

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Бут Н.Д. — заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере оборонно-промышленного комплекса и социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук (руководитель авторского коллектива) — введение, заключение, § 2.2 (совместно с Д.Г. Добрецовым).

Ашиткова Т.В. — ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере оборонно-промышленного комплекса и социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук — § 1.1, § 1.3.

Аршба Г.В. — ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук — § 3.2 (совместно с Е.В. Великой).

Великая Е.В. — старший научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации — § 3.2 (совместно с Г.В. Аршбой).

Добрецов Д.Г. — ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере оборонно-промышленного комплекса и социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук — § 2.1, § 2.2 (совместно с Н.Д. Бут).

Игонина Н.А. — ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере оборонно-промышленного комплекса и социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской-

ской Федерации, кандидат юридических наук — § 1.2; список литературы, приложение.

Камчатов К.В. — заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и участия прокуроров в уголовном судопроизводстве НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук — § 3.1.

Ступаченко Е.В. — старший научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере оборонно-промышленного комплекса и социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации — § 2.3.

AUTHORS

But N.D. — Head of the Department of Scientific Support of Prosecutorial Supervision and Strengthening the Rule of Law in the Military-Industrial Complex and Social Economic Sphere of the Scientific Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Doctor of Legal Sciences (Head of the team of authors) — Introduction, Conclusion, § 2.2 (co-authored with D.G. Dobretsov).

Ashitkova T.V. — Leading Researcher at the Department of Scientific Support of Prosecutorial Supervision Over the Execution of Laws and Strengthening the Rule of Law in the Military-Industrial Complex and Social Economic Sphere of the Scientific Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 1.1, § 1.3.

Arshba G.V. — Leading Researcher at the Department of Scientific Support of Prosecutorial Supervision Over the Execution of Laws in the Implementation of Operational Search Activities and Participation of the Prosecutor in Criminal Proceedings of the Scientific Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 3.2 (co-authored with E.V. Velikaya).

Velikaya E.V. — Senior Researcher at the Department of Scientific Support of Prosecutorial Supervision Over the Execution of Laws in the Implementation of Operational Search Activities and Participation of the Prosecutor in Criminal Proceedings of the Scientific Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation — § 3.2 (co-authored with G.V. Arshba).

Dobretsov D.G. — Leading Researcher of the Department of Scientific Support of Prosecutorial Supervision and Strengthening the Rule of Law in the Military-Industrial Complex and Social Economic Sphere of the Scientific Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 2.1, § 2.2 (co-authored with N.D. But).

Igonina N.A. — Leading Researcher at the Department of Scientific Support of Prosecutorial Supervision and Strengthening the Rule of Law in the Military-Industrial Complex and Social Economic Sphere of the Scientific Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 1.2; References, Annex.

Kamchatov K.V. — Head of the Department of Scientific Support of Prosecutorial Supervision and Strengthening the Rule of Law in the Military-Industrial Complex and Social Economic Sphere of the Scientific Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 3.1.

Stupachenko E.V. — Senior Researcher at the Department of Scientific Support of Prosecutorial Supervision and Strengthening the Rule of Law in the Military-Industrial Complex and Social Economic Sphere of the Scientific Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences — § 2.3.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	12
Глава I. Законность при реализации национальных проектов:	
правовая основа, содержание	18
§ 1.1. Правовая основа реализации национальных проектов	18
§ 1.2. Общая характеристика состояния законности при реализации национальных проектов	35
§ 1.3. Институциональная основа реализации национальных проектов	63
Глава II. Деятельность прокуратуры по обеспечению законности при реализации национальных проектов вне уголовно-правовой сферы	78
§ 2.1. Прокурорский надзор за исполнением законов при реализации национальных проектов: предмет, пределы, полномочия	78
§ 2.2. Организация прокурорского надзора за исполнением законов при реализации национальных проектов	90
§ 2.3. Меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов в сфере реализации национальных проектов	104
Глава III. Деятельность прокуратуры по обеспечению законности при реализации национальных проектов в уголовно-правовой сфере	118
§ 3.1. Прокурорский надзор за исполнением законов при выявлении и расследовании преступлений в сфере реализации национальных проектов	118
§ 3.2. Деятельность прокуратуры по обеспечению законности при реализации национальных проектов в процессе рассмотрения уголовных дел судами	136
Заключение	157
Список литературы	164
Приложение	175

CONTENTS

Introduction	12
Chapter I. Legality during the implementation of national projects: legal basis, content	18
§ 1.1. Legal basis for the implementation of national projects	18
§ 1.2. General characteristics of the state of legality during the im- plementation of national projects.	35
§ 1.3. Institutional basis for the implementation of national projects	63
Chapter II. Prosecutorial activities to ensure the rule of law during the implementation of national projects outside the criminal law sphere	78
§ 2.1. Prosecutorial supervision over the execution of laws dur- ing the implementation of national projects: subject, limits, powers	78
§ 2.2. Organization of prosecutorial supervision over the execution of laws during the implementation of national projects.	90
§ 2.3. Measures of prosecutor’s response to identified violations of laws during the implementation of national projects.	104
Chapter III. Prosecutorial activities to ensure the rule of law dur- ing the implementation of national projects in the criminal law sphere	118
§ 3.1. Prosecutorial supervision over the execution of laws in the identification and investigation of crimes during the implementation of national projects	118
§ 3.2. Prosecutorial activities to ensure the rule of law dur- ing the implementation of national projects in criminal proceedings before the courts	136
Conclusion	157
Bibliography	164
Annex. Survey results	175

ВВЕДЕНИЕ

Национальные проекты направлены на прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие России, повышение уровня жизни, создание условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «самый главный, ключевой результат, которого нам предстоит добиться, — это реальные перемены к лучшему в жизни людей, перемены, которые почувствуют наши граждане... Важнейшими, безусловно, являются развитие экономики, инфраструктура, демография, здравоохранение, экология, культура. Национальные проекты — это уникальный инструмент... Ничего подобного раньше по масштабу, по охвату у нас никогда не было...»¹

Поэтому достижение поставленных целей реализации национальных проектов (далее — НП; нацпроекты) является одним из существенных приоритетов для институтов, осуществляющих исполнение их мероприятий, контролирующих и правоохранительных органов, а также органов прокуратуры, что обуславливает актуальность проведенного научного исследования.

Объектом настоящего научного исследования является законность как правовая категория, комплекс правоотношений, возникающих при обеспечении законности в процессе осуществлении прокурорской деятельности при реализации национальных проектов. Предметом исследования являются теоретические положения, правовая регламентация и практика применения нацпроектов, а также надзорной деятельности прокуратуры в указанной сфере.

Цель исследования заключается в разработке научных положений, имеющих теоретическое и прикладное значение для обеспечения законности и повышения эффективности деятельности прокуратуры, по совершенствованию законодательства

¹ URL: <https://www.vesti.ru/article/1279577> (дата обращения: 04.02.2021).

в сфере реализации нацпроектов; в выработке предложений по организации прокурорского надзора как в уголовно-правовой сфере, так и вне ее.

Исследованием установлено, что практическая, теоретическая проблема соотношения нацпроектов, отраслевого законодательства и Конституции Российской Федерации приобрела особую остроту. В перспективе оптимальным решением для правовой регламентации национальных проектов предложено принятие федерального закона, в котором были бы заложены основы институционализации и механизмы, гарантирующие юридически общие этапы и ход реализации национальных проектов, конкретное содержание которых, в свою очередь, определялось бы иными нормативными правовыми актами федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации в соответствии с текущими задачами и экономическими возможностями страны¹. В структуру такого закона предложено включить основные и факультативные цели и задачи государства по приоритетным нацпроектам; методы достижения этих целей; перечень органов государственной власти и местного самоуправления, отвечающих за реализацию проектов, определение их прав и обязанностей; меру ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей².

Анализ нарушений при реализации национальных проектов, рассмотренных судами уголовных дел по преступлениям, связанным с реализацией нацпроектов, проведенные в рамках настоящего исследования требуют корректировки правовых актов, регламентирующих вопросы реализации национальных проектов.

Геополитические изменения, произошедшие после начала специальной военной операции на Украине, требуют пересмотра

¹ См.: Поленина С.В., Колдаева Н.П., Скурко Е.В. Некоторые вопросы правотворчества и развития российского законодательства в свете задач реализации приоритетных национальных проектов // Российская юстиция. 2008. № 7.

² См.: Батиевская В.Б. Институционализация управления приоритетными национальными проектами как механизм реализации государственных и региональных экономических интересов // Вестник КемГУ. 2011. № 3 (47). С. 232–236.

ряда ключевых целей отдельных национальных проектов, ориентированных на оценку места России в мировом сообществе. В частности, нуждаются в упразднении отдельные цели нацпроектов «Наука», «Образование».

Результаты проведенного исследования позволяют сделать вывод о повышении уровня интеграции нацпроектов в социум. Основываясь на данных ВЦИОМ, установлена положительная динамика в количестве информированных лиц о национальных проектах (в 2020–2021 годах), а также отмечается высокий уровень осведомленности граждан в 2022 году о результатах мероприятий проектов.

Исследованием также установлено, что население стало активно включаться в исполнение мероприятий нацпроектов, активизировался общественный контроль в исследуемой сфере.

Такая положительная динамика в информированности о мероприятиях нацпроектов и привлечении населения к их исполнению находится в прямой связи с законностью в обозначенной сфере, указывая на достижение более высокого уровня состояния законности при реализации национальных проектов¹.

Повышается и бюджетное исполнение расходов на нацпроекты. На реализацию национальных проектов исполнение расходов федерального бюджета по состоянию на 1 января 2021 г. составило 2 149,1 млрд руб. или 97,4% от плановых бюджетных назначений, на 1 января 2022 г. – 2549,047 млрд руб. или 97,8%², на 1 января 2023 г. – 3 311,694 млрд руб. или 98,7%³ от плановых назначений. Почти стопроцентного исполнения запланиро-

¹ 19 июля 2021 г. ВЦИОМ и АНО «Национальные приоритеты» представляют данные опросов россиян о реализации Национальных проектов. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nacproekty-trendy-2021> (дата обращения: 19.06.2022).

² URL: https://minfin.gov.ru/ru/presenter/?id_4=37356spolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_ryealizatsiyu_natsionalnykh_proektov (дата обращения: 04.02.2021).

³ Оперативная информация об исполнении федерального бюджета в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию национальных проектов и федеральных проектов по состоянию на 01.01.2023. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38341-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_realizatsiyu_natsionalnykh_proektov (дата обращения 18.09.2023).

ванных расходов три года подряд (2020, 2021, 2022 гг.) удается достичь по нацпроектам «Жилье и городская среда» (99,8% — в 2021 г., 99,9% — в 2022 г.) и «Наука» («Наука и университеты») (99,4% в 2021 г., 99,9% — в 2022 г.). При этом уровень освоения бюджетных средств за обозначенный трехлетний период практически по всем национальным проектам составляет более 96%, за исключением НП «Цифровая экономика» (уровень освоения в 2022 г. — 92%).

Позитивная динамика в исполнении бюджетных расходов на реализацию национальных проектов за 2020–2022 гг. свидетельствует о более полной реализации плановых мероприятий и достижении промежуточных целей проектов, что во многом обусловлено активизацией деятельности институтов, задействованных в реализации проектов, являющихся распорядителями и главными распорядителями бюджетных средств, повышением качества контроля в указанной сфере.

В целях должной реализации нацпроектов органами прокуратуры осуществляется их надзорное сопровождение. На постоянной основе ведется работа по выявлению и пресечению нарушений закона при выполнении мероприятий нацпроектов и защите прав граждан. В 2022 г. прокурорами в данной сфере выявлено свыше 71,6 тыс. нарушений, в 2021 году — свыше 61,1 тыс. нарушений в 2020 г. — 45,5 тыс. нарушений.

За трехлетний период с 2020 по 2022 гг. отмечается ежегодный рост практически по всем показателям надзорной деятельности прокуратуры в исследуемой сфере: по количеству принесенных протестов, предостережений, направленных и рассмотренных судами заявлений, по количеству возбужденных по материалам прокуроров уголовных дел.

С учетом значительных средств, выделяемых на реализацию нацпроектов из бюджетов всех уровней самое пристальное внимание в процессе обеспечения законности при реализации нацпроектов прокурорами уделяется выявлению и устранению нарушений бюджетного законодательства, а также законов о закупках товаров, работ, услуг, осуществляемых с целью реализации мероприятий, предусмотренных нацпроектами. Практика надзора свидетельствует о том, что именно такого рода нарушения являются наиболее распространенными при

реализации всех нацпроектов. Не случайно п. 3.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» прокурорам предписано систематически проводить проверки исполнения бюджетного законодательства, обращая особое внимание на целевое использование бюджетных средств, выделяемых на реализацию нацпроектов, соблюдение условий получения межбюджетных трансфертов; регулярно проводить проверки соблюдения порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; пресекать факты уклонения заказчиков от конкурентных процедур, создания необоснованных преференций отдельным хозяйствующим субъектам.

Исследованием установлено, что меры прокурорского реагирования вносятся, как правило, в связи с нарушением главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств, получателями, а также государственными (муниципальными) заказчиками и исполнителями бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе и должны приводить к реальному устранению нарушений закона, восстановлению нарушенных прав граждан и интересов государства, возмещению ущерба.

Методика исследования охватывает комплекс социологических и аналитических методов, адаптированных к целям и задачам изучения деятельности прокурора в сфере реализации нацпроектов. К ним, в частности, относятся: анкетирование прокуроров¹, анализ ведомственной статистической отчетности государственных органов, контент анализ официальных источников, изучение общественного мнения по рассматриваемой проблематике; изучение материалов исследований научных учреждений.

В процессе анкетирования работников прокуратуры в рамках исследования удалось установить наибольшие риски и проблемы, связанные с несовершенством нормативной правовой базы в сфере реализации национальных проектов, оказывающие

¹ В анкетировании участвовало 319 работников органов прокуратуры.

негативное влияние на состояние законности; определиться с наиболее действенными способами усиления взаимосогласованности нацпроектов и действующих, ранее принятых, общегосударственных и региональных программ, оценить систему отчетности по нацпроектам и др.

Эмпирическую основу исследования составили: бюджетная отчетность органов финансового контроля, ежегодные докладные записки прокуроров, материалы прокурорских проверок, включая акты прокурорского реагирования за период 2019–2022 гг., первое полугодие 2023 года, следственная и судебная практика по уголовным делам в сфере реализации национальных проектов, материалы рабочих групп, созданных в Генеральной прокуратуре по надзорному сопровождению национальных проектов.

Глава I

ЗАКОННОСТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ: ПРАВОВАЯ ОСНОВА, СОДЕРЖАНИЕ

§ 1.1. Правовая основа реализации национальных проектов

Появление нового типа нормативного правового акта — национального проекта знаменует начало новой эпохи государственного управления — эпоху проектного управления. Национальные проекты выступают одним из новых инструментов программно-целевого управления, которые ориентированы на прорывные эффекты во всех наиболее значимых сферах общества.

Основы системы проектного управления в России были заложены Указом Президента Российской Федерации от 30.06.2016 № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам», Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹, в которых определены общие подходы к функциональной структуре системы проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 19.07.2018 № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее — Положение об организации проектной деятельности, Постановление № 1288) скорректирован состав участников проектного управления, пе-

¹ Утратило силу.

пераспределены полномочия в части разработки, актуализации и реализации проектов.

Национальные проекты считаются ключевым инструментом достижения национальных целей, которые определены указами Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ № 204), от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее — Указ № 474)¹.

Понятие национальных проектов в отечественной теории управления обычно раскрывается через совокупность признаков, которые могут относиться к различным видам деятельности: наличие конкретных целей, прогноз наступления определенных результатов; координация выполнения многочисленных взаимосвязанных действий; ограниченность во времени, комплексный характер, междисциплинарные задачи, а также элементы новизны, прогрессивность в области постановки и достижения целей и условий реализации².

Слово «проект» происходит от латинского *projectum*, *projicere* (продвигать).

Проект — комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений (национальный проект, федеральный проект, ведомственный проект, региональный проект).

Интегрированность мероприятий национального проекта, наличие возможности управления их суммой как целостным объектом рассматривается в качестве одной из главных особенностей указанного инструмента. Такая концепция нацпроектов вводит в практический оборот понимание проекта не как объекта государственной деятельности, а как формы и метода этой деятельности, причем, как следует из наименования проектов,

¹ Указ Президента № 474 о национальных целях утратил силу с 7 мая 2024 года в связи с изданием Указа Президента от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

² См.: Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Управление проектами. М., 2007. С. 11; Боронина Л.Н., Сенук З.В. Основы управления проектами: Учеб. пособие. Екатеринбург, 2015. 112 с.

деятельности в общенациональном масштабе, деятельности всего общества, включая властные институты, во имя решения определенных приоритетных задач¹.

По форме нацпроекты представляют собой комплекс взаимосвязанных плановых документов, имеющих различную юридическую природу.

Национальный проект, как нормативный правовой акт, отличаются такие качества, как прогнозный характер, рамочность содержащихся в акте предписаний, его срочность, социальная направленность и обеспеченность специальным механизмом реализации².

Основным предназначением национальных проектов является определение целей деятельности государства для решения важнейших задач, прежде всего социальных, и путей их достижения.

Нормативное определение понятия «национальный проект» содержится в Положении об организации проектной деятельности, в котором под национальным проектом понимается проект (программа), направленный на достижение национальных целей развития Российской Федерации и их целевых показателей, определенных Указом № 474, и обеспечивающий достижение параметров, определенных Указом № 204, иных общественно значимых результатов и их показателей, а также задач, не являющихся общественно значимыми результатами, и их показателей по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Правительства Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, решению Совета, президиума Совета.

Вместе с национальным проектом в п. 3 Постановления № 1288 дано определение «федерального проекта», входящего и не входящего в состав национального проекта, «ведомственного проекта»; «регионального проекта»; «внутреннего (локального) проекта».

¹ См.: *Матненко А.С.* Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства // Реформы и право. 2007. № 1.

² См.: *Кутузова Н.С.* Сущность и правовые аспекты национального проекта // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2021. Т. 21 Вып. 1.