



**Генеральная прокуратура
Российской Федерации**

ул. Б. Дмитровка, 15а
Москва, Россия, ГСП-3, 125993

Министру экономического развития
Российской Федерации

Улюкаеву А.В.

07.09.2016 № 74/1-04-2016

На № _____

О состоянии законности и практике
прокурорского надзора за исполнением
федерального законодательства
органами государственной власти
субъектов Российской Федерации и
органами местного самоуправления

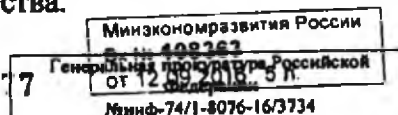
Уважаемый Алексей Валентинович!

Результаты проведенного Генеральной прокуратурой Российской Федерации анализа деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в первом полугодии 2016 г. свидетельствуют о распространенности нарушений, допускаемых названными органами в сфере нормотворчества, бюджетных правоотношений, при осуществлении муниципального контроля в отношении субъектов предпринимательской деятельности, информировании населения о своей работе.

Органами прокуратуры на постоянной основе осуществляется надзор за законностью нормативных правовых актов (далее – НПА). В отчетном периоде прокурорами оспорено около 88,5 тыс. региональных и муниципальных НПА, противоречивших федеральному законодательству, из них более 80 тыс. приведено в соответствие с правовыми актами, имеющими большую юридическую силу. Наиболее часто в НПА выявлялись нарушения бюджетного, земельного, жилищного, градостроительного законодательства, законодательства о муниципальном управлении и службе, о собственности, о предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Прокурорами в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации направлено 4 тыс. заключений на проекты региональных НПА с предложениями о приведении их в соответствие с федеральным законодательством, из них более 2,8 тыс., или 90 %, учтены и приняты к реализации. При выявлении в проектах муниципальных НПА несоответствий федеральному и региональному законодательству прокурорами в представительные и исполнительные органы местного самоуправления направлено более 25,4 тыс. информации с предложением их устранения. Около 97 % замечаний прокуроров учтены при принятии соответствующих НПА, что позволило предупредить нарушения прав граждан, повысить качество муниципального нормотворчества.

АО № 003717



Зачастую принятые прокурорами меры реагирования в указанной сфере способствовали восстановлению законных прав и интересов граждан и юридических лиц. Так, по результатам рассмотрения протеста прокурора Ростовской области признан утратившим силу приказ областного министерства общего и профессионального образования «Об утверждении мест приема и регистрации заявлений на участие в государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования», в соответствии с которым выпускники прошлых лет и обучающиеся в иностранных образовательных организациях вправе подать заявление на сдачу ЕГЭ только по месту их регистрации (временной регистрации), что противоречило требованиям Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Прокурором Радищевского района Ульяновской области опротестовано решение Совета депутатов района от 24.02.2016 № 42/366 «О внесении изменений в Положение о пенсионном обеспечении муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципального образования «Радищевский район» Ульяновской области», поскольку данным решением неправомерно придана обратная сила положениям о снижении размера среднемесячного заработка, из которого рассчитывается пенсия за выслугу лет. Протест прокурора на незаконный НПА рассмотрен и удовлетворен.

До настоящего времени не во всех регионах обеспечено принятие административных регламентов предоставления муниципальных услуг (республики Башкортостан, Северная Осетия – Алания, Архангельская, Вологодская, Нижегородская, Оренбургская области, г. Санкт-Петербург). К примеру, в Воронежской области прокурором предъявлено в суд 19 исковых заявлений о понуждении администраций поселений разработать и утвердить административные регламенты предоставления муниципальных услуг.

Вместе с тем во многих субъектах Российской Федерации принятые административные регламенты не в полной мере соответствовали требованиям федерального законодательства. В Кировской области по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования приведены в соответствие с законом более 150 административных регламентов, определяющих порядок предоставления муниципальных услуг. Меры реагирования по аналогичным основаниям принимались в Республике Бурятия, Белгородской, Омской, Пензенской и Саратовской областях.

Основными причинами нарушений законодательства в области нормотворчества по-прежнему являются: недостаточный уровень квалификации государственных и муниципальных служащих, нехватка кадров, динамично изменяющееся законодательство, большой объем принимаемых правовых актов.

Приоритетным направлением остается надзор за исполнением бюджетного законодательства и законодательства в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Повышенное внимание уделяется прокурорами реализации мероприятий по укреплению доходных частей региональных и местных бюджетов, обеспечению законности оплаты первоочередных направлений расходов, соблюдению нормативов формирования расходов на содержание органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Основные нарушения в бюджетной сфере связаны с непроведением оценки эффективности действующих на территории регионов государственных и

муниципальных программ, несоблюдением порядков принятия бюджетов, предоставления и использования субсидий, расходования бюджетных средств.

Меры прокурорского реагирования принимались в связи с нарушением указанными органами законодательства как в части нормативного регулирования рассматриваемой сферы правоотношений, так и на различных стадиях бюджетного процесса. Вследствие невнесения администрацией Приморского края изменений в постановление, предусматривающее реализацию бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства – жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, бюджетные ассигнования на названные цели не были доведены до департамента градостроительства края. По данным фактам прокуратурой Приморского края губернатору края внесено представление, по результатам рассмотрения которого лимиты бюджетных средств доведены до департамента.

Прокурорами Алтайского края установлено, что местные бюджеты не предусматривают денежных средств на погашение имеющейся задолженности, в том числе по состоявшимся судебным решениям, что нашло отражение в представлениях, внесенных главам администраций муниципальных образований.

Прокурорами принимались меры по пресечению хищений и неправомерного использования денежных средств, выделенных на обеспечение устойчивого развития экономики, в том числе на оказание государственной поддержки субъектам предпринимательской деятельности, социальной помощи гражданам. В Нижегородской области по материалам прокурорских проверок в анализируемый период возбуждено и расследуется 13 уголовных дел по факту хищения фирмами - получателями грантов денежных средств, предоставленных из федерального и областного бюджетов в форме субсидий на реализацию мероприятий по развитию производства сельскохозяйственной продукции.

По материалам проверок, проведенных органами прокуратуры Алтайского края, о представлении фиктивных документов для получения субсидий, неправомерном присвоении должностными лицами денежных средств, незаконном использовании полученных средств государственной поддержки в первом полугодии 2016 г. возбуждено 9 уголовных дел.

В Калужской области при планировке территории технопарка «Обнинск» на основании недостоверных документов государственным заказчиком оплачены фактически не выполненные работы по укладке водопроводных труб на сумму около 4 млн. рублей. По материалам прокурорской проверки следственными органами возбуждены уголовные дела как в связи с действиями недобросовестного подрядчика – по части 4 статьи 159 (мошенничество) УК РФ, так и заказчика – по части 1 статьи 285 (злоупотребление должностными полномочиями) и части 2 статьи 292 (служебный подлог) УК РФ.

Нередко нецелевое использование бюджетных средств способствует образованию задолженности перед хозяйствующими субъектами. Так, ГБУ г. Москвы «Жилищник Тимирязевского района» не были оплачены работы предпринимателей на сумму 4,3 млн. рублей ввиду использования выделенных на оплату контрактов бюджетных средств на иные цели. Материалы прокурорской проверки направлены в следственные органы. Аналогичные нарушения выявлены в Республике Алтай, Оренбургской области и г. Санкт-Петербурге.

Несмотря на нехватку в регионах бюджетных средств и наличие неисполненных обязательств перед гражданами и предпринимателями, до настоящего времени десятки миллионов рублей тратятся на приобретение за счет бюджетных средств дорогостоящих товаров и услуг. Прокуратурой г. Красноярска установлено, что в условиях дефицитного бюджета и многомиллионной задолженности по контрактам перед предпринимателями командировочные расходы работников администрации города, включающие перелеты бизнес-классом, проживание в номерах гостиниц повышенной комфортности в 2015 году и I квартале 2016 г. составили 5,8 млн. рублей. В связи с необходимостью оптимизации бюджетных расходов прокурором города главе г. Красноярска внесено представление.

Органами прокуратуры вскрыты нарушения законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на реализацию государственных и муниципальных программ. Как правило, такие нарушения связаны с непринятием органами власти и местного самоуправления мер к оценке результативности муниципальных программ, их недофинансированием, ненадлежащим выполнением запланированных мероприятий, неэффективным использованием бюджетных средств, их невозвратом или несвоевременным возвратом, неперечислением либо перечислением с нарушением установленных сроков бюджетных средств получателями. Органами прокуратуры Амурской области выявлено около 300 нарушений бюджетного законодательства в сфере реализации региональных и муниципальных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, капитальному ремонту многоквартирных домов, в связи с чем внесено 198 представлений. По результатам принятых мер прокурорского реагирования удалось обеспечить исполнение органами государственной власти области и местного самоуправления расходных обязательств по финансированию вышеуказанных программ на общую сумму 12,5 млрд. рублей.

Значительные потери бюджетов связаны с допускаемыми органами местного самоуправления массовыми нарушениями при распоряжении муниципальным имуществом и земельными участками, начислении и взыскании арендной платы. Не всегда администрации муниципальных образований обладают актуальными сведениями о правообладателях объектов недвижимого имущества, действующих договорах аренды. По материалам проверки прокуратуры г. Хабаровска следственными органами возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 286 (превышение должностных полномочий) УК РФ в отношении заместителя мэра г. Хабаровска за незаконное предоставление коммерческой организации земельного участка под размещение блок-комнат. По делу ведется предварительное расследование.

В г. Нижнем Новгороде направлено в суд уголовное дело, также возбужденное по материалам прокурорской проверки, по части 2 статьи 285 УК РФ в отношении должностных лиц городской администрации, которые неправомерно передали из муниципальной собственности имущественный комплекс фактической стоимостью 327 млн. рублей по заниженной в шесть раз цене (52,7 млн. рублей). При этом городской администрацией не погашена задолженность перед предпринимателями в размере около 860 млн. рублей.

Зачастую нарушаются права субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении муниципального контроля. Должностные лица органов местного самоуправления Архангельской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и других регионов по инициативе прокуроров привлекались к административной ответственности за нарушение законодательства о муниципальном контроле в связи с проведением внеплановых проверок деятельности хозяйствующих субъектов при отсутствии законных оснований и ненаправлением актов о результатах проверок.

Прокуратурой Брянской области опротестованы административные регламенты по осуществлению муниципального земельного, жилищного, лесного контроля на территории городов Брянска, Сельцо, Брянского, Жирятинского районов, противоречащие Федеральному закону от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части игнорирования запрета на проведение в отношении малого и среднего бизнеса плановых проверок в 2016 - 2018 годах. По результатам рассмотрения протестов в регламенты внесены необходимые изменения.

По-прежнему прокурорами вскрываются многочисленные факты неразмещения органами местного самоуправления в сети «Интернет» информации о своей контрольной деятельности, затрагивающей права предпринимателей. В связи с отсутствием на официальных сайтах муниципальных органов ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей принимались меры прокурорского реагирования прокурорами Краснодарского края, Волгоградской, Свердловской областей и др.

Сообщая об изложенном и учитывая, что в соответствии с пунктами 1, 5.3.40 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437, Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, прошу рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления принять меры к устранению выявленных нарушений федерального законодательства, обратив особое внимание на соблюдение законности при осуществлении бюджетного процесса, использовании земельных участков и имущественного комплекса, проведении контрольных мероприятий в отношении субъектов предпринимательства и реализации социальных прав граждан.

С уважением,

Первый заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации



А.Э. Буксман