

О состоянии законности и практике прокурорского надзора при реализации приоритетных национальных проектов

Успешное воплощение в жизнь целевых программ, принятых в рамках приоритетных национальных проектов, невозможно без строгого исполнения законодательства территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, региональными органами государственной власти и местного самоуправления, без обеспечения режима законности бюджетополучателями, без соблюдения прав и свобод граждан.

В связи с этим прокурорами усилен надзор в указанной сфере, что позволило установить и привлечь к ответственности лиц, виновных в необоснованном и неэффективном расходовании бюджетных средств, попытках незаконного получения господдержки. В первом полугодии текущего года прокуратурами субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, пресечено свыше 27 тысяч нарушений федерального законодательства. По внесенным актам реагирования более 5 тысяч виновных лиц привлечены к административной и дисциплинарной ответственности. По материалам прокурорских проверок, направленных в правоохранительные органы в порядке ст. 37 УПК РФ, возбуждено 94 уголовных дела.

В результате принятых мер удалось в большинстве своем обеспечить законность в вопросе обеспечения жильем бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания. Хорошим подспорьем в этом явилась позиция Верховного Суда Российской Федерации о том, что в силу Закона данная категория граждан приравнена законодателем по перечню мер социальной поддержки и льгот к ветеранам Великой Отечественной войны и, соответственно, имеет право на предоставление жилья за счет средств федерального бюджета.

В Оренбургской, Пензенской областях, Чувашской Республике пресечены случаи неисполнения должностными лицами уполномоченных органов положений подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством», в том числе такие как: бездействие му-



В.Ю. Борисов

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, старший советник юстиции

ниципальных образований в обеспечении жильем сирот; несоблюдение порядка и сроков рассмотрения документов, представленных уволенными в запас военнослужащими в целях обеспечения их жилыми помещениями.

В большинстве регионов округа выявлены многочисленные нарушения при выполнении мероприятий в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы», которые совершались как должностными лицами уполномоченных органов, так и гражданами, претендующими на участие в подпрограмме.

В частности, в Нижегородской, Оренбургской областях, в республиках Марий Эл, Мордовия вскрыты факты признания участниками подпрограммы и выдачи свидетельства о праве на получение социальной выплаты гражданам, не имевшим на то законных оснований, при этом в ряде случаев у отдельных претендентов незаконно истребовались излишние документы. Виновные должностные лица привлечены к ответственности.

В ходе осуществления надзора за исполнением федерального законодательства, регулирующего вопросы приоритетного национального проекта «Здоровье»

вье», оспорены нарушения закона при оказании гражданам высокотехнологичной медицинской помощи, в том числе связанные с созданием бюрократических препятствий при получении гражданами медуслуг.

В Самарской, Оренбургской, Нижегородской областях, в республиках Башкортостан, Мордовия, Татарстан и в Удмуртской Республике приняты меры реагирования в связи с неэффективным использованием (простоем) и нарушениями порядка использования оборудования и автотранспорта, поступивших в рамках программных мероприятий.

Прокурорами установлены факты ненадлежащей организации, некачественного и неполного проведения диспансеризации, фальсификации данных о ней, использования вакцин с истекшим сроком годности (Удмуртская, Чувашская республики, Пермский край, Самарская, Саратовская, Кировская области).

При проверках соблюдения законодательства, регламентирующего использование бюджетных средств при реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса», устранены случаи волокиты, препятствующие участию в федеральных целевых программах, попытки создания незаконных преференций отдельным коммерческим организациям.

Предотвращены факты незаконного получения социальных выплат, в том числе посредством представления фиктивных документов.

В Саратовской области, Республике Башкортостан пресечены злоупотребления при распределении между сельскохозяйственными предприятиями господдержки в форме поставки отдельных видов горюче-смазочных материалов по установленным льготным ценам.

По требованиям прокуратуры привлечены к установленной законом ответственности руководители регионального и местного уровней, виновные в нарушении Закона (Удмуртская Республика, Саратовская область).

Повсеместно допускались нарушения закона при реализации приоритетного национального проекта «Образование». Горрайпрокурорами указывалось на неправомерное отсутствие либо ненадлежащее качество контентной фильтрации, что позволяло учащимся посещать сайты, не совместимые с задачами обучения.

Также вносились меры реагирования в связи с невозможностью использования в образовательном процессе сети Интернет.

В абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации округа прокурорами обнаружены нарушения,

связанные с эксплуатацией школьных автобусов, в том числе создающие угрозу безопасности жизни и здоровью учеников, которые среди прочего выражались в эксплуатации автобусов, не прошедших технического осмотра, не соответствующих по своему техническому состоянию предъявляемым требованиям, в непрохождении водителями предрейсовых (послереисовых) медосмотров, отсутствии у них необходимой аттестации и стажа работы и т.д. По инициативе прокуратуры виновные привлечены к административной и дисциплинарной ответственности.

Оспорены незаконные действия органов власти и образовательных учреждений при проведении конкурсного отбора лучших учителей образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, на получение денежного поощрения за высокие достижения в педагогической деятельности (Кировская область, Республика Татарстан).

В республиках Мордовия, Марий Эл, Нижегородской, Пензенской, Самарской, Саратовской областях, Пермском крае прокуратурой защищены права учителей на своевременное получение дополнительного вознаграждения за классное руководство, приняты меры реагирования в связи с незаконным занижением (завышением) таких выплат.

При осуществлении надзора на данном направлении у прокуроров регионов зачастую возникает вопрос о законности сложившегося в регионе порядка предоставления местным бюджетам субвенций на выплату денежного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений.

Затруднения вызывает правовая оценка необходимости передачи органам местного самоуправления соответствующих государственных полномочий для финансирования образовательных учреждений в целях осуществления указанных дополнительных выплат учителям.

Полноценная правоприменительная практика на местах не сформирована. Также не выработана единая позиция судов по этому вопросу. В одних случаях суды общей юрисдикции признают законным порядок выделения субвенций без передачи органам местного самоуправления соответствующих государственных полномочий (определение Верховного Суда Российской Федерации № 32-Г09-11), в других — такой порядок признается нелегитимным (определения Верховного Суда Российской Федерации № 44-Г07-19, № 50-Г08-6).

Рассматривая природу данных правоотношений, следует сделать вывод, что исходя из содержания ст. 129 Трудового кодекса Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы» и разъяснений Министерства образования и науки Российской Федерации ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство является составной частью заработной платы педагогических работников общеобразовательных учреждений.

В соответствии с пп. 13 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования отнесено обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений.

Согласно статье 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих

при выполнении государственных полномочий, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Таким образом, приведенные нормы федерального законодательства указывают на необходимость передачи органам местного самоуправления соответствующих государственных полномочий.

Вместе с тем, подпункты 13 п. 2, п. 6 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» исключают возможность наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, связанными с финансированием расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений.

Приведенные обстоятельства свидетельствуют о сложившейся конкуренции положений федерального законодательства, регулирующих вопросы межбюджетных отношений при финансировании муниципальных образовательных учреждений.

В настоящее время Генеральная прокуратура Российской Федерации и Министерство юстиции России вырабатывают согласованную позицию по данному вопросу, что позволит сориентировать прокуроров и региональные органы государственной власти на единообразное понимание и применение закона на практике. ■