являются нарушения, связанные с выдачей разрешения на осуществление строительства в рамках реализации одного из положений национального проекта «Жилье и городская среда», предусматривающих серьезное увеличение объемов жилищного строительства в России вплоть до 2030 г. Нередко, разрешения выдаются без проведения соответствующей проверки документов заявителя, в нарушение или обход конкурсных процедур, игнорируется мнение местных жителей [7].

Также проблемой, вызывающей постоянный общественный резонанс, является ситуация с незаконным изменением категории земли - выведением ее из парковых зон, массовая вырубка зеленых насаждений в ходе работ, в том числе и «случайно» в соседних областях с непосредственным местом строительства. Установленные законом публичные слушания проводятся с многочисленными нарушениями, в неудобное для граждан время, когда большая часть людей находятся на работе или по иным причинам не могут явиться, либо таковые проходят исключительно «на бумаге», тогда как по факту их не существовало.

Не менее проблематичным является и надзор за соблюдением прав несовершеннолетних, права и интересы которых затрагиваются сразу несколькими национальными проектами – «Образование», «Жилье», «Здравоохранение» и так далее. Согласно статистическим данным за 2019 г. при осуществлении надзора за соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних, в целом, выявлено 673323 нарушения, принесено 59458 протестов, направлено 80385 исков и внесено 149273 представлений против, за 2018 г., 654736 выявленных нарушений, 53850 протестов, 77082 исков и 140893 представлений. Здесь, в отличие от надзора за проведением закупок, налицо достаточно негативная тенденция по возрастанию количества нарушений на 3%, и, вместе с тем, возрастающая активность органов прокуратуры, выражающаяся в увеличении количества протестов на 10%, исков на 4%, а представлений на 6%, что, учитывая столь значительные суммы, выражается в тысячах, а то и десятках тысяч [6].

Говоря о конкретных нарушениях, стоит отметить, что в сфере реализации проекта «Образование» чаще всего выявляются нарушения в части издания приказов об установлении размеров вознаграждения за классное руководство без учета районного коэффициента и процентной надбавки; нередки факты возложения обязанностей по выполнению функций классных руководителей по организации и координации воспитательной работы с обучающимися в классе без письменных согласий (заявлений) педагогических работников о возложении на них этих функций. Отдельно, достаточно часто нарушаются права детей-инвалидов, обучающихся в специальных центрах. Причем, нарушения связаны как конкретно с организацией самого образовательного процесса, например, недопуск детей к специальному оборудованию или

непредставление средств дистанционного образования, так и в целом при несвоевременном размещении заказов на закупку необходимого оборудования.

При реализации проекта «Здоровье», к числу выявленных нарушений относятся факты отсутствия у отдельных медицинских учреждений лицензий, как на необходимые для реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» виды деятельности, так и в целом на те или иные направления. Особенно часты нарушения при проведении иммунопрофилактики населения в части дачи согласия родителей, законных представителей несовершеннолетних на проведение профилактических прививок, что выражается в вакцинации вопреки отсутствию такого согласия или даже вовсе без оповещения родителей или законных представителей. Актуальным являются и нарушения в части организации медицинского кабинета в общих образовательных учреждениях, где нередко отсутствуют необходимые лекарственные средства, не соблюдаются условия для их хранения, ведутся с нарушениями медицинские карты, либо таковые вовсе отсутствуют. Также, среди распространенных нарушений называется использование автотранспорта, поступившего в рамках нацпроекта «Здоровье», в личных целях.

В качестве вывода представляется возможным указать на то, что поставленные задачи успешно разрешены. Говоря о правовом регулировании вопросов, связанных с национальными проектами, необходимо, в первую очередь, назвать Указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 г., которым был образован Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [8]. На данный момент указанный акт признан утратившим силу из-за принятия нового Указа Президента РФ от 30.06.2016 № 306 [9], которым Совет был несколько преобразован. Дополнительно, в рамках поддержания состояния законности и обеспечения соблюдения прав и свобод человека при реализации национальных проектов, было принято несколько Приказов Генерального прокурора РФ: в 2007 г., утратил силу на данный момент, и действующий – Приказ Генерального прокурора РФ от 14.03.2019 № 192 [5]. Помимо того, были изучены статистически данные о работе органов прокуратуры в части выявленных нарушений за 2018 и 2019 г., проведено их сравнительное исследование и выявлены основные нарушения при реализации нескольких наиболее масштабных проектов – «Жилье и городская среда», «Здравоохранение» и «Образование».

Полное устранение названных проблем не представляется возможным в связи с объективной невозможностью полностью искоренить коррупцию, использование государственной собственности в личных целях, а также регулировать всегда и во всем деятельность органов местного самоуправления со стороны органов прокуратуры.

Наилучшим путем минимизации и сглаживания последствий представляется выделение максимальной приоритетности для данного направления, тем более, что оно нередко пересекается с другими видами надзора, например, за соблюдением прав несовершеннолетних или за исполнением законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.
2. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП. -

2019. - №1. - С. 38;

3. Указ Президента Российской Федерации от 30.06.2016 № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2016. - № 27 (часть III). - Ст. 4459;

4. Указ Президента Российской Федерации от 19.07.2018 № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2018. - № 30. - Ст. 4717.

5. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» // Законность. - 2019. - № 5.

6. Статистические данные сайта прокуратуры Республики Крым. [Электронный ресурс] // URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_91/activity/statistics (дата обращения: 29.06.2022).

7. Информация прокуратуры Республики Крым от 21.10.2021 [Электронный ресурс] // URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_91/activity/statistics (дата обращения: 29.06.2022).

8. Указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 г. № 1226 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 43, ст. 4374).

9. Указ Президента Российской Федерации от 30.06.2016 № 306 (ред. от 19.07.2018) «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам».

Tyunin V.A. Actual problems of prosecutorial supervision over the activities of local self-government bodies to ensure the rule of law in the implementation of national projects // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical Science. – 2022. – Т. 8 (74). № 3. – P. 387-392.

The article deals with the implementation of plans of national projects approved by the President of the Russian Federation, the powers and functions of the Prosecutor's office to exercise prosecutorial supervision over the implementation of legislation when they are implemented on the territory of the state.

Particular attention is paid to the issues of legal regulation of national projects, identification by the prosecutor's office of problematic areas of their implementation, highlighting the most typical violations, as well as making proposals for possible ways to solve the identified problems and eliminate shortcomings.

The content of the article reveals the specifics of the organization of prosecutorial supervision over the activities of local self-government bodies to ensure legality in the implementation of national projects, their actions and decisions, assessment of the legality of regulatory legal acts.

Keywords. National projects, prosecutor's supervision, "Education", "Housing", "Healthcare, urban environment.

Spisok literatury:

1. Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» // Sbranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. - 2014. - № 26 (chast' I). - St. 3378.
2. Ivanov O.B., Buhval'd E.M. Nacional'nye proekty Rossii: regional'noe izmerenie // ETAP. - 2019. - №1. - S. 38;
3. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 30.06.2016 № 306 «O Sovete pri Prezidente Rossijskoj Federacii po strategicheskomu razvitiyu i prioritetnym proektam» // Sbranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. - 2016. - № 27 (chast' III). - St. 4459;
4. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 19.07.2018 № 444 «Ob uporyadochenii deyatelnosti soveshchatel'nyh i konsul'tativnyh organov pri Prezidente Rossijskoj Federacii» // Sbranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. - 2018. - № 30. - St. 4717.
5. Prikaz General'nogo prokurora Rossijskoj Federacii ot 14.03.2019 № 192 «Ob organizacii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva pri realizacii nacional'nyh proektov» // Zakonnost'. - № 5. - 2019.
6. Statisticheskie dannye sajta prokuratury Respubliki Krym [Elektronnyj resurs] // URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_91/activity/statistics (data obrashcheniya: 29.06.2022).
7. Informaciya prokuratury Respubliki Krym ot 21.10.2021 [Elektronnyj resurs] // URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_91/activity/statistics (data obrashcheniya: 29.06.2022).
8. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 21 oktyabrya 2005 g. № 1226 «O Sovete pri Prezidente Rossijskoj Federacii po realizacii prioritetnyh nacional'nyh proektov» (Sbranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 2005, N 43, st. 4374);
9. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 30.06.2016 N 306 (red. ot 19.07.2018) «O Sovete pri Prezidente Rossijskoj Federacii po strategicheskomu razvitiyu i prioritetnym proektam».