

УДК 34

DOI 10.21661/r-559098

*Рябова П.А.*

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ДЕМОГРАФИЯ»**

*Аннотация:* в статье рассмотрены некоторые вопросы, касающиеся полномочий прокурора при реализации национального проекта «Демография», а также актуальные проблемы, с которыми сталкивается прокуратура при реализации данного надзора.

*Ключевые слова:* демография, закупки, прокурорский надзор, национальный проект, контрактные отношения, федеральное законодательство, региональное законодательство, прокурорская проверка, представление, предложение, методика проведения прокурорской проверки.

Реализация любого национального проекта, в том числе и национального проекта «Демография», осуществляется через федеральное и региональное законодательство, которое должно соответствовать принципам иерархичности, соблюдения субординационных связей и пределов компетенции издания входящих в него нормативных правовых актов, а также обеспечивать заявленные цели исполнения названного национального проекта.

Полнота и законность региональной и муниципальной нормативных баз, регламентирующих правоотношения, возникающие в ходе реализации национального проекта «Демография», – обязательные условия обеспечения верховенства закона и единства правового пространства.

Органы прокуратуры в ходе осуществления надзора за исполнением законодательства при реализации национального проекта «Демография» в случаях установления необходимости его совершенствования в силу его противоречивости, недостаточности правового регулирования и т. п., в соответствии со статьёй 9 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» вправе вносить в законодательные

органы или органы, наделённые правом инициативы правотворчества, предложения о внесении дополнений и изменений в действующее законодательство, об отмене нормативных правовых актов или об их принятии по вопросам, требующим правового регулирования при реализации названного национального проекта.

Вместе с тем, обладая правом участия в правотворческой деятельности при осуществлении надзора за исполнением законодательства в ходе реализации национального проекта «Демография», органы прокуратуры не наделены действующим федеральным законодательством какими-либо властными полномочиями для реализации этого права.

Ориентирование органов власти на необходимость принятия, отмены или изменения нормативных актов в сфере реализации национального проекта «Демография» осуществляется органами прокуратуры по большей степени путём направления в указанные органы соответствующих представлений и предложений, а упреждение фактов принятия на региональном уровне нормативных правовых актов, не отвечающих требованиям закона и целям исполнения национального проекта «Демография», – путём участия прокуроров в разработке таких актов и изучения их проектов.

Однако вносимые органами прокуратуры предложения по совершенствованию действующего законодательства, доработке проектов нормативных правовых актов не подкреплены корреспондирующими обязанностями органов власти по их рассмотрению.

Представляется, что причиной этому является отсутствие закреплённого федеральным законодателем права законодательной инициативы органов прокуратуры, которому бы корреспондировала обязанность соответствующих органов по рассмотрению внесённых предложений и принятию по ним решений.

Наделение таким правом прокуроров региональным законодателем, существующее в настоящее время в большинстве субъектов РФ, в том числе и Уставом города Москвы прокурору предоставлено право законодательной инициативы, противоречит основному закону страны, относящему вопросы

определения компетенции органов прокуратуры к исключительной юрисдикции федерального законодателя.

Таким образом, существующая на сегодняшний момент правовая неопределённость в регламентации полномочий органов прокуратуры в правотворчестве региональных и муниципальных органов власти отрицательно сказывается на эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национального проекта «Демография».

Кроме того, ни один государственный орган, ни одно должностное лицо не занимается оценкой законодательной базы национальных проектов настолько, насколько это делают органы прокуратуры, обладающие наиболее полным и достоверным объёмом информации о состоянии правового регулирования в этой сфере в силу постоянного изучения законодательства, регулирующего правоотношения, возникающие при реализации национальных проектов, практики его применения, выявления и устранения его нарушений.

По этим причинам участие органов прокуратуры в совершенствовании законодательства, регулирующего правоотношения в сфере реализации национальных проектов, в том числе и национального проекта «Демография», имеет решающее значение для повышения его качества и адекватности, устранения свойственных ему недостатков, и, как следствие для успешности реализации национальных проектов.

Представляется, что «наделение органов прокуратуры правом законотворческой инициативы будет закономерным и справедливым» [2, с. 40–46], так как позволит обеспечить качественное региональное и муниципальное нормотворчество в рамках реализации национального проекта «Демография», сведёт к минимуму сложную и затратную работу по опротестованию незаконных нормативных актов, изданных во исполнение названного проекта, и их судебному оспариванию.

Возлагая на органы прокуратуры надзор за соблюдением положений основного закона государства, законодатель не предусмотрел включение высшего должностного лица этого ведомства в перечень субъектов, наделённых правом

обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов и договоров между органами власти различных уровней, что также вызывает определённые сложности при осуществлении рассматриваемого вида надзорной деятельности.

Вместе с тем, особо следует отметить, что проверка законности издаваемых в рамках реализации национального проекта «Демография» правовых актов на региональном и местном уровнях, которой органам прокуратуры предписано уделять особое внимание приказом Генеральной прокуратуры РФ №192 от 14 марта 2019 года, на практике вызывает объективные трудности, связанные со своевременностью её проведения.

Так, положениями ведомственных актов прокурорам предписано проводить такую проверку не позднее тридцати дней со дня принятия правовых актов или изменения законодательства. Однако, корреспондирующей обязанности по предоставлению изданных или изменённых правовых актов поднадзорными объектами в названный срок нигде не предусмотрено, что приводит к несвоевременному опротестованию правовых актов, несоответствующих законам [4, с. 26–29]

Существенно затрудняет осуществление прокурорского надзора и несовершенство самого федерального законодательства, за исполнение которого надзирают органы прокуратуры при реализации национального проекта «Демография».

Так, система контрактных отношений, выступающих основой реализации большинства мероприятий национального проекта, будь то мероприятия по обновлению материально-технической базы спортивной инфраструктуры или мероприятия по созданию дополнительных мест в дошкольных образовательных учреждениях в результате строительства и улучшения «семейной» инфраструктуры, регулируется ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Именно участниками контрактных правоотношений допускается значительное количество нарушений, наиболее частными из которых являются: заключение прямых договоров, нарушение сроков публикации планов-графиков закупок,

принятие незаконных правовых актов, дробление контрактов, незаконное изменение их условий и др. [6, с. 12–18].

В ходе надзора за исполнением названного нормативного правового акта органам прокуратуры предписано регулярно проверять соблюдение установленного порядка таких закупок (пункт 3.5 Приказа №192 от 14 марта 2019 года), основным условием отсутствия нарушений которого является обоснованность произведённых закупок их потребностью для государственных и муниципальных нужд. При этом ни в самом законе, ни в других нормативных правовых актах формулировки понятия «государственных и муниципальных нужд» не содержится, что порождает бурную полемику в юридических кругах.

Одни авторы предлагают понимать под государственными и муниципальными нуждами публичные потребности, удовлетворение которых приносит пользу всему населению страны или конкретному муниципальному образованию, другие – финансируемые за счёт средств соответствующих бюджетов потребности РФ или муниципального образования в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации государством или муниципальным образованием своей публичной функции, удовлетворяемые путём заключения на основе торгов государственных и муниципальных контрактов [7, с. 93–96]. Существуют и иные дефиниции этого понятия.

Вместе с тем, несмотря на большое количество научных подходов к определению этого понятия, правоприменительная практика не применяет ни один из них, что в отсутствие легального определения этого термина приводит к его неоправданно расширительному толкованию, в том числе и прокурорскими работниками, осуществляющими надзор за исполнением законодательства.

Кроме того, наличие в рассматриваемом законе неоднозначных, логически не завершённых и концептуально необоснованных «стержневых» понятий – «план закупок» и «план-график» – приводит к искажению сути намерений законодателя при использовании этих понятий в правовом регулировании контрактных отношений [8, с. 133–144].

Особо следует отметить отсутствие правового урегулирования контрактных отношений в части формирования максимальной цены контрактов, а также качества товаров, работ и услуг, приобретаемых для государственных и муниципальных нужд, выступающее предпосылкой для недобросовестного поведения участников закупок и приводящее зачастую к существенному несоответствию рыночной стоимости объекта государственного или муниципального контракта его стоимости, установленной условиями такого гражданско-правового договора, по причине изготовления товаров или выполнения работ с применением самых дешёвых материалов и по самым доступным технологиям в целях увеличения прибыли [9].

Такие товары (работы), несмотря на пригодность целевого использования, подвержены быстрому естественному износу, а возникающая потребность их замены связана с необходимостью несения новых бюджетных расходов, что создаёт угрозу высоких коррупционных рисков.

Вместе с тем, отсутствие необходимых требований нормативных актов к качеству поставляемых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг, соблюдения и исполнения которых могли бы требовать органы прокуратуры, буквально «сводит на нет» прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере контрактной системе в сфере реализации национального проекта.

Таким образом, ненадлежащее правовое регулирование указанных вопросов создаёт значительные трудности как в процессе планирования и прогнозирования бюджетных расходов, осуществляемого государственными и муниципальными органами власти, так в надзорной деятельности органов прокуратуры: при даче правовой оценки выявленным правонарушениям и решении вопросов о принятии мер прокурорского реагирования, привлечении виновных лиц к ответственности.

К числу актуальных, в связи с осуществлением надзорной деятельности за исполнением законодательства в бюджетной сфере при реализации национального проекта «Демография», относится вопрос о прокурорском надзоре за исполнением такого законодательства индивидуальными предпринимателями, а также

физическими лицами, не обладающими таким статусом, выступающими стороной государственных (муниципальных) контрактов, и являющимися получателями бюджетных средств.

Вышеназванный закон, регулирующий контрактную систему закупок, допускает таких лиц в качестве полноправных участников отношений, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

По данным статистической отчетности Министерства финансов РФ в 2019 году было подано 12908 заявок от индивидуальных предпринимателей на участие в закупках по контрактной системе в рамках реализации национальных проектов [10, с. 131].

Как уже было озвучено ранее в выпускной квалифицированной работе физические лица, в том числе занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, выведены за пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов. А потому проверить исполнение ими требований законов в бюджетной сфере в рамках такого надзора не представляется возможным, что ведёт к возникновению высоких коррупционных рисков в данном направлении.

Видится целесообразным изменение положений федерального законодательства, ограничивающего круг поднадзорных объектов, в части его расширения путём включения в него физических лиц.

Успешное решение стоящих перед органами прокуратуры задач при реализации национального проекта «Демография» во многом зависит от применяемых в ходе надзорного процесса форм, способов и методов работы.

Закрепление динамично развивающихся форм социально-экономической деятельности, в том числе и в области реализации национального проекта «Демография», в специальном законодательстве обуславливает необходимость расширения существующего перечня методов работы органов прокуратуры по выявлению нарушений законодательства, их пресечению и предупреждению.

Так, система контрактных отношений, посредством которых реализуется большая часть мероприятий рассматриваемого национального проекта,

предполагает создание одинаковых условий для их участников, поддержку конкуренции, прозрачность финансового обеспечения и отчётности путём размещения в обязательном порядке необходимой информации в специальных программах, её опубликования в СМИ и сети «Интернет». По этой причине органы прокуратуры при осуществлении контроля за исполнением закона о контрактной системе при реализации национального проекта «Демография» должны проводить мониторинг специальных информационных систем и публикаций, с целью сбора и анализа информации о состоянии законности в этой сфере.

Кроме того, прокуратура, как координатор деятельности по борьбе с нарушением законодательства при реализации национального проекта «Демография», выполняет эту роль путём принятия мер к налаживанию эффективного взаимодействия с правоохранительными органами, органами государственной власти, местного самоуправления и общественными организациями, обеспечения обмена с ними статистической и иной информацией, необходимой для осуществления эффективного надзорного процесса.

Прокурорская проверка – это основной способ выявления нарушений законодательства, в том числе и при реализации национального проекта «Демография», и одновременно форма прокурорского надзора. Правовая регламентация порядка её проведения при осуществлении надзора за исполнением законодательства содержится в положениях статьи 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», и предполагает единство подхода к его (порядку) соблюдению. В указанной связи организационно-распорядительными документами органов прокуратуры разработаны и утверждены типовые формы отдельных видов решений и актов, принимаемых в ходе и по итогам проведения такой проверки.

Вместе с тем, проявленная ведомственная избирательность при выборе видов решений и актов, нуждающихся в разработке типовых форм, привела к отсутствию единства в правоприменительной практике при принятии в ходе проведения прокурорских проверок таких видов решений как, решений о приостановлении, продлении или возобновлении проверки, о продлении срока приостановления проверки и т. д., к возможности приносить отдельными прокурорами



в надзор собственные интерпретационные подходы [12, с. 131], затрудняющие поднадзорным объектам возможность определения законности таких решений ввиду отсутствия типового ориентира, устанавливающего требования к содержанию таких документов, и, как следствие, возможность их обжалования.

Представляется, что решение этого вопроса возможно путём разработки и утверждения в организационно-распорядительных документах ведомства типовых форм всех видов решений и актов, которые могут приниматься в ходе проведения прокурорской проверки исполнения законодательства.

Отдельно необходимо остановиться на отсутствии правовой регламентации порядка уведомления поднадзорных объектов о принятии решения о проведении прокурорской проверки. Способы такого уведомления законодательно не закреплены.

На практике сотрудники прокуратуры вынуждены лично вручать соответствующее уведомление проверяемому лицу и знакомить его с принятым решением, что весьма затруднительно в случае злоупотребления правами такими лицами, уклоняющимися от получения уведомления в целях воспрепятствования проведению проверки.

Легальное регламентирование порядка и способов уведомления поднадзорных объектов о принятии решений о проведении прокурорских проверок будет способствовать оперативности проведения последних – одной из составляющих эффективности надзорного процесса.

Залогом принятия законного и обоснованного решения по итогам любой прокурорской проверки является надлежащая подготовка к её проведению, полнота и своевременность проверочных мероприятий, а также правильность анализа и оценки её результатов, влияющих на выбор мер прокурорского реагирования, подлежащих применению в конкретной правовой ситуации.

Очевидно, что специфика законодательной регламентации правоотношений, возникающих при реализации национального проекта «Демография», предопределяет особенности осуществления надзорного процесса в этой области, в том числе и проведения прокурорских проверок.

Вместе с тем, в настоящее время специальная методика проведения прокурорских проверок исполнения законодательства при реализации национальных проектов, содержащая доктринально обоснованные рекомендации по организации, подготовке и производству проверочных мероприятий в целях выявления нарушений исполнения законов, их устранения и профилактики, отсутствует, что негативно отражается на эффективности прокурорского надзора рассматриваемого направления.

Анализ актуальных проблем организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национального проекта «Демография» позволяет прийти к выводу о наличии определённых проблем в этом направлении и необходимости дальнейшего совершенствования его законодательной регламентации.

### ***Список литературы***

1. Устав города Москвы от 28 июня 1995 года (в редакции от 28 сентября 2022 года) / Ведомости Московской городской Думы. – 1995. – №4.
2. Джигоев С.Х. Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров / С.Х. Джигоев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2019. – №8. – С. 40–46.
3. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 №155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (в редакции от 20 февраля 2020 года). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
4. Кесарева Т.П. Состояние и проблема прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов / Т.П. Кесарева // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2020. – №2 (76). – С. 26–29.
5. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 №44-ФЗ (в редакции от 04 ноября 2022 года) // Собрании законодательства Российской Федерации. – 8.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

6. Данилов Д.Ю. Обеспечение законности в сфере реализации национальных проектов средствами прокурорского надзора / Д.Ю. Данилов, Н.Д. Бут // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2021. – №1 (81). – С. 12–18.

7. Лалиева М.В. Государственные и муниципальные нужды: трактовка понятия / М.В. Лалиева // Отечественная юриспруденция. – 2018. – №3 (28). – С.93–96.

8. Оскин Р.Б. Организационно-правовые проблемы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и роль органов прокуратуры в их разрешении / Р.Б. Оскин // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – №8. – С. 133–144.

9. Сводный аналитический отчёт по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 №44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 18.11.2022).

10. Иванцова Г.А. Этапы проведения прокурорской проверки / Г.А. Иванцова, З.Т. Магомедова // Student. – 2020. – №11. – С. 131.

11. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2017 №172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 №27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Законность. – 2017. – №7.

12. Винокуров А.Ю. К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки А.Ю. / Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2017. – №8. – С. 1–13.

**Рябова Полина Александровна** – магистрант ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», г. Москва.