

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан

СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ

Москва • 2013

УДК 347.962
ББК 67.721-91
П80

Руководитель авторского коллектива
заведующий отделом проблем прокурорского надзора
и укрепления законности в сфере конституционных прав
и свобод человека и гражданина
НИИ Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
доктор юридических наук, профессор В.Г. Бессарабов

П80 **Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан:** сб. методич. материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, государственного советника юстиции 1-го класса, заслуженного юриста Российской Федерации А.Э. Буксмана. — М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. — 560 с.

В сборнике методических материалов представлены общие теоретические аспекты прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан, определены его предмет, объекты и пределы, сформулированы основные цели и задачи.

Раскрыта специфика основных направлений прокурорского надзора за соблюдением прав граждан в различных сферах социальной жизни, в том числе трудовых, жилищных прав граждан, здравоохранения, лекарственного обеспечения, экологии, миграционных отношений, защиты прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, прав потребителей, ветеранов, инвалидов, пенсионеров и др.

Для практических работников прокуратуры и других правоохранительных органов, а также для использования в учебном процессе юридических учебных заведений.

УДК 347.962
ББК 67.721-91

© Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013
© Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013

Содержание

Предисловие первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, государственного советника юстиции 1-го класса, заслуженного юриста Российской Федерации А.Э. Буксмана к сборнику методических материалов «Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан»	9
А.В. Паламарчук ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ	11
В.Г. Бессарабов, В.Р. Кузьменко, Д.Л. Ерофеев ПРЕДМЕТ, ОБЪЕКТ И ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА	21
Т.В. Ашиткова ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННОГО НА ЗАЩИТУ ПРАВ ВЕТЕРАНОВ, ИНВАЛИДОВ И ПЕНСИОНЕРОВ	47
И.С. Викторов НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ЗДОРОВЬЕ»	76
Т.В. Ашиткова, Н.В. Щукина ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВАХ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ	99
И.С. Викторов НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ ГРАЖДАН НА МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ	133

И.С. Викторов, Е.В. Терентьева ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВЫХ ПРАВ ГРАЖДАН	169
Е.В. Терентьева, ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН НА СВОЕВРЕМЕННУЮ И ПОЛНУЮ ОПЛАТУ ТРУДА	198
Н.Н. Макеев ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПРАВ ГРАЖДАН НА СВОЕВРЕМЕННУЮ ВЫПЛАТУ ВОЗНАГРАЖДЕНИЯ ЗА ТРУД ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)	228
И.С. Викторов, М.В. Маматов ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ	249
В.Г. Бессарабов, И.С. Викторов, Е.В. Терентьева ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН	284
Д.В. Григорьев ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ	311
М.В. Маматов ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ	330
Г.К. Батурина, Д.Г. Добрецов, Н.В. Сулова НАДЗОР ПРОКУРАТУРЫ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ	360
Т.В. Ашиткова, В.Г. Бессарабов, В.Р. Кузьменко, Д.Л. Ерофеев ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ	390
В.Г. Бессарабов, М.В. Маматов ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБЪЕДИНЕНИЕ	422
С.А. Кошелев НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ	457

Н.Н. Честных ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ (ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ)	476
В.Г. Бессарабов, М.В. Маматов ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	496
В.Г. Бессарабов, Г.Н. Батурина, М.В. Маматов ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	520
Сведения об авторах	558

Первый заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации,
государственный советник юстиции 1-го класса,
заслуженный юрист Российской Федерации

А.Э. Буксман

ПРЕДИСЛОВИЕ

К СБОРНИКУ МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН»

На современном этапе во главу всей прокурорской деятельности поставлена стратегическая задача — обеспечение полноценной защиты прав и свобод человека и гражданина. Наиболее востребованным направлением этой работы традиционно остается надзор за соблюдением социальных прав граждан. Как показывает практика, многие граждане обретаю защиту своих прав именно в органах прокуратуры, избегая длительной и дорогостоящей судебной процедуры.

Созданный в органах прокуратуры комплексный надзорный механизм, с одной стороны, гарантирует восстановление нарушенных прав и свобод граждан, с другой — противодействует противоправной деятельности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Необходимо сохранить и преумножить уникальный правозащитный опыт прокуратуры России, заслуженно признанный на международном уровне. Во многом благодаря активной позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 сентября 2012 г. Комитет министров Совета Европы принял рекомендацию государствам-членам о роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. Данная рекомендация и пояснительный

меморандум к ней образуют фундамент нового понимания правозащитной деятельности органов прокуратуры в Европе как ценного и необходимого института демократического правового государства.

Ранее в Заключении № 3 Консультативного совета европейских прокуроров «Роль прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» отмечено, что прокуратура способна не только защитить законные интересы и права одного или нескольких граждан, но и эффективно реагировать на нарушения, затрагивающие одновременно права многих лиц. Прокуратура признана основным инструментом реальной защиты прав и свобод больших групп граждан.

Достигнутые рубежи правозащитной работы повышают нашу ответственность перед обществом, требуют постоянного совершенствования тактики и методики прокурорского надзора, заставляют искать новые, более эффективные алгоритмы действий для решения поставленных задач.

Представленный вашему вниманию сборник — попытка подробного отражения передового опыта прокурорского надзора за соблюдением прав граждан в социальной сфере с прицелом на решение перспективных задач, стоящих перед прокурорами.

Методические материалы подготовлены опытными прокурорскими работниками и учеными — специалистами в области теории прокурорского надзора, что обеспечивает комплексный подход к исследованию всех актуальных аспектов деятельности органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан.

Представляется, что материалы сборника окажут существенную помощь практическим прокурорским работникам, а также будут интересны студентам, преподавателям, аспирантам, исследующим теорию и практику правозащитной деятельности органов прокуратуры.

А.В. Паламарчук

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Конституция провозглашает Российскую Федерацию социальным государством (ст. 7), один из главных признаков которого есть забота всех институтов государственной власти о постоянном повышении уровня жизни граждан. Между тем реальное соответствие всем признакам социального государства нашей страной еще не достигнуто. В свою очередь, вступление во Всемирную торговую организацию приведет к интенсивному включению России в глобализационные процессы. Наряду с внешнеэкономическими преимуществами этого события эксперты прогнозируют и возможность внутренних изменений на рынке труда, в области тарифов и др.

Таким образом, перед государством стоит непростая задача — обеспечить стабильность системы социальной защиты населения в условиях переходного периода интеграции страны в мировое экономическое сообщество.

На современном этапе руководство страны реализует комплекс мер по совершенствованию государственной социальной политики. При этом стратегическая задача построения национальной модели демократии и развития решается на базе существующих государствообразующих ценностей и институтов, особое место среди которых исторически занимают органы прокуратуры России.

Выступая на 16-м Петербургском международном экономическом форуме, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что перспективы глобального развития зависят не

только от урегулирования экономических проблем. Не менее важно настроить механизмы государственного управления на интересы граждан. Задача преобразований — новое качество жизни людей, новые возможности для граждан, безопасность и уверенность в будущем. Демократическая политическая система должна гарантировать не только легитимность власти, но и уверенность людей в ее справедливом характере, способности защитить интересы большинства.

Президент Российской Федерации в своих указах в 2012 г. поставил целый ряд задач, направленных на обеспечение безопасности граждан в социальной сфере, в числе которых: увеличение размера оплаты труда работников бюджетной сферы; создание дополнительных специальных рабочих мест для инвалидов; государственная поддержка многодетных семей; совершенствование системы образования.

Традиционно успешность реализации государственных программ в немалой степени зависит от качества правозащитной деятельности прокуратуры и ее опережающей реакции.

В соответствии с положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на протяжении 20 лет остается одной из важнейших функций органов прокуратуры Российской Федерации (ст. 1). В основе этой деятельности лежит **принцип открытости для гражданского общества**.

Так, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка регулярно проводит встречи с представителями Общественной палаты Российской Федерации, правозащитными организациями, на которых обсуждаются наиболее актуальные вопросы защиты прав и свобод граждан, взаимодействия органов прокуратуры с общественными организациями.

Результаты правозащитной работы всех звеньев органов прокуратуры России постоянно освещаются в СМИ и на сайтах сети Интернет.

С 2007 г. между Генеральным прокурором РФ и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации действует Соглашение о формах взаимодействия в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан. Еже-

годно Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Генеральному прокурору Российской Федерации. О принятых органами прокуратуры мерах, касающихся сферы соблюдения прав и свобод граждан, Генеральная прокуратура Российской Федерации ежегодно информирует Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Результатом эффективного сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации с Федерацией независимых профсоюзов России стало расширение полномочий прокуроров в гражданском судопроизводстве в целях защиты социальных прав граждан.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее — приказ № 195) **надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина** определен как основное направление деятельности органов прокуратуры (п. 1). Прокуроры обязаны осуществлять его независимо от поступления информации о нарушениях законности, используя для этого право участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также периодические проверки.

На основе всех доступных источников информации о правонарушениях прокуроры в рамках предоставленных полномочий должны принять исчерпывающие меры реагирования, в первую очередь, для защиты прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите (п. 6 приказа № 195).

В социальном государстве органы прокуратуры выполняют важнейшую правозащитную функцию, обеспечивая полноценную реализацию права на достойную жизнь и свободное развитие человека, включая охрану труда и здоровья людей, материнства, отцовства и детства, прав инвалидов и пожилых людей.

Практика показывает, что многие социально незащищенные граждане восстанавливают свои права именно на досудебной стадии, поскольку судебные процедуры на сегодня весьма дли-

тельны и связаны со значительными материальными и временными затратами.

Органами прокуратуры в ходе практической работы по осуществлению надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в 2011 г. выявлено свыше 2,8 млн нарушений закона, на незаконные правовые акты принесено 185 тыс. протестов, должностным лицам внесено более 330 тыс. представлений об устранении нарушений законов, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 255 тыс. виновных лиц, направлено в суды общей юрисдикции и в арбитражные суды 777 тыс. исков (заявлений), подавляющее большинство из которых удовлетворено или прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора. По инициативе прокуроров к административной ответственности привлечено свыше 163 тыс. лиц, предостережено 53 тыс. лиц о недопустимости нарушения закона, возбуждено 13,9 тыс. уголовных дел.

Являясь специфичным и многогранным по сути, прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан охватывает широкий круг жизненно важных для общества и отдельно взятой личности вопросов, поэтому тактика и методика его осуществления зависят от общей социально-экономической обстановки в государстве и поставленных руководством страны задач.

По поручению Президента Российской Федерации Генеральной прокуратурой Российской Федерации приняты дополнительные организационные и практические меры, направленные на укрепление законности в социальной сфере в условиях принимаемых Правительством РФ мер по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики. Средствами прокурорского надзора в большинстве случаев удалось восстановить нарушенные социальные права граждан.

Организован системный надзор за исполнением трудового законодательства, эффективно проводится работа по устранению нарушений в деятельности служб занятости населения по оказанию услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, в области социального обслуживания и пожарной безопасности, регулирования тарифов на электри-

ческую и тепловую энергию, товары и услуги организаций жилищно-коммунального комплекса.

Принятые органами прокуратуры меры существенно улучшили ситуацию в сфере обеспечения **соблюдения прав граждан на вознаграждение за труд**, способствовали снижению задолженности по заработной плате в организациях и учреждениях различных форм собственности.

Для усиления профилактической составляющей проводимых прокурорских проверок, восстановления нарушенных прав граждан и недопущения их впредь прокурорами должностным лицам объявлено около 5 тыс. предостережений о недопустимости нарушения закона. В интересах работников в суды общей юрисдикции прокурорами подано около 385,8 тыс. заявлений о взыскании долга по заработной плате на общую сумму более 5,9 млрд руб., из них в настоящее время удовлетворено около 358 тыс. на сумму более 5,3 млрд руб. Системная работа прокуроров по защите прав граждан на своевременную оплату труда приводит к оздоровлению сферы трудовых отношений.

Вопросы соблюдения трудовых прав граждан, в том числе занятости населения и оплаты труда, требуют постоянного мониторинга, так как эта проблема все еще не исчерпана. Крайне важно проводить работу по выявлению латентных должников по оплате труда, активизировать надзор на предприятиях-банкротах. Во всех случаях необходимо добиваться привлечения к ответственности собственников и руководителей предприятий, виновных в невыплате зарплат и доведении предприятий до банкротства.

Представляется, что в перспективе правозащитная деятельность органов прокуратуры в сфере защиты трудовых прав граждан должна приобрести новые формы и содержание, обусловленные интенсивной интеграцией России в правовое пространство стран Совета Европы.

Внимательный анализ международно-правовых норм показывает, что в мировой практике понятие «раб» с правозащитной точки зрения толкуется весьма широко — это любое лицо, которое не может по своей воле отказаться от работы. Так, ст. 4 Всеобщей декларации прав человека запрещает рабство и ра-

боторговлю во всех видах, провозглашая, что никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии. Аналогичные нормы содержатся в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Российская Федерация как социальное государство взяла на себя обязательства обеспечить охрану труда и здоровья людей (ст. 7 Конституции РФ). В связи с этим меры прокурорского реагирования следует направить на предупреждение, выявление и пресечение любых проявлений принудительного труда, в том числе труда под угрозой физического или психологического насилия, долговой кабалы, труда с нарушением условий договора, а также без отметок в трудовой книжке, труда без социальных гарантий, без выплаты зарплаты в натуральной (денежной) форме и т.д.

Органами прокуратуры проводится значительная работа **в области защиты жилищных прав граждан**, в том числе ветеранов, инвалидов, пенсионеров и других социально незащищенных категорий граждан.

Совместно с региональными органами власти успешно решается проблема обеспечения ветеранов Великой Отечественной войны собственным жильем: проводится комплексный мониторинг ситуации, включая проверки публикаций в СМИ, по его результатам прокуроры активно обращаются в суды с исковыми заявлениями. К примеру, прокурор Приморского края в судебном порядке оспорил незаконные решения администрации Артемовского городского округа об отказе в принятии на жилищный учет 11 участников Великой Отечественной войны. Суд поддержал позицию прокурора, все иски удовлетворены. В 2011 г. только в Волгоградской области 34 ветерана получили новое жилье благодаря вмешательству органов прокуратуры.

Всего в 2011 г. прокурорами выявлено почти 173 тыс. нарушений законов в жилищной сфере, опротестовано 9430 незаконных правовых актов, из которых 8433 отменено и изменено. В адрес региональных органов государственной власти и местного самоуправления, организаций внесено 27 543 представлений, по результатам рассмотрения которых в отношении 13 379 человек приняты меры дисциплинарного характера. В суды в интересах граждан направлено 42 169 заявлений, большинство из

которых удовлетворены, по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечены 3788 виновных лиц, по материалам прокурорских проверок возбуждено 310 уголовных дел.

Масштабная проверка **соблюдения прав инвалидов** выявила целый пласт проблем, требующих реакции органов прокуратуры.

Повсеместно вскрываются нарушения прав инвалидов на доступную безбарьерную среду. Многие жилые дома, объекты жизнеобеспечения и транспорта для них не приспособлены. Нарушаются права инвалидов на получение необходимых лекарств, технических средств реабилитации, санаторно-курортного лечения, назначение пенсий, пособий и иных выплат.

Несмотря на принимаемые меры, все еще не обеспечены требования законодательства, предъявляемые к учреждениям с круглосуточным пребыванием пожилых людей, инвалидов и других категорий граждан.

Опыт предыдущих лет свидетельствует о действенности прокурорского надзора за соблюдением требований федерального законодательства **в сфере регионального и муниципального нормотворчества**. Предупреждению принятия незаконных нормативных правовых актов способствуют меры реагирования на стадии разработки и обсуждения их проектов. При этом особое внимание необходимо уделять законности правовых актов, регулирующих вопросы государственной поддержки социально уязвимых категорий граждан — ветеранов, инвалидов, пенсионеров.

Прокурорскими проверками вскрыты **нарушения законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении**, затрагивающие права не только получателей социальных выплат, но и миллионов работающих граждан, принят комплекс мер прокурорского реагирования, в том числе уголовно-правового характера. Недопустимы ситуации, когда крупные негосударственные пенсионные фонды совершают злоупотребления с накопительной частью трудовых пенсий граждан. Прокурорского реагирования требуют случаи неправомерного перевода пенсионных отчислений граждан в отсутствие их волеизъявления из Пенсионного фонда России в негосударственные фонды. Генеральной

прокуратурой Российской Федерации в Правительство Российской Федерации внесены предложения по созданию эффективных механизмов контроля сферы негосударственного пенсионного обеспечения.

Исключительное значение имеет полноценная реализация **конституционного права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь**, полноценная реализация которого невозможна без надлежащего технического и санитарного состояния зданий, в которых расположены медицинские учреждения. Их износ в большинстве субъектов Российской Федерации составляет около 70%. Значительная часть объектов здравоохранения не соответствует требованиям законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и техническим нормам, нуждается в текущем и капитальном ремонте, обеспечении мебелью, хозяйственным инвентарем, расходными материалами и иными средствами, необходимыми для качественного оказания населению медицинской помощи.

Оперативного и своевременного прокурорского реагирования требуют ситуации, когда небезопасные и некомфортабельные условия пребывания граждан в учреждениях здравоохранения угрожают их жизни и здоровью.

В каждом случае следует давать правовую оценку деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений здравоохранения при осуществлении ими финансирования, содержания, строительства и ремонта зданий государственных и муниципальных медицинских учреждений. Следует не только добиться улучшения состояния законности при расходовании бюджетных средств, выделяемых на содержание, строительство и ремонт зданий медицинских учреждений, но и обеспечить гражданам доступность и качество медицинской помощи.

Перечисленные проблемы в сфере реализации социальных прав граждан требуют глубокого анализа и принятия адекватных правовых решений в рамках предоставленных законом полномочий.

В целом реализация новых подходов к организации надзорной работы положительно повлияла на общее состояние закон-

ности в стране, включая его правозащитную составляющую. Вместе с тем общая ситуация в сфере обеспечения защиты социальных прав граждан остается сложной и требует максимальной концентрации усилий на «болевых» точках.

Важно помнить, что стратегическая цель работы органов прокуратуры — реальное устранение нарушений социальных прав граждан, измеряемое существенным улучшением состояния законности в этой сфере правоотношений.

Достижение поставленной цели невозможно без упреждающего надзора и последовательного контроля за исполнением вносимых актов прокурорского реагирования. Анализ практики прокурорского надзора свидетельствует о том, что зачастую нарушения социальных прав граждан выявляются при повторных проверках.

Кроме того, следует усилить *надзор за исполнением судебных решений* по всем категориям предъявляемых прокурорами исков, в том числе о взыскании долгов по зарплате, по жилищным спорам; обеспечить меры прокурорского реагирования по каждому факту волокиты исполнительных действий.

На постоянном контроле прокуроров должен быть широкий спектр жизненно важных вопросов, в том числе:

- защита трудовых прав граждан, в том числе права на безопасные условия труда и его вознаграждение, предотвращение проявлений принудительного труда;
- соблюдение права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- соблюдение пенсионных прав граждан;
- соблюдение требований законодательства о безопасности людей, проживающих в специализированных учреждениях;
- обеспечение защиты прав инвалидов, в том числе права на беспрепятственный доступ к объектам социальной и транспортной инфраструктуры, их прав на санаторно-курортное лечение, обеспечение средствами реабилитации и лекарствами;
- соблюдение жилищных прав граждан, особенно инвалидов, ветеранов Великой Отечественной войны;
- соблюдение прав граждан как потребителей услуг жилищно-коммунального комплекса;

исполнение судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков в защиту социальных прав граждан.

Подробное содержание задач, стоящих перед органами прокуратуры в сфере надзора за соблюдением социальных прав граждан, изложено в настоящем сборнике. В свою очередь хотелось бы отметить, что эффективный прокурорский надзор должен интенсивно влиять на состояние законности и правопорядка в стране и соответствовать следующим критериям:

- 1) профессиональная дисциплина и самоконтроль;
- 2) дальновидность и прогнозирование;
- 3) концентрация полномочий для решения приоритетных задач;
- 4) сближение с потребностями конкретного человека и общества в целом;
- 5) рациональность принимаемых решений;
- 6) своевременность и оперативность реагирования;
- 7) последовательность и наступательность действий;
- 8) внедрение положительного опыта и постоянное повышение квалификации.

В основе оптимальной организации работы прокурора лежит точное исполнение требований закона о недопустимости подмены прокуратурой государственных органов и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Прокурорский надзор в сфере защиты социальных прав граждан остается наиболее востребованным направлением как яркое свидетельство практической реализации конституционного положения о признании защиты прав и свобод человека и гражданина Российской Федерацией высшей ценностью. В немалой степени этому способствует широкое внедрение принципа гласности проводимой работы и обновленные подходы к ее организации.

На современном этапе следует нарастить профилактический эффект прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан, опираясь на богатый правоприменительный опыт, используя устойчивые формы делового сотрудничества и взаимодействия с контролирующими и правоохранительными органами, общественными и правозащитными институтами.

В.Г. Бессарабов, В.Р. Кузьменко, Д.Л. Ерофеев

ПРЕДМЕТ, ОБЪЕКТ И ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Общепризнано, что к числу основных функций правового государства, каковым согласно ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации является современная Россия, относятся гарантирование, охрана, защита и реализация основных прав и свобод человека и гражданина. Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Все остальные общественные ценности (частные, публичные, государственные) такой конституционной оценки не получили и, следовательно, располагаются по отношению к ней на более низкой ступени и не могут ей противоречить. Провозглашение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью является новшеством в конституционном праве и законодательстве России, где традиционно отдавался приоритет государственным интересам. В советский период они отождествлялись с «общественными», которым требовалось подчинять индивидуальные и коллективные интересы.

Глава 2 Конституции РФ конкретизирует положение ст. 2 о человеке, его правах и свободах как высшей ценности. Ее содержание соответствует общепризнанному в международном праве перечню прав и свобод. Это согласуется и с принципиальной установкой международного права, в соответствии с которым государство в первую очередь несет ответственность за осуществление всеми людьми и всеми группами людей прав человека

и основных свобод на основе полного равенства в достоинстве и правах. Государство гарантирует, согласно ч. 1 ст. 45 Конституции РФ, защиту прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, подробно и четко определив права и свободы, которыми наделены граждане России и иные лица, пребывающие на ее территории, Конституция РФ установила, что «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). Установленные Конституцией РФ и международными правовыми нормами права и свободы должны соблюдаться всеми органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями.

Динамика политического и экономического развития Российской Федерации на протяжении нескольких последних лет свидетельствует о том, что сегодня государство может и должно больше внимания уделять не столько реформам основ общественного устройства и системе государственного управления, безопасности, экономической политике, сколько проблемам социальной сферы. Пришло время обратиться к проблемам отдельного человека, отдельной семьи и уделить внимание модернизации социальной сферы с учетом успехов и ошибок прошлых лет и международного опыта. И эта работа проводится. Подтверждением чему является тот факт, что значительная доля бюджета страны выделяется на социальную сферу, в том числе на поддержку инвалидов, детей-сирот, многодетных семей, граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и др. К примеру, в соответствии с Федеральным законом от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (приложение 12 «Распределение бюджетных ассигнований на 2012 год по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета») на разделы «Образование», «Здравоохранение» и «Социальная политика» предусмотрены расходы в размере 5023 млрд руб., что составляет 45% от всех расходов бюджета (11 108 млрд руб.).

Однако только в 1995 г., когда в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) была включена самостоятельная глава «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», этот вид надзорной деятельности получил законодательное оформление.

В современный период в соответствии с Законом о прокуратуре защита прав и свобод человека и гражданина наряду с защитой охраняемых законом интересов общества и государства — одна из основных целей деятельности прокуратуры России. При этом органы прокуратуры играют решающую роль в обеспечении защиты прав социально уязвимых групп населения, особенно детей и подростков, престарелых граждан, ветеранов, пенсионеров, инвалидов, социальных прав населения в целом, а также защиты прав граждан в области охраны окружающей среды, прав потребителей, защиты прав граждан в сфере охраны здоровья и других прав.

Результаты анализа статистических данных и проведенных научных исследований в НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ свидетельствуют о том, что в 2011 г., как и в предыдущие пять лет, сохранилась ранее наметившаяся динамика роста выявляемых прокурорами нарушений прав и свобод человека и гражданина: органами прокуратуры Российской Федерации выявлено 2 836 141 нарушение законов (58,8% от общего числа выявленных нарушений), посягающих на права и свободы граждан, что на 12% превышает уровень 2010 г., в том числе 187 749 незаконных правовых актов.

В 2011 г. в социальной сфере по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования только к дисциплинарной и административной ответственности привлечено почти 420 тыс. лиц, в суды направлено около 778 тыс. исков на сумму более 9,9 млрд руб.

В 2012 г. по-прежнему приоритетными направлениями прокурорской деятельности являлись вопросы укрепления законности в сфере соблюдения конституционных прав граждан на оплату труда, целевого использования бюджетных средств, предназначенных для жилищного, пенсионного и иных видов

социального обеспечения, ряде других областей общественных отношений в социальной сфере. Надзорные мероприятия проводились органами прокуратуры с учетом мониторинга складывающейся ситуации. По поручениям Президента Российской Федерации Генеральной прокуратурой был принят ряд организационных и практических мер, направленных на укрепление законности в социальной сфере. Это требовало адекватной реакции прокуроров всех уровней на незаконные правовые акты, бездействие либо недостаточность мер, принимаемых органами власти, в том числе контролирующими и надзирающими органами, уполномоченными в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Так, новые ориентиры в социальной сфере даны прокурорам в информационных письмах Генеральной прокуратуры РФ от 20.02.2012 № 72/1-06д-2012 «О социальной защите граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации», от 05.07.2012 № 7-16-2012 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав инвалидов на доступ к объектам социальной инфраструктуры», от 23.01.2012 № 72/1-12-2012 «О прокурорском надзоре за соблюдением прав граждан, находящихся в общественных местах в беспомощном состоянии», от 19.05.2012 № 72/1-06-2012 «О некоторых вопросах переселения граждан из закрытых административно-территориальных образований» и ряде других.

Отметим, что в теории конституционного права принято различать три группы прав и свобод человека и гражданина. К первой группе относятся личные права и свободы: право на жизнь, право на охрану достоинства личности государством, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, право на неприкосновенность жилища и др. Соблюдение личных прав граждан имеет важное значение для утверждения цивилизованных условий существования гражданского общества, обеспечения гарантий государственно-правовой защищенности личности.

Вторую группу образуют политические права и свободы граждан. С их помощью обеспечивается участие граждан в политической жизни общества, влияние граждан на формирование

важнейших государственно-правовых институтов страны. В группу политических прав и свобод входят: право на свободу мысли и слова, свобода совести, право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирательные права и др.

Третью группу составляют социально-экономические права и свободы человека и гражданина. С их помощью обеспечивается социальная защищенность человека, достигается цель экономического самовыражения граждан, их активного включения в процесс общественного производства.

Как видим, отечественные теоретики не дали четкого разграничения социальных и экономических прав человека и гражданина, что в определенной мере осложняет работу прокуроров на этом участке многоаспектной надзорной деятельности.

Поэтому, как представляется, нам следует попытаться выделить категорию социальных прав человека и гражданина, поскольку именно этой проблеме посвящен этот сборник методических материалов. И прежде всего важно рассмотреть такие права, как право на труд, на его охрану, содействие занятости населения, право на жилище, право на охрану здоровья, медицинскую помощь и лекарственное обеспечение, право на социальное, в том числе пенсионное, обеспечение, право на объединение, право на обращение в государственные органы и в органы местного самоуправления, право на защиту персональных данных, на получение бесплатной юридической помощи, право на благоприятную окружающую среду. При этом социальные права, с нашей точки зрения, требуют рассмотрения их как потребностей широких масс населения, обусловленных реалиями нашей действительности, уважением человеческой жизни и присущего любой личности достоинства.

Что же касается повседневной практической деятельности, то прокурорам при определении видов (участков) надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина, следует руководствоваться разделом 1 Отчета о работе прокурора (за по-

лугодие, за год) «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме «ОН», утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 26.04.2011 № 106, а также сложившейся практикой осуществления надзора за соблюдением трудовых прав человека, включая надзор за соблюдением прав граждан на оплату труда, надзор за исполнением законов в сфере охраны труда, предотвращение проявлений принудительного труда; за соблюдением прав человека на медицинскую помощь и исполнением законодательства при реализации приоритетного национального проекта «Здоровье»; за соблюдением прав граждан в сфере лекарственного обеспечения; за соблюдением жилищных прав граждан и исполнением законов при реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»; за соблюдением прав граждан в сфере потребления услуг, в том числе услуг жилищно-коммунального комплекса; за исполнением законодательства об охране и защите прав несовершеннолетних и молодежи на образование; за соблюдением прав пенсионеров, инвалидов и ветеранов войны и труда, включая соблюдение их пенсионных прав; за соблюдением прав несовершеннолетних; за исполнением законодательства в сфере миграции; за соблюдением прав потребителей и др.

При этом в сферу надзора входит соблюдение прав и свобод следующих категорий физических лиц: граждан России, иностранных граждан, бипатридов (лиц, имеющих одновременно гражданство двух или более государств) и апатридов (лиц, не имеющих какого-либо гражданства или подданства). Названные категории лиц отличаются объемом предоставляемых им прав и свобод.

Рассмотренные группы прав и свобод не только провозглашаются, но и гарантируются Конституцией РФ — это закон прямого действия, и ее нормы и положения конкретизируются другим законодательством федерального уровня и законодательством субъектов Российской Федерации, если те или иные вопросы отнесены к их ведению. В частности, провозглашенные Конституцией РФ права и свободы защищаются гражданским, семейным, жилищным, гражданско-процессуальным, уголовным и уго-

ловно-процессуальным законодательством, законодательством о труде, об административной ответственности и другими нормативными актами Российской Федерации и ее субъектов, а также издаваемыми в их развитие актами органов исполнительной власти. В условиях отсутствия должного законодательного регулирования важную роль в вопросах защиты социальных прав могут играть указы Президента Российской Федерации.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации также являются составной частью отечественной правовой системы.

Основные, наиболее важные задачи прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина определяются в приказах, указаниях Генерального прокурора РФ, прежде всего — приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 7), других документах Генеральной прокуратуры РФ и приказах прокуроров субъектов Российской Федерации.

Содержание прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина может быть раскрыто путем рассмотрения характерных признаков, присущих прокуратуре и осуществляемой ею деятельности, а именно:

надзор осуществляется ею от имени государства;

органы прокуратуры действуют на всей территории России, обеспечивая единое понимание и единообразное применение и исполнение законов;

прокурорский надзор в этой сфере распространяется на федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностных лиц, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы уп-

- правления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций;
- прокуроры, реализуя свои надзорные полномочия, оценивают деятельность органов и должностных лиц и принимаемые ими решения только с позиции соответствия закону;
- прокуроры осуществляют надзор в пределах своей компетенции, независимо от других органов и должностных лиц;
- органы прокуратуры наделены широкими правами по выявлению нарушений законов и реагированию на выявленные нарушения;
- прокуратура осуществляет свою деятельность в интересах всех без исключения лиц, проживающих на территории Российской Федерации, а также граждан России, проживающих за ее пределами. Ограничения для каких-либо категорий лиц на доступ к защите своих прав и интересов средствами прокурорского надзора отсутствуют. По сравнению с иными правозащитными организациями, реализующими свои функции в отношении отдельных групп населения (потребители, малоимущие), правозащитная деятельность прокуратуры универсальна. Также немаловажно, что фактически оказываемая гражданам прокуратурой квалифицированная юридическая помощь является бесплатной;
- органы прокуратуры действуют гласно, но в той мере, в какой это не противоречит требованиям закона об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

Функционально прокурорский надзор за соблюдением социальных прав человека и гражданина складывается из: выявления нарушений Конституции РФ, законов, действующих на территории Российской Федерации и регулирующих эту сферу правовых отношений, установления обстоятельств, способствующих этим нарушениям, а также лиц, нарушивших законы (стадия выявления нарушений); устранения выявленных нарушений законов и обстоятельств, способствующих этим нарушениям (стадия устранения нарушений); принятия мер по привлечению к установленной законом ответственности лиц, допустивших нарушения;

предупреждения нарушений законодательства в этой сфере. В этом выражается основное содержание прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина, его сущность.

Исходя из изложенного, попытаемся определить предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. Предметом надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, регулирующих права человека и гражданина в социальной сфере, их защиту и гарантии реализации, соблюдение социальных прав человека и гражданина поднадзорными органами, их должностными лицами, а также соответствием законам правовых актов, издаваемых ими в этой сфере правовых отношений.

При этом к действующим на территории Российской Федерации законам относятся: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы социального характера, а также конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Федерации, не противоречащие федеральному законодательству.

Следует отметить, что на протяжении всей своей истории деятельность российской прокуратуры имела важное социальное значение. В последние же годы на это обращалось особое внимание в руководящих документах Генеральной прокуратуры РФ, выступлениях руководителей нашего государства. Проводимая работа наглядно показала правильность этого курса. Именно органы прокуратуры были максимально востребованы в обеспечении законности в социальной сфере на федеральном, региональном и местном уровне, отягченной последствиями мирового финансового кризиса, вызвавшими обострение социальных проблем в этой сфере.

В первую очередь в соответствии с указанием Генеральной прокуратуры РФ от 14.11.2008 № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики» приоритетными направлениями в этот период были определены прокурорский

надзор за исполнением законодательства о труде, занятости населения, пенсионном обеспечении. Кроме того, особую актуальность имела работа прокуроров по обеспечению прав граждан на своевременную выплату заработной платы, пособий и иных выплат; соблюдению жилищных прав; другим важным и социально значимым направлением прокурорской работы оставался надзор за исполнением законодательства об оказании бесплатной медицинской помощи гражданам, обеспечении их льготными лекарствами; осуществление мониторинга исполнения региональными органами государственной власти законодательства, направленного на обеспечение безопасности людей в местах массового пребывания, особенно граждан пожилого возраста и детей, проживающих в специализированных социальных учреждениях, и другие проблемные вопросы.

К примеру, в ходе прокурорских проверок в Приволжском федеральном округе только в первом полугодии 2012 г. выявлено 117 организаций, которые не представили в Росстат сведения о долгах перед работниками на сумму почти 265 млн руб. Кроме того, установлены 684 предприятия, которые не выплатили работникам зарплату на сумму около 400 млн руб. В отношении руководителей, ущемляющих права граждан на оплату труда, возбуждено 67 уголовных дел. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечены 3,5 тыс. руководителей, из которых 130 дисквалифицированы на срок от 1 года до 3 лет. По представлениям прокуроров почти 4,5 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. За полгода прокуроры направили в суд более 115 тыс. заявлений, по которым уже взыскано в пользу работников более миллиарда рублей. Исполнение каждого судебного решения взято на контроль.

В Республике Саха (Якутия) и Сахалинской области установлены факты несвоевременной оплаты труда учителей. В Сахалинской области прокуроры нескольких районов внесли представления руководителям муниципальных учреждений по управлению образованием, после чего вознаграждение было выплачено в полном объеме. Органы прокуратуры Республики Саха (Якутия) направили в суд заявления в защиту трудовых прав учителей

о взыскании задолженности по оплате труда. По результатам их рассмотрения в образовательных учреждениях 255 их работникам задолженность была погашена¹.

Практика свидетельствует, что при проведении проверок прокуроры должны направить усилия на выявление фактов отвлечения руководителями предприятий и организаций денежных средств на цели, не связанные с производством, при наличии значительной задолженности по заработной плате, фактов направления предназначенных для этого финансовых средств на иные цели и случаев присвоения (хищения) денежных средств. По этой злободневной проблеме в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 03.08.2012 № 72/1-07-2012 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан и законодательства о занятости населения» прокурорам предписано взять под особый контроль деятельность организаций-банкротов, обратив особое внимание на имеющуюся дебиторскую задолженность, актами прокурорского реагирования обеспечить принятие конкурсными управляющими мер по ее взысканию, а также усилить надзор за соблюдением трудовых прав работников организаций, не являющихся респондентами статистического наблюдения.

Полагаем, прокурорским работникам следует больше внимания уделять правовой пропаганде, направленной на защиту трудовых прав граждан. Это совершенно правильный подход, получающий широкую поддержку у населения, поскольку массовые нарушения трудового законодательства, связанные с задержкой выплаты заработной платы, грубыми нарушениями правил охраны труда, высоким уровнем производственного травматизма, приводят к дестабилизации обстановки в обществе, созданию очагов социального напряжения, а порой — к забастовкам и акциям протеста.

Вот почему прокурорам необходимо тщательно анализировать причины острых социальных конфликтов в сфере труда, устранять их и привлекать виновных лиц к установленной законом ответственности.

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75573/>

Проверяя соблюдение требований законодательства об охране труда, прокуроры должны обращать особое внимание на отрасли и предприятия, отличающиеся высоким уровнем травматизма. При проведении прокурорских проверок следует выяснять причины и условия, способствующие нарушению правил охраны труда. При этом к основным факторам, способствующим совершению нарушений в этой сфере, относятся: нежелание собственников предприятий и работодателей создавать на рабочих местах здоровые и безопасные условия труда, что требует значительных материальных затрат; пренебрежительное отношение в ряде регионов к жизни и здоровью работников; нередко — неэффективность ведомственного и межведомственного контроля; отсутствие надлежащего прокурорского надзора за исполнением законов об охране труда.

В целях устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, целесообразно по каждому случаю укрытия от учета несчастного случая на производстве, несвоевременного или некачественного проведения работодателями или соответствующими контролирующими органами расследования травматизма ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных в этом лиц.

Кроме того, учитывая, что Федеральным законом от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» существенно расширены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере содействия занятости, следует усилить надзор за соблюдением ими, а также органами местного самоуправления законности в сфере обеспечения государственных гарантий в области занятости населения, своевременным принятием и исполнением соответствующих программ и иных нормативных правовых актов, предусматривающих мероприятия в этой области. Нуждается в активизации и контроль за работой центров занятости населения, в том числе при регистрации и постановке граждан на учет в качестве безработных, по своевременному назначению пособий, при расходовании средств, выделяемых из бюджетов. Вот почему заслуживает внимания опыт прокуроров, которые систематически анализируют состоя-

ние дел в этой сфере по определенным предприятиям, обобщают материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

Традиционно первостепенное внимание уделялось охране прав ветеранов, инвалидов, престарелых и наименее защищенных категорий населения. Так, в 2011 г. в стране была проведена масштабная проверка прав инвалидов. Ее результаты показали, что проблем в этой сфере более чем достаточно, причем вскрытые нарушения здесь длительное время не устранялись, выявлялись при повторных проверках, хотя для ликвидации многих из них не требовались финансовые затраты. Это свидетельствует о серьезных недоработках органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, которые надо устранять, в том числе с применением мер прокурорского реагирования. Хотя следует подчеркнуть, что по сравнению с 2010 г. прокуроры всех уровней в 2011 г. значительно активизировали работу в сфере надзора за исполнением пенсионного законодательства, соблюдением прав инвалидов и престарелых: более чем на 40% возросло количество выявленных нарушений действующего законодательства, в том числе выявлено 1460 незаконных правовых актов. На треть больше принесено протестов (1348), внесено более 22 тыс. представлений. В результате 11 664 лица привлечены к дисциплинарной ответственности, по инициативе прокуроров 3692 нарушителя — к административной ответственности. По материалам проверок возбуждено 262 уголовных дела. Это значительно превышает показатели предшествующего года.

Проведенные прокурорами проверки показали, что органами государственной власти и местного самоуправления не в полной мере обеспечивается законность при предоставлении жилья ветеранам Великой Отечественной войны. В 2009–2012 гг. в региональных нормативных правовых актах выявлен ряд ограничений, препятствующих ветеранам в реализации их жилищных прав. На эти правонарушения прокуроры реагировали остро и оперативно, что позволило лишь в 2010 г. восстановить права почти 2,5 тыс. ветеранов (членов их семей) на получение жилья.

В минувшем году прокурорами проверено исполнение законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении, поскольку эти вопросы волнуют не только получателей социальных выплат, но и миллионы работающих граждан. Проверки показали, что отдельные крупные негосударственные пенсионные фонды совершают различные злоупотребления с накопительной частью трудовой пенсии граждан, а уполномоченные органы, зная такое негативное положение, не всегда спешат реагировать на эти нарушения.

Органы прокуратуры пристальное внимание уделяли защите прав граждан в жилищно-коммунальной сфере: проводились проверки законности использования финансовых ресурсов, направляемых на ее модернизацию, прокурорами пресекались факты использования фирм-однодневок, перечисления денег на счета прокурорских коммерческих структур, криминальных банкротств предприятий ЖКХ и др. Прокурорами в этой области правоотношений выявлено более 178 тыс. нарушений, что почти на треть превышает показатели 2010 г., в том числе 5449 незаконных правовых актов. Принесено более 5315 протестов, внесено 39 770 представлений, направлено в суды большое количество исков. Но и в дальнейшем при организации проверочных мероприятий прокурорам городов и районов необходимо применять весь комплекс мер прокурорского реагирования, требовать от органов власти и организаций коммунального комплекса, в том числе путем обращения в суд, проведения капитального ремонта жилых домов, предоставления коммунальных услуг надлежащего качества, включая своевременное проведение ремонтных работ на инженерно-коммунальных сетях, приведения размеров тарифов и иных обязательных платежей в соответствие с федеральным законодательством, признания недействительными результатов выборов управляющих организаций, расселения граждан из ветхого и аварийного жилья.

При проведении проверок следует рассматривать вопросы о привлечении специалистов государственной жилищной инспекции, ФАС России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, органов финансового контроля, в том числе Росфинмониторинга.

Необходимо также активизировать проведение через средства массовой информации и путем правовой пропаганды разъяснительной работы с гражданами по вопросам реализации их прав.

По всем отмеченным социальным вопросам граждане активно используют свое право на обжалование незаконных действий и решений. Но далеко не всегда их обращения надлежащим образом рассматриваются: в 2011 г. прокурорами вскрыты многочисленные факты игнорирования жалоб, нарушения сроков их рассмотрения, другие примеры формального и бездушного отношения к письменным обращениям людей. В итоге прокурорами возбуждено 1921 дело об административных правонарушениях по ст. 5.59 КоАП РФ «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» (в отношении муниципальных служащих — 1514). Привлечено к административной ответственности 974 должностных лица, 823 из которых — чиновники муниципального звена.

Однако анализ и обобщение материалов прокурорской деятельности, статистических данных правоохранительных и контролирующих органов свидетельствуют о том, что в целом состояние законности и правопорядка в сфере соблюдения социальных прав человека и гражданина на протяжении последних нескольких лет продолжает оставаться весьма сложным, нарушения отмеченных прав все еще носят довольно распространенный и устойчивый характер, что требует от прокуроров выработки дополнительных эффективных мер по их защите.

Учитывая изложенное, полагаем, что объект прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина можно определить как совокупность урегулированных правом общественных отношений в этой сфере, связанных с соблюдением Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, регулирующих социальные права человека и гражданина, федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами кон-

троля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствием законам правовых актов, издаваемых в социальной сфере правовых отношений указанными органами и должностными лицами.

Как видим, прокуратура (прокуроры) осуществляет надзорную деятельность в отношении очень большой группы органов власти, органов управления и должностных лиц. Поэтому, учитывая, что в других разделах сборника содержится подробный перечень поднадзорных прокуратуре структур, не считаем возможным (из-за ограниченного объема излагаемого материала) перечислять их здесь.

При осуществлении прокурорского надзора за соблюдением социальных прав прокурорам необходимо правильно определять пределы использования своих полномочий для того, чтобы, с одной стороны, не оставались без прокурорского реагирования установленные нарушения закона, а с другой — не происходило вмешательство в те сферы, на которые прокурорский надзор не распространяется, а также подмены контрольных (надзорных) и иных органов. Это означает, что прокуроры, осуществляя надзор, сами должны действовать строго в пределах предоставленной им компетенции.

Следует заметить, что вопрос о пределах прокурорского надзора за исполнением законов является весьма сложным, многоаспектным и относится к числу наиболее слабо разработанных вопросов в теории прокурорского надзора. Данное обстоятельство нередко приводит на практике к необоснованному сужению или расширению сферы надзора.

Как видим, предмет прокурорского надзора представляет собой самостоятельную правовую категорию. В нем содержится и выделяется как важная составляющая определенное свойство объекта. Предмет соотносится с последним как часть с целым, причем границами, очерчивающими предмет по отношению к объекту, являются пределы прокурорского надзора. То есть

решение вопроса о пределах прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина тесно связано с содержанием предмета надзора, имеет цель определить границы надзора и обеспечить единые подходы прокуроров к работе по его осуществлению, в чем, собственно, и заключается смысл обозначения пределов (границ) прокурорского надзора в этой сфере.

В действующем Законе о прокуратуре закреплены следующие пределы прокурорского надзора, относящиеся и к надзору за соблюдением социальных прав человека и гражданина:

при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (ч. 2 ст. 21 Закона);

проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором (ч. 2 ст. 21 Закона);

органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций (ч. 2 ст. 26 Закона).

Пределы исследуемого нами предмета надзора выражаются также в исчерпывающем круге названных законодателем в ч. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре органов и должностных лиц — поднадзорных субъектов, в число которых не входят граждане. Исполнение ими законов обеспечивается разветвленной системой органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, органами контроля (надзора) и их должностными лицами.

Характер прокурорского надзора как особого самостоятельного вида государственной деятельности указывает и на такой ограничитель, как отсутствие у прокурора административных полномочий.

Кроме того, в приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» дополнительно установлено еще одно условие

осуществления прокурорского надзора: необходимость при внесении актов реагирования оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством (п. 13).

Применительно ко многим направлениям прокурорского надзора в социальной сфере существуют также ограничения для принятия мер прокурорского реагирования, обусловленные недопустимостью ухудшения правового положения граждан в результате принятия мер прокурорского реагирования. Так, например, в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 12.04.2010 № 72/1-41д-2010 «О соблюдении прав граждан в сфере управления многоквартирными домами» содержится указание прокурорам на то, что при проведении проверок соблюдения прав граждан на управление многоквартирными домами следует исключать в качестве негативных последствий мер прокурорского реагирования создание таких ситуаций, при которых многоквартирный дом останется без надлежащего управления. В информационном письме от 14.04.2010 № 72/3-66-2010 «О состоянии законности в сфере ценообразования на лекарственные средства и соблюдении прав граждан на лекарственное обеспечение» акцентировано внимание прокуроров на том, что инициирование вопроса об отзыве лицензий на осуществление фармацевтической деятельности у аптечных учреждений не должно повлечь негативных последствий и сокращения их количества.

Таким образом, исходя из общетеоретических положений, а также анализа практики надзорной деятельности органов прокуратуры, полагаем, что пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина должны определяться следующими основными критериями: 1) нормативными положениями федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих деятельность в этой сфере правовых отношений; 2) перечнем конкретных объектов, поднадзорных прокурорам соответствующего уровня, и характером полномочий органов государственного контроля (надзора)

и муниципального контроля, действующих в рассматриваемой сфере в соответствующих административно-территориальных границах; 3) кругом правовых актов, за исполнением которых осуществляется прокурорский надзор; 4) кругом органов, принимающих и издающих правовые акты, надзор за законностью которых осуществляет прокуратура; 5) законодательно определенными полномочиями прокуроров по осуществлению мер прокурорского реагирования в процессе выявления нарушений закона, их причин и способствующих им условий; полномочиями по устранению и предупреждению нарушений законов, в том числе содержанию мер, рекомендуемых прокурорами в целях устранения нарушений законов и способствующих им обстоятельств; 6) и, что очень важно, — недопущением ухудшения правового положения физических и юридических лиц, исключением формального подхода к внесению актов прокурорского реагирования и попыток необоснованного завышения показателей своей работы.

Прокурорский надзор в рассматриваемой сфере также имеет определенную специфику, в значительной степени определяющую пределы прокурорского надзора. Так, в последние годы при осуществлении правозащитной деятельности прокуратура (прокуроры) активно сотрудничает с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Федерации; уполномоченными по правам ребенка на федеральном уровне и региональными уполномоченными; Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей; Конституционным судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, Полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и их аппаратом. При принятии решений по защите социальных прав населения прокуроры все чаще используют решения Европейского суда по правам человека, принятые, прежде всего, по заявлениям россиян. Такие подходы требуют своего дальнейшего изучения, осмысления и распространения. Здесь свою роль должны сыграть ученые НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ при подготовке пособий по этим вопросам для практи-

ческих работников и преподаватели Академии при повышении квалификации прокурорских кадров.

Именно при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан наиболее широко применяется такая мера прокурорского реагирования, как направление заявления в суд в интересах лиц, не имеющих возможности защищать свои права и свободы самостоятельно по состоянию здоровья, возрасту или иным уважительным причинам. Так, в 2011 г. прокурорами предъявлено 864 837 исков и заявлений в интересах граждан и неопределенного круга лиц (из рассмотренных исков удовлетворено судом или добровольно ответчиком 91,7%), а за 6 месяцев 2012 г. — 536 469 исков (заявлений), что больше, чем за аналогичный период предыдущего года.

Реализуя свой правозащитный потенциал, органы прокуратуры осуществляют мониторинг действующего законодательства о соответствии его Конституции РФ и информируют органы государственной власти и местного самоуправления о возникающих пробелах и коллизиях в законах и иных нормативных правовых актах в социальной сфере. Правозащитная составляющая в работе прокуратуры проявляется также при участии в правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, взаимодействии с институтами гражданского общества, проведении правового просвещения. Лишь в 2011 г. прокурорами изучено свыше 44 тыс. проектов нормативных правовых актов, по которым дано более 7,8 тыс. отрицательных заключений.

На практике участие прокуроров в подготовке и принятии правовых актов региональных органов имеет большое профилактическое значение, так как зачастую благодаря ему уже на этих этапах правотворчества устраняются потенциальные нарушения Конституции РФ и федеральных законов. Одновременно участие прокуроров в правотворческой деятельности способствует повышению правовой культуры и авторитета их депутатского корпуса, что позволяет в юридической форме воплощать в жизнь управленческие решения и достигать положительных результатов в социальной, экономической и иных важнейших областях общественной жизни.

На основании изложенного хотелось еще раз подчеркнуть, что основная задача органов прокуратуры в рассматриваемой сфере деятельности — предупреждение издания незаконных нормативных правовых актов, повышение качества правотворческого процесса, направленного в целом на охрану и защиту конституционных прав и свобод граждан.

Безусловно, очень значимой для обеспечения реализации социальных прав человека и гражданина является проводимая прокуратурой работа по осуществлению надзора за соответствием действующим на территории Российской Федерации законам правовых актов, издаваемых в социальной сфере представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления. Именно на этом направлении надзорной деятельности принятие мер прокурорского реагирования нередко способствует восстановлению нарушенных прав и законных интересов целых групп и категорий граждан.

К примеру, в 2011 г. прокурорами Северо-Кавказского федерального округа оспорено 98 нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации округа (в 2010 г. — 85).

Значительное количество нарушений при издании нормативных правовых актов допускается органами местного самоуправления. В 2011 г. прокурорами оспорено 2534 таких акта, в том числе 1035 уставов муниципальных образований (в 2010 г. — 1974 и 495 соответственно). С учетом ранее оспоренных в соответствие с федеральным законодательством приведено 2427 муниципальных актов, в том числе 974 устава муниципальных образований (2114 и 636 соответственно).

В большинстве случаев причиной прокурорского реагирования являлась несвоевременная корректировка нормативных правовых актов в связи с изменением федерального законодательства, неверная трактовка федеральных норм при их принятии, а в отдельных случаях — явное нарушение компетенции. К типичным для нормотворческой деятельности региональных и муниципальных органов власти относятся нарушения жилищного, бюджетного, земельного, налогового законодательства.

Прокурорами принимались меры, направленные на оперативное исполнение судебных решений о признании нормативных актов противоречащими федеральному законодательству, что позволило не допустить фактов длительного неисполнения таких судебных решений.

Вместе с тем еще имеются определенные просчеты при осуществлении прокурорского надзора: прокурорами не всегда обеспечивается своевременное оспаривание нормативных правовых актов субъектов Федерации, в отдельных случаях меры прокурорского реагирования применяются спустя длительное время после их принятия.

В Чеченской Республике органами государственной власти не были реализованы делегированные субъектам Российской Федерации полномочия по разработке проектов правовых актов в области социальных прав граждан, и в течение семи лет это оставалось вне поля зрения прокуратуры республики. Представления с требованиями обеспечить разработку и принятие необходимых актов были внесены в органы исполнительной власти лишь в октябре и ноябре 2011 г.

Активная работа на этом направлении проводилась прокурорами на территории страны и в 2012г. Так, обобщение практики прокурорского надзора за законностью муниципальных нормативных правовых актов в Сибирском федеральном округе за первое полугодие 2012 г. показало, что органы местного самоуправления не всегда принимали необходимые меры к их корректировке либо отмене в связи с изменившимся федеральным законодательством, нередко игнорировали требования закона в текущей нормотворческой деятельности. В результате в целях пресечения нарушений закона прокурорами оспорено почти 17 тыс. муниципальных правовых актов. По их требованиям изменены или отменены 15,8 тыс. нормативных правовых актов (включая оспоренные до 1 января 2012 г.).

К примеру, прокурорами в Республике Алтай выявлены муниципальные правовые акты по вопросам оказания материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, принятые в нарушение ст. 8 Федерального закона от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания

населения в Российской Федерации», относящей определение оснований и порядка ее предоставления к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Однако далеко не все городские и районные прокуроры организовали изучение муниципальных нормативных правовых актов в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие акты, своевременное поступление и оценку проектов с составлением заключений, содержащих их правовой анализ, что требует принятия дополнительных мер по обеспечению действенного надзора в этой сфере и в дальнейшем.

Отметим другие положительные примеры работы прокуроров при осуществлении надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина.

Так, по протесту прокурора Камчатского края от 16.01.2012 приведено в соответствие с Законом Российской Федерации от 18.10.1991 № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» Постановление правительства края от 23.03.2010 № 128-П «Об отдельных мерах социальной поддержки граждан, проживающих в Камчатском крае», которым неправомерно устанавливался иной по сравнению с федеральным законодательством круг лиц, имеющих право на получение мер социальной поддержки, а также возлагалась на лиц, признанных жертвами политических репрессий, излишняя обязанность по предоставлению пенсионного удостоверения при реализации права на получение мер социальной поддержки.

По результатам рассмотрения протеста прокурора Еврейской автономной области от 06.02.2012 внесены изменения в Постановление правительства области от 27.12.2011 № 710-пп «О реализации областной целевой программы «Содействие занятости населения Еврейской автономной области» в 2012 году», которым в нарушение Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» ограничивался круг лиц, имеющих право на предоставление государственной услуги по содействию занятости безработных граждан, для получения финансовой помощи.

Важной отличительной особенностью прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан является гласность

этой деятельности. Практика свидетельствует, что в прокуратурах большинства регионов страны регулярно, а не эпизодически сообщается в средствах массовой информации о результатах проведенных проверок, практикуются выступления перед трудовыми и учебными коллективами с разъяснением норм действующего законодательства о труде, об образовании, о пенсионном обеспечении, здравоохранении, медицинском обслуживании и др.

Следует также отметить, что одной из особенностей деятельности прокуратуры по защите социальных прав человека и гражданина является то, что она осуществляет не только надзор за исполнением законов органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, но и осуществляет с ними взаимодействие в различных формах, что объективно продиктовано интересами объединения возможностей этих государственных структур, поскольку прокуратура может реально содействовать выполнению контрольными органами своих функций. В свою очередь, прокуратура в состоянии существенно укрепить свой правозащитный потенциал, используя силы и средства этих структур в целях выявления и устранения правонарушений. Причем за последние годы накоплен значительный опыт взаимодействия прокуратуры с органами контроля (надзора), в том числе и с вновь созданными. В этой области появилось много нового, что соответствует изменившимся социально-политическим и социально-экономическим условиям.

Можно заключить, что правильно организованное взаимодействие прокуратуры со специализированными органами контроля и надзора дает возможность прокурорам целенаправленно и эффективно планировать свою деятельность, а также положительно сказывается на создании обстановки неотвратимости ответственности за нарушения прав и свобод граждан. Прокуратура оказывает дисциплинирующее влияние на контрольную деятельность, способствует повышению уровня ее профессионализма, достижению высоких показателей в работе. Это особенно важно в связи с принятием Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

На практике наряду с реализацией надзорных полномочий в отношении органов контроля прокурорами при осуществлении возложенных на них функций широко используется предусмотренное ст. 22 Закона о прокуратуре право требования от руководителей таких органов выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, а также проведения проверок по поступившим материалам и обращениям. Это обусловлено объективными обстоятельствами, в том числе необходимостью выявления и пресечения фактов нарушений в отраслях, требующих специальных познаний, выяснения причин и условий их совершения, привлечения виновных лиц к ответственности в пределах компетенции уполномоченного органа.

Но, как указано в письме Генеральной прокуратуры РФ от 20.07.2012 № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы», специалисты органов контроля нередко привлекаются по малозначительным вопросам, оценка целесообразности их участия в проверках руководством прокуратур не дается, что приводит к нерациональному использованию кадрового потенциала органов контроля (надзора). Поэтому в целях обеспечения надлежащей реализации предоставленных полномочий прокурорам надлежит исключить из практики случаи проведения проверок при отсутствии к тому оснований, необоснованного дублирования функций органов контроля и надзора.

В то же время, обеспечивая гармоничное сочетание надзора с взаимодействием, прокуроры не должны забывать о приоритетной роли прокурорского надзора за исполнением законов контрольными и надзорными органами. Это необходимо для усиления их активности в выявлении нарушений законодательства, устранения имеющихся в деятельности контрольных органов недостатков, укрепления общей организационной базы борьбы с правонарушениями.

Осуществляя деятельность в рассматриваемой сфере, прокуроры в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 10.02.2012 № 46 «О внесении изменений в приказ Генерально-

го прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» должны принимать участие при рассмотрении всех внесенных актов прокурорского реагирования, решать вопрос о привлечении виновных к ответственности за неисполнение законных требований прокурора.

Представляется также, что в настоящее время государству необходимо создавать условия для реального гражданского контроля в социальной сфере, осуществляемого общественными объединениями и отдельными гражданами. Прокуратура при этом, используя все возможные средства прокурорского надзора, должна максимально содействовать гражданам и их объединениям в реализации прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

И еще один вывод. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав человека и гражданина, являясь одним из видов, составной частью надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в современных условиях становится все более самостоятельным и, безусловно, приоритетным, востребованным отдельными индивидами, обществом и государством направлением всей правозащитной деятельности органов и учреждений отечественной прокуратуры.

Т.В. Ашиткова

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННОГО НА ЗАЩИТУ ПРАВ ВЕТЕРАНОВ, ИНВАЛИДОВ И ПЕНСИОНЕРОВ

Одной из важнейших задач общества является создание демократического государства, гарантирующего реализацию прав и свобод человека и гражданина. К числу основных социально-экономических прав человека относится право на социальное обеспечение, закрепленное в ст. 39 Конституции Российской Федерации.

Российская прокуратура уделяет значительное внимание надзору за исполнением законодательства, регулирующего вопросы социальной защиты прав инвалидов и престарелых граждан.

В Российской Федерации в настоящее время насчитывается около 13 млн инвалидов, что составляет 8,8% населения страны¹.

В связи с тем, что вышеперечисленные категории граждан находятся в наиболее уязвимом социальном положении и зачастую самостоятельно не могут реализовывать и отстаивать свои права и законные интересы, защита их прав и охраняемых законом интересов правовыми средствами, которыми располагает прокуратура, в современных условиях выдвигается в число

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации:
URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-76826/>

основных и наиболее актуальных направлений деятельности органов прокуратуры.

Выявление и пресечение нарушений законодательства о социальной защите и социальной поддержке пенсионеров, ветеранов и инвалидов, реализация их возможностей наравне с другими гражданами в осуществлении гражданских, экономических, политических и других прав и свобод является одной из приоритетных задач органов прокуратуры.

Прокуроры активно используют полномочия по защите таких граждан в судебном порядке, что позволяет повысить результативность принимаемых мер и добиться реального восстановления нарушенных прав пенсионеров, инвалидов и ветеранов.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ ВЕТЕРАНОВ, ИНВАЛИДОВ И ПЕНСИОНЕРОВ

В Конституции установлено, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность (ст. 39).

Конституционные положения раскрыты и закреплены в Гражданском кодексе Российской Федерации (часть вторая), Трудовом кодексе Российской Федерации, Семейном кодексе Российской Федерации, Жилищном кодексе Российской Федерации.

Более детально вопросы защиты прав ветеранов, инвалидов, пенсионеров конкретизированы в федеральных законах: от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; от 05.04.2003

№ 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»; от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»; от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»; от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»; от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»; от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»; от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»; от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» и др.; законах Российской Федерации: от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»; от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Конкретные механизмы реализации положений федеральных законов определены в Указе Президента Российской Федерации от 06.05.2008 № 685 «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов», Постановлениях Правительства Российской Федерации: от 20.10.2010 № 847 «Об индексации норм расходов денежных средств на погребение и увековечение памяти погибших (умерших) защитников Отечества»; от 12.10.2010 № 813 «О сроках индексации предельного размера стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, подлежащей возмещению специализированной службе по вопросам похоронного дела, а также предельного размера социального пособия на погребение»; от 07.04.2008 № 240 «О порядке обеспечения инвалидов техническими средс-

твами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями»; от 30.11.2005 № 708 «Об утверждении Правил обеспечения инвалидов собаками-проводниками, включая выплату ежегодной денежной компенсации расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников»; от 15.10.2005 № 614 «Об утверждении Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию передаваемых полномочий Российской Федерации по обеспечению жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов»; от 17.04.2002 № 244 «О плате за стационарное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов»; от 24.06.1996 № 739 «О предоставлении бесплатного социального обслуживания и платных социальных услуг государственными социальными службами»; от 08.06.1996 № 670 «Об утверждении Примерного положения об учреждении социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий»; от 15.04.1996 № 473 «О порядке и условиях оплаты социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания»; от 17.07.1995 № 710 «О порядке и нормах льготного обеспечения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения инвалидов войны и других групп населения в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах»; от 15.04.1995 № 338 «О развитии сети специальных домов-интернатов для престарелых и инвалидов» и др.

Меры социальной поддержки ветеранов труда определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Большую социальную значимость приобрел в последние годы процесс обеспечения жильем ветеранов Великой Отечественной войны (далее — ветераны ВОВ).

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» в связи с празднованием 65-летия Победы в ВОВ и отдавая дань глубокого уважения ветеранам

войны, Президент постановил считать необходимым завершить обеспечение жильем нуждающихся в улучшении жилищных условий ветеранов ВОВ, членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников ВОВ, имеющих право на соответствующую социальную поддержку согласно Федеральному закону «О ветеранах».

Во исполнение вышеназванного Указа Президента Российской Федерации федеральными законами о федеральном бюджете предусматривались бюджетные ассигнования на предоставление субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жильем нуждающихся в улучшении жилищных условий отдельных категорий граждан. Распоряжениями Правительства Российской Федерации от 31.03.2010 № 472-р и от 03.03.2011 № 352-р направлялись бюджетные ассигнования Министерству регионального развития Российской Федерации. Органы местного самоуправления принимали меры по обеспечению ветеранов ВОВ и членов их семей жильем в установленном порядке.

При осуществлении надзора за исполнением законов прокурорам надлежит руководствоваться приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.06.1996 № 31/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «О ветеранах» и другими организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Кроме того, прокурору целесообразно ознакомиться с нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пенсионного обеспечения, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты граждан пожилого возраста и ветеранов, граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, социального обслуживания населения,

оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов.

2. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ, СОВЕРШАЕМЫЕ В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННОГО НА ЗАЩИТУ ПРАВ ВЕТЕРАНОВ, ИНВАЛИДОВ И ПЕНСИОНЕРОВ

Практика прокурорского надзора показывает, что состояние законности в сфере социальной защиты инвалидов, пенсионеров и ветеранов остается неудовлетворительным.

Нередко органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления допускаются нарушения жилищных и пенсионных прав инвалидов, прав на санаторно-курортное оздоровление (лечение), на обеспечение их комплексной безопасности в связи с проживанием в специализированных учреждениях социальной защиты, здравоохранения, техническими средствами реабилитации, создание условий для их беспрепятственного доступа к объектам транспорта и социальной инфраструктуры.

Большое количество нарушений выявляется прокурорами в нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, реализация которых могла бы повлечь ущемление законных прав и интересов ветеранов войны, инвалидов, престарелых и иных социально незащищенных категорий граждан на обеспечение жильем, охрану здоровья, доступ к инфраструктурам.

Кроме того, прокурорами установлено, что: законодательными актами органов представительной власти субъектов Федерации устанавливались отличные от федерального законодательства требования относительно сроков постановки на учет и размера предоставляемой жилой площади ветеранам ВОВ; муниципальные власти в нарушение федерального законодательства принимали нормативные акты об установлении уровня благоустройства жилых помещений, при этом органы

- местного самоуправления относили к благоустроенному и отвечающему установленным санитарно-техническим требованиям жилье, в котором имелось печное отопление, отсутствовали ванная комната и водоотведение;
- органами местного самоуправления незаконно устанавливалась норма площади жилого помещения для отдельных категорий граждан на подведомственной территории, тогда как в соответствии с ч. 3 ст. 49 и ч. 6 ст. 50 Жилищного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления не наделены полномочиями в обеспечении жилыми помещениями инвалидов и участников ВОВ, а также других категорий граждан, приравненных к ним;
- нормативными правовыми актами органов местного самоуправления устанавливались незаконные правила бесплатного проезда льготным категориям граждан в общественном транспорте только в определенные дни недели;
- в нарушение Федерального закона «О ветеранах» и Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» обеспечение жильем указанной категории граждан ставилось в зависимость от даты постановки их на жилищный учет;
- администрациями субъектов Российской Федерации размер субсидии для инвалидов ВОВ и иных категорий граждан, имеющих право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета, определялся с нарушением порядка, установленного в Федеральном законе «О ветеранах»;
- в ряде муниципальных образований размеры денежной компенсации на твердое топливо льготным категориям граждан, в том числе ветеранам, инвалидам, определялись исходя не из общей площади занимаемого помещения, а только из жилой, чем нарушались требования, установленные в Постановлении Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»;
- органы местного самоуправления допускали факты установления норм отпуска твердого топлива льготным категориям

граждан в размере ниже, чем определено субъектом Российской Федерации.

Прокуроры в процессе осуществления надзора выступали в защиту прав граждан пожилого возраста и инвалидов на социальное обслуживание в случаях установления органами местного самоуправления размера оплаты за пребывание в муниципальных учреждениях здравоохранения, превышающей предельный уровень оплаты социальных услуг, определенный Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.1996 № 473 «О порядке и условиях оплаты социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания».

В нормативных правовых актах, затрагивающих права и интересы инвалидов, ветеранов, престарелых и иных социально незащищенных категорий граждан, выявлялись нормы, носящие **коррупциогенный характер**, в частности:

при установлении льгот инвалидам, ветеранам и иным категориям социально незащищенных граждан, предоставляемых в учреждениях социального обслуживания населения, не был прописан конкретный порядок предоставления льгот, что создавало возможности для коррупции;

при определении порядка расходования средств, предусмотренных на реализацию программ социальной защиты населения, для правоприменителя устанавливались необоснованно широкие пределы усмотрения (отсутствие сроков, условий и оснований для принятия решений об оказании материальной помощи ветеранам ВОВ, членам семей погибших (умерших) инвалидов и участников ВОВ, имеющим право на соответствующую социальную поддержку, возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов местного самоуправления и их должностных лиц);

нередко имеют место взяточничества должностных лиц бюро медико-социальной экспертизы, незаконно устанавливающих инвалидность гражданам.

Ущемлялись права ветеранов на причитающиеся им по закону компенсации. Так, в Приморском крае прокурорами в интересах ветеранов труда в 2011 г. была взыскана компенсация 50% стоимости проезда на автомобильном транспорте общего пользования междугородных маршрутов, которая не выплачивалась из-за отсутствия соответствующей статьи расходов в бюджете. Необходимые изменения в краевой бюджет были внесены только по представлению прокурора. Судами удовлетворено 5469 заявлений.

Повсеместно допускаются многочисленные нарушения в деятельности негосударственных пенсионных фондов.

Проведенная Генеральной прокуратурой Российской Федерации с участием прокуроров субъектов, специалистов Федеральной службы по финансовым рынкам проверка исполнения требований федерального законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении и обязательном пенсионном страховании в негосударственных пенсионных фондах¹ (далее — НПФ, фонды) показала, что случаи неправомерного перевода средств пенсионных накоплений граждан из Пенсионного фонда Российской Федерации в НПФ или из одного фонда в другой в отсутствие их волеизъявления приобрели массовый характер.

Значительное количество подобных фактов связано с незаконным использованием работниками НПФ и, главным образом, агентами фондов персональных данных граждан, фальсификацией их подписей на документах, являющихся основанием перевода пенсионных накоплений.

НПФ допускает принятие в одностороннем порядке решений, нарушающих права вкладчиков, участников и застрахованных лиц.

Нередко фонды незаконно занимаются предпринимательской и благотворительной деятельностью, не связанной с негосударственным пенсионным обеспечением, обязательным и профессиональным пенсионным страхованием граждан, являющимися исключительными видами деятельности НПФ.

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-72518/>

Нередко имущество фондов используется в интересах их учредителей для целей, не связанных с пенсионным обеспечением граждан; НПФ создают различные коммерческие структуры для финансирования своей деятельности за счет средств фондов; при этом активы и средства пенсионных резервов нередко самостоятельно размещаются фондами в ценные бумаги аффилированных с их учредителями хозяйствующих субъектов.

Фонды допускают нарушения при размещении пенсионных резервов и инвестировании пенсионных накоплений, формируемых для обеспечения их платежеспособности перед участниками и застрахованными лицами по договорам негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования соответственно, а также распределения доходов от указанной деятельности.

Повсеместно имеются нарушения при назначении и выплате фондами средств пенсионных накоплений, учтенных на пенсионном счете накопительной части трудовой пенсии, правопреемникам умерших застрахованных лиц.

Прокуроры выявляют несоответствие требованиям федерального законодательства уставов, пенсионных и страховых правил НПФ, факты принятия органами управления фондов нелегитимных решений в ненадлежащем составе или в ходе проведения заседаний в не предусмотренной законом заочной форме.

В большинстве фондов должным образом не организован внутренний контроль. Отсутствует действенный механизм контроля за деятельностью НПФ со стороны специализированных депозитариев.

Многие фонды допускают нарушения закона при распространении, представлении и обязательном раскрытии НПФ информации и требований к ее содержанию.

Органы исполнительной власти, местного самоуправления и организации не создают инвалидам условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жильем, общественным, производственным зданиям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным учреждениям). В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» указанные

органы обязаны не допускать планировку и застройку городов, других населенных пунктов, формирование жилых и рекреационных зон, разработку проектных решений на новое строительство и реконструкцию зданий, сооружений и их комплексов без приспособления для доступа к ним инвалидов и использования их такими гражданами.

Однако, как показывает практика прокурорского надзора, нередко со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления отсутствует надлежащий контроль за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной инфраструктуры при проектировании, строительстве и реконструкции объектов социальной инфраструктуры, что не позволяет инвалидам в полной мере реализовывать свои права на беспрепятственный доступ к ним.

Так, в Вологодской области из введенных объектов социальной инфраструктуры (административные, жилые, производственные здания, учреждения культуры, спорта, места отдыха) только 117, или 33,5%, оборудованы с учетом нужд инвалидов. В Новгородской области соответствуют требованиям доступной для инвалидов среды жизнедеятельности только 10% объектов социальной инфраструктуры, в г. Архангельске — 13%, в г. Курске — 5%¹.

Не соблюдаются правила *пожарной безопасности* в специализированных социальных учреждениях с круглосуточным пребыванием пенсионеров и инвалидов.

В 2011 г. по поручению Генерального прокурора Российской Федерации органы прокуратуры провели проверки соблюдения законодательства о пожарной безопасности в специализированных социальных учреждениях с круглосуточным пребыванием граждан².

В ряде регионов прокуроры установили факты недостаточного финансирования мероприятий, связанных с устранением в специализированных социальных учреждениях нарушений правил пожарной безопасности, ранее выявленных органами прокуратуры и контролирующими органами.

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации:
URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-76826/>

² Там же. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74107/>

Нарушения носят в основном режимный характер и в первую очередь обусловлены ненадлежащим исполнением служебных обязанностей руководителями специализированных учреждений и их сотрудниками.

В нарушение законодательства о пожарной безопасности большое количество социальных объектов продолжает оставаться за пределами зоны обслуживания пожарных подразделений исходя из временных показателей их прибытия.

В ряде регионов количество социальных учреждений явно недостаточно для размещения нуждающихся в них престарелых граждан, а имеющиеся уже переполнены.

По информации прокуроров, не отвечает предъявляемым требованиям деятельность территориальных органов государственного пожарного надзора по обеспечению контроля за соблюдением законодательства о пожарной безопасности на объектах социальной сферы.

Надзор за исполнением органами государственной власти, местного самоуправления и контроля, администрациями специализированных социальных учреждений законодательства о пожарной безопасности должен находиться под особым контролем органов прокуратуры.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННОГО НА ЗАЩИТУ ПРАВ ВЕТЕРАНОВ, ИНВАЛИДОВ И ПЕНСИОНЕРОВ

3.1. Подготовка к проведению проверки

При подготовке к проведению проверки исполнения законодательства, направленного на защиту прав ветеранов, инвалидов и пенсионеров, необходимо установить, не проводятся ли в этот же период органами государственного или муниципального контроля проверки по аналогичным вопросам.

При отсутствии необходимости проведения прокурорской проверки следует решить вопрос об организации соответствующей проверки органом государственной власти или местного

самоуправления, уполномоченным в сфере защиты прав пенсионеров, инвалидов или ветеранов. Прокурору следует иметь в виду, что в соответствии с подп. 2 п. 2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в случае обнаружения причинения вреда жизни, здоровью граждан соответствующие органы государственного или муниципального контроля вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю.

При подготовке к проверке прокурору необходимо:
изучить федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие вопросы защиты прав ветеранов, инвалидов и пенсионеров;
ознакомиться с приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации, прежде всего с приказом от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», иными организационно-распорядительными документами, касающимися предмета предстоящей проверки; указанием от 04.11.1996 № 64/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы»; указанием от 17.06.1996 № 31/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «О ветеранах»;
проанализировать статистическую, аналитическую, организационно-распорядительную и иную документацию, полученную из уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления;
ознакомиться с материалами ранее проводившихся прокурорских проверок по вопросам исполнения законодательства, направленного на защиту прав ветеранов, инвалидов и пенсионеров;

изучить информацию, содержащуюся в средствах массовой информации и сети Интернет, по вопросам, подлежащим проверке, обратив особое внимание на сайты общественных организаций, занимающихся вопросами защиты прав ветеранов, инвалидов и пенсионеров;

определить состав специалистов, которых необходимо привлечь к проведению проверки, и перечень вопросов, которые им надлежит выяснить;

составить план проведения проверки, определив последовательность действий, а также перечень вопросов, подлежащих выяснению в государственных и муниципальных органах и организациях, в которых будет проводиться проверка.

3.2. Источники информации о нарушениях законов

Основными источниками информации о нарушениях прав инвалидов, ветеранов, пенсионеров являются жалобы, заявления и обращения граждан, представителей общественных организаций, ветеранов, руководителей предприятий, учреждений, организаций, органов власти, местного самоуправления.

Источниками информации в органах социальной защиты, пенсионного обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства, учреждениях здравоохранения может быть учетная документация, врачебные заключения, медицинские справки, а также финансовые документы, в которых зафиксированы поступления и использование денежных средств за услуги, предоставляемые льготным категориям граждан за счет бюджетных средств.

Немаловажен регулярный анализ следственной и судебной практики, которая указывает на характер злоупотреблений, связанных с совершением хищений или нецелевым использованием средств федерального бюджета, выделенных для оказания помощи ветеранам, инвалидам и иным социально незащищенным категориям граждан.

Кроме того, в качестве источников информации могут быть использованы материалы гражданских дел, статистические, аналитические и иные данные из органов социальной защиты населения, здравоохранения, Минфина России, Федерального

казначейства, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Интерес для прокурора могут представлять следующие формы федерального статистического наблюдения: № 94-ПЕНСИИ «Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий»; № 1-ЕДВ «Сведения о ежемесячных денежных выплатах отдельным категориям граждан в связи с изменением формы предоставления льгот по расходным обязательствам Российской Федерации»; № 9-Ф (ПФ) (квартальная) «Сведения о поступлении и расходовании средств Пенсионного фонда Российской Федерации»; № 9-Ф (СС) «Сведения о поступлении и расходовании средств Фонда социального страхования Российской Федерации»; № 9-Ф (ОМС) (квартальная) «Сведения о поступлении и расходовании средств государственных внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования»; № 3-собес (сводная) «Сведения о стационарных учреждениях социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов (взрослых и детей)»; № 4-собес (сводная) (годовая) «Сведения об учреждениях социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий»; № 6-собес (годовая) «Сведения о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»; № 5-собес (полугодовая) «Сведения о социальном обслуживании граждан пожилого возраста, инвалидов и лиц без определенного места жительства»; № 47 (годовая) «Сведения о сети и деятельности учреждений здравоохранения».

В них, в частности, можно получить сведения по спискам лиц, имеющих соответствующие удостоверения, нуждающихся в предоставлении жилой площади, о количестве жалоб и заявлений, а также их характере.

В органах здравоохранения можно почерпнуть сведения о количестве состоящих на учете в медицинских учреждениях, степени заболеваемости указанных категорий граждан, обслуживании их в аптеках по бесплатным рецептам, о размерах и порядке предоставления лекарственных препаратов.

В органах социальной защиты, подразделениях Пенсионного фонда РФ, региональных подразделениях Минфина России, региональных органах власти можно узнать о произведенных

целевых выплатах, финансировании расходов, наличии задолженности по отдельным видам выплат.

3.3. Вопросы, подлежащие проверке

Исходя из анализа состояния законности и используя источники информации, прокурор выясняет, в полном ли объеме предоставляются социальные услуги ветеранам, пенсионерам и инвалидам, не было ли фактов необоснованного отказа в предоставлении гарантированного объема услуг, и другие вопросы.

Прежде всего, прокурору необходимо проверить полностью и законность реализации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий по правовому регулированию обеспечения и защиты прав инвалидов и пенсионеров, своевременность издания ими подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы защиты прав ветеранов, инвалидов и пенсионеров, касающихся вопросов финансирования расходов, связанных с предоставлением льгот различным категориям социально незащищенных граждан, а также соответствие этих актов федеральному и региональному законодательству.

При организации надзора за соблюдением установленных государством гарантий в отношении пенсионеров, инвалидов и ветеранов следует учитывать, что в соответствии с законодательством должностные лица органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства (ст. 3.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Прокурорские проверки исполнения законодательства, направленного на защиту ветеранов, инвалидов и пенсионеров, как правило, одновременно затрагивают целый комплекс воп-

росов. Одной проверкой может охватываться совокупность различных объектов.

Проверка исполнения **законодательства о ветеранах** предполагает выяснение следующих вопросов в *органах исполнительной власти* или в *местных администрациях*: созданы и функционируют ли соответствующие структуры по делам ветеранов; законность расходования бюджетных средств, выделяемых целевым назначением на социальную защиту ветеранов войны и труда.

В *органах социальной защиты* прокурор проверяет, соответствуют ли данные о количестве ветеранов, учтенных органами социальной защиты, данным военных комиссариатов и органов здравоохранения; соблюдается ли порядок возмещения транспортным организациям расходов, связанных с реализацией права ветеранов на льготный проезд.

В *подразделениях органов местного самоуправления, занимающихся вопросами учета и распределения жилья, в органах жилищно-коммунального хозяйства* прокурор устанавливает, соблюдаются ли правила принятия на учет ветеранов для улучшения жилищных условий; исполняются ли требования регионального законодательства о скидке в оплате жилых помещений и коммунальных услуг.

Вопросы льготного обеспечения ветеранов лекарственными препаратами, а также зубными протезами и другими изделиями медицинского назначения следует проверять в *государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и фармацевтических (аптечных) организациях* независимо от формы собственности, которые должны создавать резерв указанных средств.

Приступая к проверке исполнения **законодательства об инвалидах** в органе исполнительной власти, органе местного самоуправления, необходимо получить сведения о численности инвалидов, количестве учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, в том числе стационарных учреждений; лимите наполняемости и фактическом количестве инвалидов в них; жалобах по фактам нарушения прав инвалидов, своевременности и полноте их рассмотрения.

Проводя проверку в *органах государственной власти субъектов Российской Федерации*, прокурору следует проанализировать региональные целевые программы, направленные на социальную защиту инвалидов, обеспечение им равных возможностей и социальную интеграцию в общество.

Также необходимо выяснить, как региональные органы выполняют полномочия, предусмотренные ст. 5 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», по участию в реализации государственной политики в отношении инвалидов на территориях субъектов Российской Федерации; предоставлению дополнительных мер социальной поддержки инвалидам за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации; содействию трудовой занятости инвалидов, в том числе стимулированию создания специальных рабочих мест для их трудоустройства; осуществлению деятельности по подготовке кадров в области социальной защиты инвалидов; содействию общественным объединениям инвалидов.

Кроме того, в *органах социальной защиты и здравоохранения* необходимо установить:

законно ли расходуются бюджетные средства, выделяемые целевым назначением на социальную защиту инвалидов;

соблюдается ли порядок направления граждан на медико-социальные экспертные комиссии (МСЭК), ее проведения, пересвидетельствования и выдачи медицинских заключений;

не ущемляется ли право граждан на обжалование решений МСЭК;

соответствуют ли данные о количестве инвалидов, учтенных органами социальной защиты, данным органов здравоохранения и образования.

Несоответствие численности в разных службах может привести к нарушению прав инвалидов на бесплатную медицинскую помощь, лекарственное, санаторно-курортное обеспечение, образование. Неучтенная категория не предусматривается при формировании регионального и местного бюджета, финансировании целевых программ, составлении программ обязательного медицинского страхования.

При проведении проверки исполнения законодательства о социальной защите инвалидов в жилищных органах, осуществляющих регистрацию недвижимости, службах жилищно-эксплуатационного хозяйства выясняется:

исполняются ли требования по обеспечению мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, а также по обеспечению жильем инвалидов;

обоснованно ли предоставляются жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда социального использования и по назначению ли используется жилье в этих домах;

законно ли отчуждается приватизированное жилье по договорам купли-продажи, мены, дарения. При этом необходимо установить судьбу пожилых, одиноких, а также психически больных, чьи права собственника нарушаются приватизационными сделками.

В учреждениях органов образования, здравоохранения, социальной защиты обратить внимание на следующие вопросы:

установлен ли порядок сбора, оформления, предоставления материалов и документов, необходимых для реализации инвалидами установленных законом прав и льгот;

реализуются ли права инвалидов на бесплатное получение лекарств, других медицинских средств;

имеются ли факты отказа аптечными учреждениями в выдаче бесплатных лекарств инвалидам;

соблюдаются ли права инвалидов на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий за счет бюджетных средств;

исполняются ли требования Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в части соблюдения условий, определяющих право на пенсию по инвалидности, размеры пенсий;

законность и своевременность выплат других социальных пособий и компенсаций;

осуществляется ли органами социальной защиты контроль за деятельностью учреждений социального обслуживания, имеются ли случаи нарушения прав инвалидов в сфере социального

обслуживания, какие меры принимались при этом к учреждениям социального обслуживания.

На предприятиях и в территориальных *органах государственной службы занятости населения* надлежит выяснить следующие вопросы:

соблюдаются ли требования законодательства об обеспечении занятости инвалидов, установлении 2–4% квоты для приема их на работу, минимального количества специальных рабочих мест и их резервирования по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;

стимулируется ли деятельность предприятий, учреждений, организаций по предоставлению инвалидам дополнительных рабочих мест;

создаются ли инвалидам надлежащие условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалидов, организовано ли обучение инвалидов новым профессиям.

При проведении проверки исполнения требований **законодательства о необходимости выделения для инвалидов парковочных мест** прокурору следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 9 ст. 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» на каждой стоянке автотранспорта, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, должно выделяться не менее 10% мест для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные автомобили. За невыполнение требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов, ответственные должностные и юридические лица несут административную ответственность по ст. 5.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Совершению такого рода нарушений обычно сопутствует бездеятельность должностных лиц ГИБДД, которые уполномочены составлять административные протоколы по ст. 5.43 КоАП РФ и направлять в суд материалы для рассмотрения дел и привлечения виновных к административной ответственности, а вместо этого

нередко ограничиваются лишь направлением предписаний администрации учреждений и организаций об устранении допущенных нарушений. Поэтому прокурору следует выяснить, были ли должностными лицами ГИБДД предприняты меры по привлечению к административной ответственности должностных и юридических лиц соответствующих организаций за необеспечение инвалидов парковочными местами.

В *органах социальной защиты* в отношении **инвалидов и ветеранов Великой Отечественной войны** выяснению подлежат следующие вопросы:

обеспечены ли за счет средств федерального бюджета жильем инвалиды, ветераны ВОВ, нуждающиеся в улучшении жилищных условий;

реализуются ли преимущества инвалидов и ветеранов ВОВ при вступлении в жилищные, жилищно-строительные, гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан; право инвалидов ВОВ на внеочередную установку квартирного телефона;

не нарушаются ли права инвалидов и ветеранов ВОВ на оплату в размере 50% коммунальных услуг; инвалидов войны, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления, — топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого топлива. Обеспечение топливом инвалидов и ветеранов войны производится в первоочередном порядке. Меры социальной поддержки по оплате указанных услуг предоставляются независимо от вида жилищного фонда.

В *органах пенсионного обеспечения* надлежит проверить: обеспечивается ли право на назначение и получение двух пенсий для участников ВОВ, ставших инвалидами вследствие общего заболевания, других категорий социально незащищенных граждан на надбавку к пенсии по старости;

как реализуется право неработающих лиц из данной категории на санаторно-курортное лечение.

При проверке соблюдения прав на социальную защиту граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие **катастрофы на Чернобыльской АЭС**, выяснению подлежат вопросы,

касающиеся реализации указанной категорией граждан прав, предусмотренных Федеральным законом «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», другими федеральными и региональными законами.

В органах государственной власти субъектов Российской Федерации или в органах местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, наделенных законами субъектов Российской Федерации полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки, надлежит проверить: обеспечение граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, жилой площадью (такое право должно предоставляться указанной категории граждан однократно);

производится ли для указанной категории граждан оплата в размере 50% занимаемой общей площади в домах государственного и муниципального фондов и в приватизированных жилых помещениях (в пределах норм, предусмотренных законодательством Российской Федерации), в том числе и членам их семей, проживающим с ними, и оплата в размере 50% за пользование отоплением, водопроводом, газом и электроэнергией;

предоставляются ли гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, скидки в размере 50% со стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, включая транспортные расходы.

Прокурорам надлежит также проверить полноту использования полномочий при осуществлении контроля *территориальными органами финансово-бюджетного надзора и надзора в сфере здравоохранения* за осуществлением расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субвенции, предоставляемые на оплату жилищно-коммунальных услуг.

В *медицинских учреждениях* выясняется, обеспечивается ли право граждан, подвергшихся воздействию радиации

вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, на внеочередное обслуживание в лечебно-профилактических учреждениях и аптеках; обслуживание в поликлиниках, к которым они были прикреплены до выхода на пенсию.

В *администрации организаций и на предприятиях*, где работают граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, выясняется, имеют ли они возможность реализовать свое право:

на получение пособий по временной нетрудоспособности в размере 100% фактического заработка, независимо от непрерывного стажа работы;

на доплату до размера прежнего заработка при переводе по медицинским показаниям на нижеоплачиваемую работу, которая производится за счет предприятий, учреждений, организаций до восстановления трудоспособности или до установления инвалидности;

на предоставление ежегодного очередного оплачиваемого отпуска в удобное для них время, а также дополнительного оплачиваемого отпуска для определенных категорий пострадавших продолжительностью 14 календарных дней;

на преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата независимо от времени работы на данном предприятии, в учреждении, организации;

на первоочередное трудоустройство при ликвидации или реорганизации предприятия, учреждения, организации.

В *органах социальной защиты* следует выяснить, обеспечивается ли преимущественное обеспечение указанной категории граждан местами в пансионатах ветеранов или домах-интернатах для престарелых и инвалидов.

Кроме того, в этих же органах можно проверить, осуществляется ли ежемесячная денежная компенсация в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, в установленных законом размерах.

Проводя проверку в органах социальной защиты, пенсионного обеспечения, учреждениях здравоохранения, необходимо

ознакомиться с учетной документацией (личными делами, карточками, архивными данными), с врачебными заключениями и медицинскими справками, финансовыми документами, касающимися поступления и использования бюджетных денежных средств, направленных на предоставление услуг льготным категориям граждан.

4. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ ПРАВ ВЕТЕРАНОВ, ИНВАЛИДОВ И ПЕНСИОНЕРОВ

Выявив нарушения законов, установив обстоятельства, способствующие их совершению, прокурор принимает меры к их устранению и недопущению в будущем, а также привлечению к ответственности виновных лиц. Своевременное и неуклонное применение к нарушителям прав инвалидов, ветеранов и иных социально незащищенных категорий граждан мер предусмотренной законом ответственности является одним из сдерживающих факторов. Меры ответственности за нарушения прав инвалидов, ветеранов и иных социально незащищенных категорий граждан, наложение которых может инициировать прокурор, являются достаточно разносторонними и предусмотрены трудовым, гражданским, административным, уголовным законодательством.

При этом выбор мер прокурорского реагирования зависит от характера, степени распространенности, тяжести нарушений, их структуры, динамики; характерологических особенностей самих нарушителей, вида и размера причиненного ущерба, а также ряда иных обстоятельств.

В целях предупреждения нарушений прав инвалидов, ветеранов и иных социально незащищенных категорий граждан целесообразно вносить *предостережение* о недопустимости нарушений законов. Предостережение может быть эффективным в случае непринятия или несвоевременного принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления нормативных правовых актов, направленных на обеспечение реализации ветеранами, пенсионерами и инвалидами своих прав и законных интересов, напри-

мер права бесплатного проезда в городском и междугородном общественном транспорте для ветеранов ВОВ, прав инвалидов и участников войны на льготы по оплате жилья, коммунальных услуг и топлива, на внеочередную установку телефона и др.

Если нарушение закона уже совершено, следует вносить *представление* об устранении нарушений прав инвалидов, ветеранов и иных социально незащищенных категорий граждан, их причин и способствующих им условий. Внесение представлений целесообразно для привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, по своему статусу наделенных государством обязанностями оказывать помощь инвалидам, ветеранам и иным социально незащищенным категориям граждан (из числа работников государственных или муниципальных органов) и т.д. — в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения ими своих профессиональных обязанностей по отношению к обратившимся к ним за получением такой помощи гражданам. Внося представления, прокурорам необходимо проверять, были ли реально устранены нарушения законодательства, регулирующего права пенсионеров, инвалидов и ветеранов всех категорий, добиваться восстановления нарушенных прав.

В сфере *административной юрисдикции* значение для вмешательства прокурора в целях защиты прав инвалидов, ветеранов и иных социально незащищенных категорий граждан имеют проступки, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а именно: нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости (ст. 5.42); нарушение требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов (ст. 5.43); непредставление сведений (информации) (ст. 19.7); уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур (ст. 9.13); отказ от производства транспортных средств общего пользования, приспособленных для использования инвалидами (ст. 9.14); организация транспортного обслуживания населения без создания условий доступности для инвалидов (ст. 11.24).

Так, в Оренбургской области в 2011 г. по факту непредоставления работодателями 13 предприятий информации о выполнении квоты для приема на работу инвалидов в ГУ «Центр занятости населения Оренбургского района» 13 руководителей привлечены к ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ¹.

В случаях выявления актов, ограничивающих права граждан-инвалидов по признаку социальной принадлежности, препятствующих осуществлению права свободного передвижения с использованием общественного транспорта в равных условиях с другими гражданами, противоречащих законодательству о праве граждан на обращение в государственные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления, прокурором в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре приносит *протест* в орган или должностному лицу, издавшему этот акт. Протест содержит мотивированное требование прокурора об отмене или приведении в соответствие с законом опротестованного акта или его части.

Прокурор также в случае необходимости может обратиться в суд с *заявлением* в защиту прав инвалидов, ветеранов и иных социально незащищенных категорий граждан. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Вышеуказанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь, и ряд других.

Анализ практики прокурорского надзора показал, что наиболее распространенными являются иски с требованием обязать органы исполнительной власти, местного самоуправления,

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75179/>

юридических лиц оборудовать социально значимые, транспортные объекты специальными приспособлениями для инвалидов, а также иски в защиту жилищных и пенсионных прав, прав на санаторно-курортное лечение, обеспечение средствами реабилитации, лекарствами, о взыскании стоимости проезда к месту отдыха и обратно, на приобретение единого билета для льготного проезда, обеспечение безопасности пожилых людей, проживающих в специализированных учреждениях.

Так, например, прокурор г. Калуги в 2011 г. направил в суд 68 заявлений к Калужскому региональному отделению Фонда социального страхования в интересах инвалидов о предоставлении санаторно-курортных путевок в соответствии со ст. 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи»¹.

Предметом исков прокуроров в этой сфере может быть обеспечение инвалидов беспрепятственным доступом к объектам социальной и транспортной инфраструктуры; необходимость возврата недополученной пенсии в связи с применением территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации ограничивающего коэффициента; необходимость обеспечения местными администрациями муниципальных библиотек специальной литературой для инвалидов по зрению; признание незаконным бездействия работодателей в виде непредоставления информации о выполнении квоты для приема на работу инвалидов в центры занятости, предоставление льгот по оплате коммунальных услуг и др.

Например, Одинцовская городская прокуратура Московской области в ходе проведения проверки установила, что Одинцовское управление социальной защиты населения не предоставляет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, льготу на оплату коммунальных услуг в виде водоотведения и горячего водоснабжения.

По результатам проверки прокурор города Одинцово обратился в суд с заявлениями в интересах граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Требования прокурора суд удовлетворил, признав

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74695/>

незаконными действиями Одинцовского управления социальной защиты населения по отказу гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в предоставлении меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг в размере 50% за пользование горячим водоснабжением и водоотведением, и обязал произвести перерасчет сумм оплаты за коммунальные услуги¹.

Прокуроры активно используют полномочия по защите прав инвалидов, престарелых граждан в судебном порядке, что позволило повысить результативность принимаемых мер и добиться реального восстановления нарушенных прав.

В случаях, когда противоправные деяния содержат признаки преступлений, прокурор в соответствии со ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Например, мерами прокурорского реагирования могут быть пресечены факты хищения работодателями выделенных государственных финансовых средств населения на приобретение оборудования для оснащения специальных рабочих мест инвалидов.

В Костромской области по результатам проведенной проверки возбуждено уголовное дело в отношении индивидуального предпринимателя по ч. 1 ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (мошенничество). Так, установлено, что он присвоил деньги, выделенные ему как работодателю Центром занятости населения на приобретение оборудования для оснащения специального рабочего места инвалида. Приговором Красносельского районного суда предприниматель признан виновным, ему назначено наказание в виде лишения свободы на срок 1 год 2 месяца условно².

Прокурор, выбирая меры реагирования, решает, какие из них наиболее эффективны для устранения выявленных нару-

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-72541/>

² URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75179/>

шений законодательства, будут способствовать реальному восстановлению нарушенных прав инвалидов и пенсионеров, направлены на привлечение к ответственности должностных лиц, допустивших ущемление прав социально незащищенных категорий граждан.

В актах прокурорского реагирования следует излагать правовую сущность выявленных нарушений, указывать конкретные правовые нормы, послужившие основанием для принятия прокурором соответствующих мер, а также негативные последствия нарушений закона, причины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. В целях повышения результативности актов реагирования целесообразно предлагать рассматривать их с участием представителя прокуратуры. При этом необходимо контролировать фактическое устранение нарушений законов.

И.С. Викторов

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ЗДОРОВЬЕ»

В Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41).

В целях коренной модернизации системы здравоохранения в Российской Федерации с 1 января 2006 г. начал реализовываться приоритетный национальный проект «Здоровье»¹, разработанный по предложению Президента страны. Принятие данного проекта было обусловлено сложившимися в сфере здравоохранения негативными проблемами: высоким уровнем смертности, наличием большого количества инвалидов в структуре населения России; низким уровнем рождаемости и высоким уровнем смертности, продолжающимся в стране снижением продолжительности жизни населения, недостаточной укомплектованностью первичного звена здравоохранения, высокой изношенностью основных фондов и медицинского оборудования в лечебно-профилактических учреждениях. В соответствии с основными целями данного проекта его практическая реализация осуществляется по таким основным направлениям, как укрепление здоровья граждан, повышение доступности и качества медицинской помощи, развитие первичного звена здравоохранения, совершенствование профилактического направления в сфере здравоохранения и профилактика заболеваний, обеспечение пациентов высокотехнологичной медицинской

¹ Далее — ПНП «Здоровье».

помощью, реализация государственной программы «Родовые сертификаты».

Важнейшей задачей всех государственных органов страны является обеспечение реализации поставленных целей ПНП «Здоровье».

1. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОЕКТА

Основу правового регулирования ПНП «Здоровье» составляют положения Конституции Российской Федерации, Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», другие федеральные законы и постановления Правительства Российской Федерации, относящиеся к сфере здравоохранения.

В соответствии с требованиями, вытекающими из действующего законодательства, в конце 2005 г. были разработаны «Направления, основные мероприятия и параметры приоритетного национального проекта «Здоровье», утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации (протокол № 2 от 21.12.2005). Одновременно распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.11.2005 № 1926-р был утвержден специальный план подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов¹.

Необходимо особо отметить, что в соответствии с порядком, установленным вышеназванными актами, в дальнейшем практическая медицинская деятельность по обеспечению намеченных ПНП «Здоровье» целей и задач осуществляется на основе нормативных правовых актов, принимаемых Правительством Российской Федерации.

К числу наиболее значимых, принятых за последнее время, можно отнести следующие постановления Правительства Российской Федерации, которые имеют непосредственное отношение к порядку и основаниям оказания медицинской помощи различным категориям граждан, к наиболее значимым вопросам финансового, бюджетного и нормативного обеспечения этой

¹ СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4956.

и иной медицинской деятельности в рамках реализации ПНП «Здоровье»:

Постановление от 07.02.2011 № 60 «О порядке реализации мероприятий по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи, проводимых в рамках региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации»;

Постановление от 21.12.2011 № 1062 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при оказании высокотехнологичной медицинской помощи гражданам Российской Федерации»;

Постановление от 21.12.2011 № 1065 «О финансовом обеспечении реализации комплекса мер по выхаживанию новорожденных с низкой и экстремально низкой массой тела в федеральных государственных бюджетных учреждениях»;

Постановление от 26.12.2011 № 1143 «О порядке предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий, направленных на совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях»;

Постановление от 26.12.2011 № 1152 «О порядке предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий, направленных на совершенствование организации медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями»;

Постановление от 27.12.2011 № 1164 «О финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий, направленных на совершенствование медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями»;

- Постановление от 27.12.2011 № 1166 «О финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий, направленных на формирование здорового образа жизни у населения Российской Федерации, включая сокращение потребления алкоголя и табака»;
- Постановление от 28.12.2011 № 1181 «О финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий, направленных на обследование населения с целью выявления туберкулеза, лечения больных туберкулезом, а также профилактических мероприятий»;
- Постановление от 30.12.2011 № 1218 «О финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий по развитию службы крови», которым установлены Правила финансового обеспечения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий по развитию службы крови; Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий по развитию службы крови. Указанным постановлением утвержден перечень субъектов Российской Федерации, которым осуществляется закупка и передача компьютерного и сетевого оборудования с лицензионным программным обеспечением для реализации мероприятий по развитию службы крови;
- Постановление от 31.12.2010 № 1233 «О порядке финансового обеспечения расходов на оплату медицинским организациям услуг по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности, и медицинской помощи, оказанной женщинам и новорожденным в период родов и в послеродовой период, а также диспансерному (профилактическому) наблюдению ребенка в течение первого года жизни»;
- Постановление от 31.12.2010 № 1236 «О финансовом обеспечении закупок диагностических средств и противовирусных препаратов для профилактики, выявления, мониторинга лечения и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С».

Из содержания приведенных нормативных правовых актов видно, что они регулируют сферу бюджетного и финансового обеспечения многообразной целевой медицинской деятельности. Поэтому хорошее знание правовой базы, регулирующей сферу ПНП «Здоровье», — прямая обязанность прокурорских работников, закрепленных за рассматриваемым направлением прокурорского надзора. Практическая реализация этой задачи достигается путем организации в прокуратуре систематизации всего блока законодательства, регулирующего сферу здравоохранения. Системная постановка в прокуратуре данной работы, безусловно, положительно влияет на совершенствование организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации ПНП «Здоровье», и фактически ее можно рассматривать первичной стадией в мониторинге совокупного надзорного процесса.

2. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРОКУРОРА¹

Прокуроры субъектов Российской Федерации и подчиненные им прокуроры в работе по организации надзора за исполнением законодательства при реализации ПНП «Здоровье» руководствуются приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации. Конкретные цели и основные задачи прокурорского надзора на данном направлении определяются требованиями, изложенными в приказах Генерального прокурора Российской Федерации:

от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в п. 7.1 которого всем прокурорам предложено акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь;

¹ Общие вопросы организации надзорной работы прокурора см.: Организация работы городской (районной) прокуратуры: методич. пособие. М., 2001. С. 28–48; Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлева, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2012. С. 44–96.

от 19.01.2007 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов», в п. 1 которого прокурорам предложено «считать надзор за исполнением законодательства в данной области одним из наиболее важных направлений деятельности органов прокуратуры».

Специфика и особенность прокурорского надзора прежде всего заключаются в том, что в основу реализации ПНП «Здоровье» положены постановления Правительства Российской Федерации, соответствующие федеральные и региональные целевые программы в сфере здравоохранения.

По этому вопросу в преамбуле приказа Генерального прокурора РФ № 11 от 19.01.2007 сказано, что «успешное воплощение этих программ в жизнь невозможно без неукоснительного исполнения органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами федерального законодательства...»

Поскольку все федеральные программы в сфере здравоохранения утверждались постановлениями Правительства Российской Федерации, то можно сделать вывод о том, что они включены в понятие «федерального законодательства» в контексте преамбулы названного выше приказа № 11 Генерального прокурора РФ и, следовательно, должны быть включены в предмет прокурорского надзора.

Исходя из содержания указанных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, к основным целям прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правоотношений можно отнести:

соблюдение норм Конституции Российской Федерации о правах граждан на охрану их здоровья;
исполнение законодательства, регулирующего сферу действия ПНП «Здоровье».

В практическом плане обеспечение реализации обозначенных целей требует от прокуроров решения таких основных задач:

1. Регулярно проводить анализ и обобщение работы по информационно-аналитическому обеспечению своей деятельности и принимать целевые конкретные меры по дальнейшему

совершенствованию качества и уровня этой работы, направленной на повышение эффективности прокурорского надзора.

2. Ежемесячно анализировать и обобщать информацию о состоянии законности в рассматриваемой сфере, выявлять наиболее типичные и распространенные нарушения законодательства и на этой основе планировать и осуществлять проверки на конкретных объектах, где требуется прокурорское вмешательство.

3. Повышать эффективность надзора за законностью правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, территориальными органами контроля и надзора, обеспечивая их обоснованность и законность.

В современных условиях в число наиболее актуальных выдвигается прокурорский надзор за исполнением законодательства при реализации ПНП «Здоровье». В содержательном плане в этом проекте заложен более широкий спектр социально-экономических и специальных узкоmedizinских задач, но их практическая реализация направлена на улучшение здоровья населения России и, таким образом, непосредственно связана с обеспечением прав граждан на медицинскую помощь.

В обобщенно конкретизированном виде предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации ПНП «Здоровье» представляется в виде конкретной функциональной деятельности прокурора, направленной на своевременное и полное выявление, устранение, пресечение и предупреждение правонарушений в сфере здравоохранения.

Важнейшим элементом организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации ПНП «Здоровье» является работа прокурора по информационно-аналитическому обеспечению.

Информационное обеспечение деятельности прокурора базируется на следующих основных принципах: оперативности информации; своевременности получения информации; полноты информации; достоверности информации. В целом же информационно-аналитическая работа должна отвечать ряду важных требований, к числу которых следует отнести непрерывность — систематическое накопление и анализ информации; комплекс-

ное использование различных источников и методов получения информации.

Изученные материалы свидетельствуют, что уровень организации работы прокурора и высокая результативность надзорных проверок во многом определяются полнотой и качеством поступающей в прокуратуру информации, содержащей сведения о совершенных правонарушениях на поднадзорных объектах сферы здравоохранения. Поэтому в каждой прокуратуре необходимо использовать все возможные источники информации о нарушениях законодательства, регулирующего сферу реализации ПНП «Здоровье».

Основными источниками информации о нарушениях законодательства в рамках реализации ПНП «Здоровье» являются:

- заявления и обращения граждан в прокуратуру, материалы проведенных прокурорами проверок по ним;
- статистические отчеты, относящиеся к сфере здравоохранения, поступающие в определенные сроки в органы Росстата;
- материалы проверок, проведенных контролирующими органами в государственных, муниципальных и частных медицинских учреждениях и других лечебно-профилактических учреждениях;
- материалы уголовных, гражданских и административных дел по вопросам сферы здравоохранения;
- сообщения в печати, по радио и телевидению;
- иные источники информации о нарушении прав граждан на медицинское обслуживание.

Информацию о нарушениях законодательства о реализации ПНП «Здоровье» также можно получить непосредственно в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и в органах местного самоуправления из следующих источников: нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам здравоохранения;

территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, включающих в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования;

соглашения между Министерством здравоохранения Российской Федерации и высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение мероприятий ПНП «Здоровье»;

отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии.

Применительно к организации информационного обеспечения следует отметить, что в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» информация по требованию прокурора предоставляется в установленный срок безвозмездно.

Качественно и своевременно проведенный анализ и обобщение поступившей в прокуратуру информации о совершенных правонарушениях позволяет прокурору определить конкретный объект проверки и включить в план работы.

В практическом аспекте понятие, задачи и принципы планирования работы в органах прокуратуры рассмотрены в методических пособиях НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Изучение материалов прокурорского надзора показало, что в целом работа по надзору за исполнением законодательства при реализации ПНП «Здоровье» строится на плановой основе, а планирование работы осуществляется по полугодиям. Соответствующие мероприятия по исполнению законодательства о реализации ПНП «Здоровье» предусматриваются в соответствующих пунктах (подразделах) планов работы прокуратуры.

3. ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Проверка исполнения закона является одним из важнейших инструментов осуществления полномочий прокурора по выявлению нарушений законодательства о здравоохранении, включая сферу реализации ПНП «Здоровье». Однако при этом прокуроры обязаны строго соблюдать требования п. 2 ст. 21 Федерально-

го закона «О прокуратуре Российской Федерации» о том, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

Основные этапы проверки: подготовительный, собственно проверка, реализация материалов проверки.

Организационное обеспечение проведения проверки строится применительно к содержанию действий прокурора на всех указанных этапах. На подготовительном этапе производится целенаправленное, предметное изучение законодательства, предельно точное определение задач проверки, содержание необходимой информации, ее источников, средств получения, состава лиц, включая и специалистов, силами которых намечается провести проверку.

Необходимо отметить, что организация этой работы прокуратуры определяется содержанием п. 6 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195, в котором указано: проверки исполнения законов проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, а в качестве повода для прокурорских проверок рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях законов.

Выбрав объект проверки исполнения законодательства при реализации ПНП «Здоровье», прокурор разрабатывает план ее проведения. На стадии подготовки к проверке прокурором определяется основной круг вопросов, подлежащих выяснению. Конкретный перечень вопросов формулируется с учетом характера предстоящей проверки на выбранном объекте, степени распространенности и характера нарушений законодательства, правового статуса объекта проверки и числа лиц, привлекаемых к намеченной проверке, контрольных сроков проведения проверки и других конкретных обстоятельств.

При проведении проверки исполнения законодательства при реализации ПНП «Здоровье», как видно из материалов практики, прокуроры обращают внимание на следующие вопросы:

- целевое и рациональное использование учреждениями здравоохранения бюджетных и внебюджетных средств, выделенных в рамках реализации ПНП «Здоровье»;
- соблюдение прав медицинских работников, в том числе на увеличение заработной платы, своевременное и в полном объеме получение ежемесячных выплат за оказание дополнительной медицинской помощи на основе государственного задания;
- проведение дополнительной иммунизации населения в рамках национального календаря прививок;
- обеспечение массового обследования новорожденных детей с целью выявления наследственных заболеваний;
- соблюдение условий осуществления денежных выплат медицинскому персоналу по «родовым сертификатам»;
- проведение дополнительной диспансеризации работающего населения;
- укрепление материально-технической базы диагностической службы первичной медицинской помощи и скорой медицинской помощи;
- обеспечение медицинских учреждений высокотехнологичным медицинским оборудованием;
- соблюдение федерального законодательства органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, должностными лицами учреждений здравоохранения при издании нормативных правовых актов по реализации ПНП «Здоровье»;
- не было ли фактов незаконного сужения или расширения перечня медицинских работников, имеющих право на получение дополнительного вознаграждения;
- не было ли нарушений прав женщин на оказание дополнительной бесплатной медицинской помощи при беременности и родах;
- не было ли нарушений установленного порядка осуществления денежных выплат медицинскому персоналу по родовым сертификатам;

имели ли место случаи нецелевого расходования бюджетных средств, выделенных в рамках реализации ПНП «Здоровье»; не нарушается ли законодательство при проведении дополнительной иммунизации населения в рамках национального календаря профилактических прививок (невыполнение мероприятий по иммунизации либо несвоевременность их проведения);

нет ли случаев присвоения и хищения денежных средств, выделенных медицинским учреждениям в рамках реализации ПНП «Здоровье»;

не допускаются ли нарушения, связанные с осуществлением поставок медицинского оборудования для укрепления материально-технической базы диагностической службы первичной и скорой медицинской помощи;

функционирует ли диагностическое оборудование, поставленное по государственному контракту (приняты ли меры по подготовке помещения, имеются ли соответствующие лицензии у учреждений на определенные виды диагностической деятельности);

нет ли фактов поставок учреждениям здравоохранения неисправных и некомплектованных в соответствии с государственными контрактами автомобилей скорой медицинской помощи;

не было ли случаев нарушения Трудового кодекса РФ в части совмещения медицинскими специалистами работ в нескольких лечебных учреждениях одновременно, следствием чего может быть оказание пациентам некачественной медицинской помощи.

Исходя из специфики нормативных правовых актов (постановлений Правительства Российской Федерации), регулирующих основания, порядок и условия финансово-бюджетного обеспечения разноплановой медицинской деятельности, в ходе целевых прокурорских проверок, основанных на сигналах о совершенных правонарушениях в сфере реализации национального проекта «Здоровье», прокурор может проверить дополнительно следующий круг вопросов:

выполняются ли в субъектах Российской Федерации региональные программы по модернизации здравоохранения, в том

- числе в части исполнения мероприятий по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи;
- обеспечивается ли соблюдение порядка, условий и целевого назначения предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при оказании высокотехнологичной медицинской помощи гражданам страны:
 - связанных с реализацией мероприятий, направленных на совершенствование медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями;
 - связанных с реализацией мероприятий, направленных на совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях;
 - связанных с реализацией мероприятий по совершенствованию медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями, по формированию здорового образа жизни, по повышению эффективности профилактических мер по выявлению и лечению туберкулеза, по развитию службы крови, а также по финансовому обеспечению расходов, связанных с проведением дополнительной диспансеризации работающих граждан, и финансовому обеспечению закупок диагностических средств для выявления и мониторинга лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С.

Дополнительно, при наличии конкретных сигналов, прокурор проверяет вопросы, относящиеся к порядку заключения соответствующих соглашений о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение мероприятий в рамках реализации ПНП «Здоровье», эффективность использования бюджетных средств, выясняет при этом, осуществлено ли взыскание субсидии в доход федерального бюджета в случае ее нецелевого использования и иные вопросы, диктуемые характером проверяемых фактов.

Из приведенного выше перечня примерного круга вопросов, подлежащих выяснению в процессе осуществления проверок, видна особая их специфичность, определяемая характером и со-

держательной сущностью многих нормативных правовых актов, относящихся к регулированию сферы здравоохранения и многих сугубо целевых видов медицинских услуг. Поэтому прокурорам целесообразно во всех необходимых случаях для выяснения вопросов, требующих специальных познаний, привлекать соответствующих опытных специалистов медицинского, финансово-бюджетного и иного профиля.

Объектами прокурорского надзора являются те поднадзорные объекты, которые реализуют требования законодательства о реализации ПНП «Здоровье». В субъектах Российской Федерации органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов органами исполнительной и законодательной власти, органами местного самоуправления, территориальными органами контроля, уполномоченными в сфере здравоохранения, в рамках проекта, а также органами управления и руководителями государственных, муниципальных и частных лечебно-профилактических учреждений.

Касаясь специфики методики проведения проверки исполнения законодательства при реализации ПНП «Здоровье», следует иметь в виду, что, проводя на поднадзорном объекте проверку, прокурору во всех без исключения случаях надлежит обращать внимание и на исполнение подзаконных актов, федеральных и территориальных целевых программ, принятых на основе и во исполнение федеральных и региональных законов, в которых предусмотрен конкретный механизм практической реализации соответствующих норм и требований закона. Только такой подход и подобное отношение к понятию специфики предмета и пределов надзора в рассматриваемом направлении прокурорской деятельности является залогом правильной организации работы органов прокуратуры.

Необходимую, важную для получения ответов на конкретные проверяемые вопросы информацию о возможных правонарушениях прокурор может получить при ознакомлении с содержанием следующих отчетных документов о реализации ПНП «Здоровье»:

1. Сведения о параметрах реализации приоритетного национального проекта, которые формируются органами исполнительной власти (форма 1 ПФ).

2. Сведения о параметрах реализации приоритетного национального проекта в субъектах Российской Федерации (форма 1 ПС).

3. Сведения о выполнении сетевого графика реализации приоритетного национального проекта в субъектах Российской Федерации (формы 2-СГ, 3-СГ).

4. Отчет о реализации мероприятий, предусмотренных актами и поручениями Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и межведомственных рабочих групп при Совете (форма 4-Н).

Указанная выше отчетность составляется ежемесячно федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Лечебно-профилактические учреждения представляют отчеты о своей деятельности органу управления здравоохранением муниципального образования и (или) территориальному фонду общего медицинского страхования, а последние представляют отчетность в органы управления здравоохранением субъектов Российской Федерации. Сводный отчет по субъекту Российской Федерации представляется в Министерство здравоохранения Российской Федерации и Федеральный фонд общего медицинского страхования.

Ознакомление с содержанием отчетных статистических документов указанных выше управлений и органов здравоохранения может дать важную информацию о нарушениях законодательства при реализации ПНП «Здоровье».

Практика свидетельствует, что в последние годы между Министерством здравоохранения Российской Федерации и высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключается соглашение о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение мероприятий ПНП «Здоровье», а поэтому составляемые в установленные сроки отчеты о расходах бюджета субъекта Российской Федерации являются источником финансового обеспечения в форме субсидии.

Прокурорская практика показывает, что в процессе проверки прокурор уточняет и определяет перечень документов, с кото-

рыми необходимо ознакомиться для получения ответа на возникающие вопросы и выявления правонарушений. В этот перечень документов входит медицинская документация, статистические отчеты, финансово-бюджетные материалы, материалы ранее проведенных проверок, выводы и заключения по жалобам граждан и другим обращениям, а также иные документы, регулирующие интересующую прокурора деятельность объекта проверки.

Наряду с вышеизложенным прокурор, исходя из конкретной ситуации, в процессе проверки использует и другие предоставленные ему законом полномочия: истребование в прокуратуру необходимых документов и материалов, получение объяснений от граждан по месту проверки либо их вызов в прокуратуру для дачи объяснений по поводу нарушений закона.

4. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Изучение и обобщение материалов надзорной практики показало, что прокуроры повсеместно проводят значительную по объему и целенаправленную по своему характеру работу, направленную на обеспечение исполнения законодательства по реализации ПНП «Здоровье». Однако в целом состояние законности в данной сфере здравоохранения нельзя признать удовлетворительным. В 2011 г. прокурорами выявлено 43 558 нарушений законодательства при реализации ПНП «Здоровье» (рост на 21,4% по сравнению с 2010 г.).

К наиболее распространенным относятся следующие типичные нарушения законодательства при реализации ПНП «Здоровье», выявляемые прокурорами субъектов Российской Федерации:

несвоевременное и неполное осуществление дополнительных выплат врачам общей (семейной) практики, участковым врачам-терапевтам и педиатрам;

нарушения порядка начисления медицинским работникам оплаты больничных листов, отпускных без учета надбавок за дополнительную медицинскую помощь, оказываемую в рамках реализации указанного проекта;

нарушения при оказании медицинской помощи женщинам в период беременности и родов: не назначались должностные

лица, ответственные за выписку родовых сертификатов, неправомерно распределялись дополнительные выплаты по родовым сертификатам, в отдельных случаях не принимались меры к оформлению родовых сертификатов при поступлении женщин без этих документов;

несвоевременная передача медицинского оборудования в оперативное управление медицинских учреждений, поставленного в рамках реализации проекта;

низкий уровень дополнительной обязательной диспансеризации населения, проживающего в сельской местности;

ненадлежащее, нецелевое и неэффективное оснащение и использование лечебно-профилактических учреждений медицинским диагностическим оборудованием;

ненадлежащее оснащение учреждений (отделений) скорой медицинской помощи надлежащим санитарным автотранспортом, в том числе реанимобилями;

нарушение установленных правил и порядка проведения дополнительной иммунизации населения в рамках дополнительного календаря прививок;

нарушение введенных правил в сфере оказания высокотехнологичной медицинской помощи гражданам, а также при реализации мероприятий, направленных на совершенствование организации онкологической помощи населению, а также в сфере осуществления развития службы крови;

нецелевое и неэффективное расходование бюджетных средств, отвлечение руководителями медицинских учреждений денежных средств на цели, не предусмотренные законодательством.

Практика и результаты прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации ПНП «Здоровье» свидетельствуют о том, что наиболее характерными нарушениями являются нарушения бюджетного законодательства, неэффективное использование медицинского оборудования, нарушения в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, проведения диспансеризации, вакцинации, выдачи, хранения, учета, предъявления к оплате родовых сертификатов, при осуществлении дополнительных выплат медицинскому персоналу, использовании средств обязательного медицинского страхования.

Факты нецелевого использования бюджетных средств, выделенных лечебно-профилактическим учреждениям, вскрыты в Республике Алтай, Забайкальском, Красноярском краях, Иркутской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Самарской, Томской областях. Например, в Красноярском крае по направленным прокурором Курагинского района материалам проверки возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 292 УК РФ в отношении и.о. заведующей родильным отделением МУЗ «Курагинская ЦРБ», которая в целях увеличения объема денежных средств, подлежащих оплате за оказанные услуги, вносила в талоны родовых сертификатов заведомо ложные сведения об оказании гражданам медицинской помощи.

В сфере реализации ПНП «Здоровье» прокурорами ряда субъектов Российской Федерации выявлены нарушения законодательства при приобретении и использовании учреждениями здравоохранения медицинского оборудования, осуществлении выплат медицинским работникам за оказание дополнительной медицинской помощи и проведении диспансеризации и вакцинации.

Органами прокуратуры республик Калмыкия, Мордовия, Алтайского, Забайкальского краев, Астраханской, Волгоградской, Ленинградской, Мурманской, Новосибирской областей, г. Санкт-Петербурга вскрыты многочисленные факты нарушений при проведении дополнительной диспансеризации граждан в медицинских учреждениях. По материалам проверки, проведенной прокурором г. Зверево Ростовской области, следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Ростовской области 16.03.2011 возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 285, ч. 2 ст. 292 УК РФ в отношении главного врача МУЗ ЦГБ, которая внесла ложные сведения в отчеты о проведении профилактических прививок, при этом в целях сокрытия факта фальсификации уничтожила остатки вакцины «Гриппол» на сумму 86 тыс. руб.

По направлению «Повышение доступности и качества специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи» в Республике Алтай, Забайкальском крае, Кемеровской, Саратовской, Томской и Тюменской областях выявлены факты нарушения законодательства при строительстве и вводе

в эксплуатацию новых высокотехнологичных медицинских центров.

Установлены массовые нарушения законодательства при осуществлении региональными органами власти закупок высокотехнологичного медицинского оборудования, в том числе томографов. Так, по материалам проверки, проведенной прокуратурой Иркутской области, возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность) в отношении должностных лиц департамента здравоохранения области в связи с тем, что департаментом здравоохранения произведена закупка 4 компьютерных томографов для медицинских учреждений городов Иркутска и Ангарска по завышенным ценам, в результате чего федеральному бюджету причинен ущерб на сумму более 103 млн руб.

Прокурорами многих субъектов Российской Федерации по всем направлениям ПНП «Здоровье» проводилась эффективная работа в непосредственном взаимодействии с органами государственной власти и правоохранительными структурами. Совместно с контролирующими органами организованы проверки правомерности расходования бюджетных средств, выделенных на реализацию этого проекта, приняты комплексные меры для обеспечения прав граждан, а также режима законности в деятельности хозяйствующих субъектов, вовлеченных в данную сферу правоотношений.

Материалы прокурорского надзора прокуроров ряда субъектов Российской Федерации свидетельствуют, что органы государственного контроля (Росздравнадзор и его территориальные органы, контрольные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления) ненадлежащим образом выполняют свои полномочия в сфере здравоохранения, а потому не в полной мере обеспечивают исполнение законодательства по реализации ПНП «Здоровье».

5. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Анализ статистических данных свидетельствует о постоянной значительной интенсификации надзорной деятельности органов прокуратуры по устранению выявляемых нарушений зако-

нодательства при реализации ПНП «Здоровье». Одновременно прокуроры активно использовали разные формы реагирования в целях устранения выявляемых нарушений законодательства при реализации ПНП «Здоровье».

В 2011 г. органами прокуратуры в целях устранения выявленных правонарушений принесено 529 протестов, внесено 7229 представлений, по результатам рассмотрения которых 9794 лица привлечены к дисциплинарной ответственности, а по постановлениям прокуроров 1747 человек привлечены к административной ответственности, по результатам прокурорских проверок возбуждено 183 уголовных дела. В суды направлено 8695 исков (заявлений) по материалам общенадзорных проверок.

Активно применяется предостережение в целях предупреждения правонарушений при реализации ПНП «Здоровье» (всего в 2011 г. было объявлено 539 предостережений о недопустимости нарушений закона).

Вскрыты факты нецелевого использования бюджетных средств, выделенных лечебно-профилактическим учреждениям. К примеру, Лазовским районным судом Приморского края удовлетворен иск прокурора района о понуждении муниципального учреждения «Центральная районная больница с. Лазо» в срок до 31.12.2010 возместить средства государственного внебюджетного фонда, израсходованные не по целевому назначению, в сумме 153,6 тыс. руб. При этом главный врач больницы по факту нецелевого расходования бюджетных средств, выделенных на приобретение медицинского оборудования для оказания медицинской помощи женщинам в период беременности, привлечен к административной ответственности.

В Ханты-Мансийском автономном округе прокуратурой установлено, что в детской поликлинике № 2 г. Сургута поставленное в рамках региональной программы передовое офтальмологическое оборудование не использовалось ввиду отсутствия соответствующего специалиста. По результатам рассмотрения внесенного прокурором главе города представления приняты меры по укомплектованию учреждения здравоохранения необходимым кадровым составом.

Продолжают иметь место факты нецелевого использования автотранспорта, поставленного в рамках проекта. Прокурорами г. Черкесска и Прикубанского района Карачаево-Черкесской Республики установлено, что автомобили скорой медицинской помощи используются лечебными учреждениями для хозяйственных нужд, в отсутствие средств пожаротушения, под управлением лиц, не прошедших предрейсовые медицинские осмотры. По выявленным нарушениям в адрес главных врачей муниципальных учреждений здравоохранения внесено 8 представлений, по результатам рассмотрения которых 11 виновных должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Меры реагирования по обеспечению эффективного и целевого использования медицинского оборудования принимались прокурорами республик Башкортостан, Марий Эл, Татарстан, Тыва, Удмуртской и Чувашской республик, Владимирской, Воронежской, Курской, Омской, Пензенской, Псковской, Самарской, Смоленской, Тверской, Томской, Ульяновской, Челябинской, Ярославской областей.

Прокурорами выявлены многочисленные факты нарушений при проведении дополнительной диспансеризации граждан в медицинских учреждениях (республики Алтай, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Алтайский, Забайкальский, Красноярский, Пермский и Хабаровский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Орловская, Пензенская, Томская и Ульяновская области), по которым приняты необходимые меры реагирования, нарушения устранены.

Так, в Тюменской области по указанию главного врача ГЛПУ «Областная больница № 24» в медицинскую документацию медработниками внесены заведомо ложные сведения о диспансеризации 738 детей и молодежи в возрасте от 14 лет до 21 года и мужчин в возрасте от 35 до 55 лет. В результате составления фиктивной медицинской документации учреждению перечислено 570 тыс. руб., за счет которых медперсоналу и руководству больницы выплачены денежные премии. По данному факту ГСУ при ГУВД по Тюменской области возбуждено уголовное дело. Приговором суда главный врач признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ, лишен на

2 года права занимать руководящие должности в государственных учреждениях здравоохранения.

По направлению «Развитие первичной медико-санитарной помощи и совершенствование профилактики заболеваний» органами прокуратуры в Республике Тыва в суды направлено 59 заявлений о принудительной госпитализации больных туберкулезом, в Алтайском крае по инициативе органов прокуратуры госпитализированы на лечение 43 человека, страдающих этим заболеванием.

В сфере действия ПНП «Здоровье» прокурорскими проверками выявлены пробелы в правовом регулировании.

Так, в Свердловской области только после внесения прокуратурой представления правительство утвердило порядок формирования перечня медицинских организаций, оказывающих высокотехнологичную медицинскую помощь за счет средств областного бюджета, а министерством здравоохранения области определены такие организации. По Постановлению прокурора области 18.04.2012 к административной ответственности по ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ (нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков) к штрафу в размере 3 тыс. руб. привлечен заместитель министра здравоохранения области за несоблюдение законодательства о закупках при приобретении дорогостоящего медицинского оборудования в рамках реализации региональной программы модернизации здравоохранения на 2011–2012 гг.

Прокурорскими проверками установлены случаи ненадлежащего использования медицинского оборудования, приобретенного в рамках реализации ПНП «Здоровье».

В Курганской области закупленное по государственным контрактам за счет средств федерального бюджета медицинское оборудование на сумму свыше 1 млн руб. для нужд ГБУ «Лебяжьевская ЦРБ» своевременно в эксплуатацию не введено из-за несоблюдения сроков капитального ремонта помещений. В этом же субъекте Российской Федерации проверка в ГБУ «Альменевская ЦРБ» показала, что в больнице не налажена работа по надлежащему техническому обслуживанию части клинико-диа-

гностического оборудования, что представляет опасность для пациентов и медицинского персонала.

В Тюменской области установлен факт несоблюдения графика ввода в эксплуатацию модульного здания для размещения фельдшерско-акушерского пункта в Нижнетавдинском районе.

По представлениям прокуроров нарушения закона устранены, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В заключение необходимо также отметить, что при организации работы прокурорам необходимо руководствоваться требованиями, изложенными в абз. 3 преамбулы приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.01.2007 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов» о том, что при этом акты прокурорского надзора не должны создавать препятствий для реализации приоритетных национальных проектов, в том числе для осуществления федеральных и региональных целевых программ.

Важнейшей завершающей стадией организации работы прокурора по надзору за исполнением рассматриваемого законодательства является постановка надлежащего контроля за рассмотрением актов реагирования, принятие мер по безусловному исполнению всеми адресатами законных требований прокурора.

Изложенные в настоящей статье рекомендации и алгоритм действий прокурора на определенных стадиях надзорного процесса носят методический характер и могут изменяться, дополняться и совершенствоваться прокурором с учетом специфики конкретной надзорной проверки¹.

¹ Более подробное изложение содержится в работах НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ. См.: Прокурорский надзор за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов. М., 2008; Прокурорский надзор за исполнением законодательства о целевом использовании бюджетных средств. М., 2009.

Т.В. Ашиткова, Н.В. Щукина

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВАХ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ

Охрана здоровья граждан занимает ключевое место в социальной политике государства. Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). Реализация этого права невозможна без соответствующего лекарственного обеспечения.

Анализ практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о лекарственных средствах свидетельствует о многочисленных нарушениях. Проводимые прокурорами проверки исполнения законодательства о лекарственных средствах выявили слабую работу контролирующих органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления по пресечению правонарушений, что свидетельствует о необходимости укрепления законности в указанной сфере.

О необходимости надлежащего обеспечения граждан лекарственными средствами свидетельствует особое внимание, уделяемое этой проблеме государством. Распоряжением Правительства РФ от 01.10.2010 № 1660-р утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», в которой установлены критерии гарантированности и доступности лекарственного обеспечения граждан.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕКАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН

В сфере лекарственного обеспечения населения действуют многочисленные нормативные правовые акты, в частности федеральные законы: от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (далее — Закон № 61-ФЗ); от 30.11.2011 № 357-ФЗ «О нормативе финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, на 2012 год»; от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»; от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»; от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»; от 07.11.2000 № 136-ФЗ «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием»; Закон Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и др.

Вопросы политики Российского государства в отношении социально незащищенных категорий граждан урегулированы в Указах Президента Российской Федерации от 02.10.1992 № 1157 «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» и от 07.05.2012 № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения».

Базовые положения федеральных законов развернуты и конкретизированы в Постановлениях Правительства Российской Федерации: от 06.07.2012 № 686 «Об утверждении Положения о лицензировании производства лекарственных средств»; от 26.12.2011 № 1155 «О закупках лекарственных препаратов, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после

трансплантации органов и (или) тканей»; от 01.08.2011 № 637 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на осуществление организационных мероприятий по обеспечению граждан лекарственными препаратами, предназначенными для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей»; от 17.02.2011 № 91 «О федеральной целевой программе «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»; от 31.12.2010 № 1221 «О порядке выдачи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписаний о приведении в соответствие с законодательством Российской Федерации решений об установлении предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов»; от 30.12.2010 № 1199 «О предоставлении из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения»; от 29.10.2010 № 865 «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов»; от 31.03.2010 № 203 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля за ценами на лекарственные средства, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств»; от 16.12.2009 № 1023 «О создании федерального резервного запаса лекарственных средств и средств индивидуальной защиты»; от 08.08.2009 № 654 «О совершенствовании государственного регулирования цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важ-

нейших лекарственных препаратов»; от 22.06.2009 № 508 «Об установлении государственных квот на наркотические средства и психотропные вещества»; от 27.12.2004 № 856 «Об утверждении Правил обеспечения бесплатными медикаментами для лечения ВИЧ-инфекции в амбулаторных условиях в федеральных специализированных медицинских учреждениях»; от 12.12.2004 № 769 «О мерах по обеспечению лекарственными средствами отдельных категорий граждан, имеющих право на государственную социальную помощь в виде набора социальных услуг»; от 30.06.1998 № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» и др.

Важные вопросы организации лекарственного обеспечения граждан решены в распоряжениях Правительства Российской Федерации: от 30.07.2012 № 1378-р «Об установлении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2013 год»; от 08.12.2011 № 2217-р «О распределении в 2012 году предоставляемых из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения»; от 07.12.2011 № 2199-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2012 год»; от 06.07.2010 № 1141-р «Об утверждении перечня стратегически значимых лекарственных средств»; от 31.12.2008 № 2053-р «О перечне централизованнокупаемых за счет средств федерального бюджета лекарственных средств».

Кроме того, прокурору целесообразно ознакомиться с нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обращения лекарственных средств для медицинского применения, фармацевтической деятельности, включая обеспечение качества, эффективности и безопасности лекарственных средств для медицинского применения.

Государственное регулирование в сфере производства и обращения лекарственных средств осуществляется феде-

ральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

К полномочиям федеральных органов исполнительной власти при обращении лекарственных средств относятся: государственный контроль (надзор) в сфере обращения лекарственных средств; лицензирование производства лекарственных средств и фармацевтической деятельности; организация экспертизы лекарственных средств; выдача разрешений на проведение клинических исследований лекарственных препаратов; государственная регистрация лекарственных препаратов; государственная регистрация установленных производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты; аттестация и сертификация специалистов и др. (ст. 5 Закона № 61-ФЗ).

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации обладают следующими полномочиями в сфере обращения лекарственных средств: разработка и реализация региональных программ обеспечения населения лекарственными препаратами; установление предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов; осуществление регионального государственного контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, организациями оптовой торговли, аптечными организациями, индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на фармацевтическую деятельность (ст. 6 Закона № 61-ФЗ).

Проблема обеспечения населения Российской Федерации лекарствами в значительной степени определяется оптимальной ценовой политикой государства и ее соблюдением субъектами рынка лекарств.

Государственное регулирование цен на лекарственные препараты для медицинского применения осуществляется посредством:

- утверждения перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- утверждения методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- государственной регистрации установленных производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- ведения государственного реестра предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- утверждения методики установления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- установления предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- осуществления федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств и регионального государственного контроля за применением цен на лекарственные препараты;
- применения предусмотренных законодательством Российской Федерации мер ответственности за нарушение порядка ценообразования на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты и др.

Постановлением Правительства РФ от 29.10.2010 № 865

«О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» утверждены Правила, которые регламентируют процедуру регистрации и перерегистрации предельных отпускных цен, в том числе установлен перечень представляемых производителями лекарственных препаратов сведений¹.

Государственный контроль (надзор) в сфере обращения лекарственных средств в соответствии со ст. 9 Закона № 61-ФЗ включает в себя:

лицензионный контроль в сфере производства лекарственных средств и в сфере фармацевтической деятельности;
федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств.

Лицензионный контроль в сфере производства лекарственных средств и в сфере фармацевтической деятельности осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации согласно их компетенции с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», который к числу лицензируемых относит: фармацевтическую деятельность; производство лекарственных средств; деятельность, связанную с оборотом наркотических средств и психотропных веществ и их прекурсоров.

Во исполнение вышеназванного Федерального закона Правительством Российской Федерации приняты постановления,

¹ По вопросам регулирования цен на лекарственные средства принят целый ряд Постановлений Правительства РФ, в частности от 30.12.2009 № 1116 «О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам, связанным с регулированием цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства», от 31.03.2010 № 203 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля за ценами на лекарственные средства, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств»; от 08.08.2009 № 654 «О совершенствовании государственного регулирования цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства» и др.

регулирующие вопросы лицензирования обращения лекарственных средств: от 06.07.2012 № 686 «Об утверждении Положения о лицензировании производства лекарственных средств»; от 22.12.2011 № 1081 «О лицензировании фармацевтической деятельности»; от 22.12.2011 № 1085 «О лицензировании деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений».

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими лицензирование в сфере обращения лекарственных средств, являются:

Росздравнадзор, который лицензирует: 1) фармацевтическую деятельность, за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами, предназначенными для медицинского применения, и аптеками федеральных организаций здравоохранения; 2) оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений — в части оборота наркотических средств, психотропных веществ, за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации осуществляет лицензирование производства лекарственных средств для медицинского применения.

Федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в порядке, который должен быть установлен Правительством Российской Федерации.

Основные функции по федеральному государственному надзору в сфере обращения лекарственных средств осуществляет Росздравнадзор и его территориальные органы.

Полномочия Росздравнадзора в сфере обращения лекарственных средств закреплены в Положении, утвержденном Поста-

новлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 323. Территориальные органы (Управления) Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации в соответствии с Положением, утвержденным приказом Минздравсоцразвития России от 22.11.2004 № 205, уполномочены осуществлять контроль за проведением доклинических исследований лекарственных средств, клинических исследований лекарственных препаратов, а также качеством, производством лекарственных средств, изготовлением лекарственных препаратов, хранением, перевозкой, ввозом на территорию Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, уничтожением лекарственных средств, применением лекарственных препаратов; применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Кроме того, территориальные органы Росздравнадзора: проводят мониторинг ассортимента и цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты; мониторинг безопасности лекарственных препаратов, находящихся в обращении на территории Российской Федерации;

выдают лицензии на осуществление фармацевтической деятельности; деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в Список II; деятельности, связанной с оборотом психотропных веществ, внесенных в Список III; деятельности, связанной с производством, переработкой, хранением, реализацией, приобретением и использованием прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ.

Управления Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации в установленном порядке проводят проверку деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами, организаций, в сферу деятельности которых входит социальная защита населения, других организаций и индивидуальных предпринимателей.

Контроль за обращением наркотических и психотропных лекарственных препаратов осуществляют *Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России)* и входящие

в ее систему региональные управления ФСКН России, управления (отделы) ФСКН России по субъектам Российской Федерации.

В соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 28.07.2004 № 976, ФСКН России контролирует деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в пределах своей компетенции — в области оборота сильнодействующих веществ; лицензирует деятельность в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ и выдает необходимые разрешения.

В целях повышения доступности лекарственных средств российским законодателем приняты и другие нормативные правовые акты. Так, для обеспечения более благоприятных условий лечения наиболее распространенных заболеваний распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.07.2010 № 1141-р утвержден Перечень стратегически значимых лекарственных средств, производство которых должно быть обеспечено на территории Российской Федерации. Приказом Минздравсоцразвития России от 15.09.2010 № 805н в соответствии с требованиями ст. 55 Закона № 61-ФЗ утвержден минимальный ассортимент лекарственных препаратов для медицинского применения, необходимых для оказания медицинской помощи, который аптечные учреждения, индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на фармацевтическую деятельность, обязаны обеспечивать.

2. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБОРОТА ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ И ЛЕКАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Результаты анализа и обобщения правоприменительной практики свидетельствуют, что по своему характеру, направленности и содержанию нарушения законов в рассматриваемой сфере неоднородны и охватывают следующие наиболее типичные нарушения законодательства:

1. Нарушения, допускаемые региональными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, ор-

ганами местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов по вопросам оборота лекарственных средств и лекарственного обеспечения.

В отдельных регионах прокурорами установлены факты бездействия органов государственной власти в части осуществления полномочий по надлежащему обеспечению населения гарантированной медицинской помощью, ими не были своевременно приняты нормативные правовые акты, устанавливающие предельные оптовые и предельные розничные надбавки к фактическим отпускным ценам производителей на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства.

2. В ряде случаев прокурорское вмешательство было вызвано ненадлежащим исполнением органами местного самоуправления и учреждениями здравоохранения полномочий по организации обеспечения учреждений муниципальной системы здравоохранения лекарственными средствами, что не позволяло гражданам своевременно и безвозмездно получать медицинскую помощь.

3. Результаты прокурорских проверок указывают на распространенность нарушений *при обращении лекарственных препаратов*.

Повсеместно нарушается лицензионное законодательство, законодательство о ценообразовании на лекарственные средства, работы (услуги) в сфере лекарственного обеспечения, законодательство о рекламе лекарственных средств.

Нередко в процессе оказания скорой медицинской помощи населению ощущается недостаток необходимых лекарственных средств.

Не соблюдается порядок изготовления, хранения, поставок и реализации лекарственных средств; не выполняются санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации торговых и складских помещений аптечных пунктов, а также требования к уничтожению пришедших в негодность лекарственных препаратов.

Виновными лицами не выполняются (частично выполняются) предписания об устранении выявленных нарушений, выданных

уполномоченными органами государственной власти по результатам контрольных мероприятий.

Зачастую отмечаются факты невыполнения лицензиатом требований и условий, установленных Положением о лицензировании фармацевтической деятельности¹, — правил изготовления лекарственных средств и требований к контролю качества лекарственных средств, изготовленных в аптечных учреждениях; правил оптовой и розничной торговли лекарственными средствами и установленных предельных оптовых и розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства; о запрещении продажи лекарственных средств, пришедших в негодность, лекарственных средств с истекшим сроком годности, фальсифицированных лекарственных средств и лекарственных средств, являющихся незаконными копиями лекарственных средств, зарегистрированных в Российской Федерации, а также об уничтожении таких лекарственных средств.

Постоянного внимания прокуроров требуют *вопросы ценообразования на лекарственные средства*, так как хозяйствующими субъектами допускается: завышение предельных оптовых и розничных торговых надбавок к отпускным ценам производителей как на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства, так и на не вошедшие в соответствующий перечень² иные лекарственные средства; неразмещение для ознакомления потребителей ценников на реализуемые безрецептурные лекарственные препараты и другие товары, разрешенные к отпуску из аптечных организаций; реализация жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, не прошедших государственную регистрацию предельных отпускных цен производителя.

Вопреки требованиям ст. 24 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» допускается *реклама ле-*

¹ Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2011 № 1081 // СЗ РФ. 02.01.2012. № 1. Ст. 126.

² См.: Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.12.2011 № 2199-р // СЗ РФ. 2011. № 51. Ст. 7544.

лекарственных средств без предупреждения о наличии противопоказаний к их применению и использованию, необходимости ознакомления с инструкцией по применению или получения консультаций специалистов.

Прокурорами и контролирующими органами выявляются нарушения при *назначении и выписке лекарственных средств*: в медицинских учреждениях отсутствует информация для пациентов по программе обеспечения необходимыми лекарственными средствами, лица, ответственные за эту работу, не назначены; не соблюдается в полном объеме порядок учета рецептурных бланков, отсутствуют приказы о назначении ответственного за получение, хранение, учет и отпуск рецептурных бланков и пр.

Неудовлетворительно поставлено информационное взаимодействие учреждений здравоохранения с аптечными организациями по вопросам наличия лекарственных средств, количества рецептов, находящихся на отсроченном обеспечении более 30 дней, остатках лекарственных средств, неправильно выписанных рецептов.

В рамках проверок организации *скорой медицинской помощи населению* прокурорами установлены недостаточность и несвоевременность ее обеспечения лекарственными средствами.

По-прежнему распространены факты ненадлежащей организации обеспечения необходимыми лекарственными средствами *отдельных категорий граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи*, факты отказа в выписке льготных рецептов и выдачи лекарственных препаратов по ним.

Имеет место *ненадлежащее осуществление контроля за качеством изготавливаемых в аптечных учреждениях (аптеках) лекарственных средств*: при изготовлении используются лекарственные субстанции, не зарегистрированные в государственном реестре лекарственных средств в установленном порядке, на этикетках лекарственных средств отсутствуют номер серии из журнала фасовочных работ аптеки; наблюдается несоответствие фактического объема указываемому на этикетке флакона и др.

Зачастую прокурорскими проверками выявляются нарушения *при хранении лекарственных средств*. Распространенный характер носят нарушения условий, в том числе при невыполне-

нии требований о раздельном хранении лекарственных средств и препаратов различных физико-химических свойств, что может привести к реализации населению испорченного товара, представляющего реальную угрозу жизни и здоровью граждан.

Следует отметить неудовлетворительную организацию контроля за соответствием качества выполняемых медицинских работ (услуг) установленным требованиям и в медицинских учреждениях, в том числе за сроками годности лекарственных средств, а также за выявлением лекарственных средств, пришедших в негодность (недоброкачественных, фальсифицированных).

Кроме того, допускается отпуск лекарственных средств, в том числе сильнодействующих (психотропных), учреждениям здравоохранения, не имеющим лицензию на осуществление медицинской деятельности.

Повсеместно хозяйствующими субъектами допускается игнорирование требований законодательства *при реализации лекарственных средств*. Не всегда аптечными организациями обеспечивается наличие установленного минимального ассортимента лекарственных средств, необходимых для оказания медицинской помощи, а также информации об ассортименте лекарственных средств и ценах на них. Не отвечают интересам потребителей и требованиям законодательства факты отсутствия в аптечных организациях необходимой информации о подтверждении соответствия реализуемых товаров установленным требованиям: сертификата или декларации.

Оценке прокуроров должны подвергаться не только случаи наличия и (или) распространения в аптечных организациях лекарственных средств без документального подтверждения, но и продажи лекарственных средств без рецепта врача (при обязательном условии такового).

Прокурорами выявлялись нарушения *санитарно-эпидемиологических требований* к эксплуатации торговых и складских помещений аптечных пунктов, а также нарушения законодательства при уничтожении пришедших в негодность лекарственных средств.

Выявлялись нарушения законодательства и при *уничтожении пришедших в негодность лекарственных средств*.

4. Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о нарушениях, допускаемых в сфере закупок лекарственных средств для государственных и муниципальных нужд. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации надлежащим образом не осуществляются переданные полномочия по организации обеспечения населения необходимыми лекарственными средствами. Повсеместно распространены факты создания должностными лицами органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и здравоохранения административных барьеров при проведении торгов, злоупотребления ими своими должностными полномочиями. Имели место ограничения конкуренции, лоббирование интересов отдельных хозяйствующих субъектов, случаи коррупционных проявлений при организации закупок. Прокурорами выявлялись факты участия в комиссиях по проведению торгов лиц, заинтересованных в результатах размещения заказа.

Более того, нередко государственные контракты заключались без соблюдения установленных действующим законодательством процедур. Зачастую государственные контракты заключались с участниками, заявки которых не соответствовали установленным требованиям, в том числе содержали предложение о цене товаров и услуг, превышающей заявленную в конкурсной документации, что приводило к неэффективному расходованию бюджетных средств.

Отмечались факты необоснованного освобождения поставщиков (исполнителей) по государственным контрактам от ответственности за просрочку исполнения обязательств, отсутствия обязательных условий об ответственности исполнителя за неисполнение обязательств и т.п.

Ненадлежащим образом осуществлялся контроль за качеством препаратов и оборудования, поставляемых по результатам проведения торгов. Отмечается отсутствие контроля уполномоченных органов власти за исполнением обязательств по государственным контрактам, ненадлежащей организации претензионной работы с поставщиками-нарушителями.

5. Одной из причин, способствующих широкой распространенности нарушений в сфере оборота лекарственных средств

и лекарственного обеспечения, является *ненадлежащая работа органов государственного контроля*, прежде всего системы Росздравнадзора. Результаты прокурорских проверок определяют прямую зависимость уровня соблюдения прав граждан и исполнения законодательства в рассматриваемой сфере от качественного состояния контроля за производством, изготовлением, эффективностью, безопасностью, оборотом и порядком использования лекарственных средств.

Свидетельством отсутствия должного контроля изъятия из обращения и уничтожения находящихся в обороте фальсифицированных лекарственных средств являются выявленные прокурорами факты использования аптечными учреждениями незарегистрированных в Российской Федерации лекарственных субстанций, а также реализации указанных препаратов, в том числе пришедших в негодность, с истекшим сроком годности.

В Росздравнадзоре не организован должный контроль за соблюдением лицензиатами соответствующих лицензионных требований и условий, не соблюдался установленный порядок лицензирования, в частности, у соискателей лицензий дополнительно истребовались документы, не предусмотренные законодательством.

Несвоевременно и не в полной мере должностными лицами органов Росздравнадзора исполнялись полномочия по привлечению нарушителей к ответственности.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВАХ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ

3.1. Источники информации о нарушениях законов

Информацией о нарушениях законодательства о лекарственных средствах располагают прежде всего органы государственного контроля и надзора: о самих фактах нарушения законодательства о лекарственных средствах, их количестве, характере и распространенности; об обязательных предписаниях субъектам предпринимательской деятельности в сфере обращения ле-

карственных средств в связи с допущенными ими нарушениями закона; о наложенных органами, осуществляющими государственный контроль за качеством и соблюдением порядка це-нообразования на лекарственные средства, штрафах на про-изводителей лекарственных средств; об обращениях в суд или в арбитражный суд с исками и заявлениями в связи с нарушени-ями законодательства о лекарственных средствах; о взыскании с виновных лиц штрафов при уклонении от уплаты штрафа в ус-тановленный срок и о результатах рассмотрения дел; о направ-ленных в органы прокуратуры и в другие правоохранительные органы материалах для решения вопроса о возбуждении уголов-ных дел и т.д.

Важнейшим источником информации являются жалобы и иные обращения граждан по поводу нарушения их прав на ле-карственное обеспечение, поэтому проверке рассмотрения жа-лоб и обращений граждан на поднадзорных объектах прокурору следует уделить особое внимание.

Ценную информацию о нарушениях в сфере обращения ле-карственных средств можно почерпнуть в средствах массовой информации, которые располагают оперативными данными в данной сфере правоотношений.

При проведении проверки исполнения законодательства при *разработке, доклинических исследованиях, клинических исследованиях лекарственных средств* источниками информа-ции для выявления нарушений могут быть: протоколы исследо-ваний; отчеты, в которых содержатся результаты исследований; заключения о возможности проведения клинического иссле-дования лекарственного препарата для медицинского приме-нения; разрешения на проведение клинических исследований лекарственных средств; договоры о проведении клинических исследований лекарственного средства между учреждением здравоохранения и организацией — разработчиком лекарс-твенного средства и др.

При проверках соблюдения законодательства при *производс-тве, изготовлении, хранении, перевозке лекарственных средств* определенные сведения о нарушениях можно почерпнуть из до-кументации по контролю качества; контрактов на производство

продукции и проведение анализов, оформленных в письменном виде, с указанием четко определенных обязанностей каждой из сторон; рекламаций.

При проверке соблюдения установленного порядка *ввоза-вывоза лекарственных средств* в качестве источников информации могут использоваться: контракты, содержащие сведения о ввозимых лекарственных средствах и об условиях их приобретения, а также сведения о фактических ценах на ввозимые жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства и объемах их ввоза; документы о государственной регистрации каждого из ввозимых лекарственных средств; документы о государственной регистрации предельных отпускных цен производителя на ввозимые жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства; разрешение Росздравнадзора на ввоз конкретной партии лекарственных средств.

При проверках соблюдения требований законодательства о *государственной регистрации цен на лекарственные средства* целесообразно использовать информацию, содержащуюся в государственном реестре зарегистрированных предельных отпускных цен производителей на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства.

Информацией, которая может свидетельствовать о возможных нарушениях при *лицензировании лекарственных средств*, может быть: согласие органов местного самоуправления на размещение производства лекарственных средств на соответствующей территории; лицензионные дела; санитарно-эпидемиологические заключения о соответствии производства лекарственных средств требованиям санитарных правил; решения о выдаче лицензии или об отказе в выдаче лицензии; уведомления о приостановлении действия выданной лицензии или о ее аннулировании.

В органах государственной статистики представляют интерес для прокуроров такие формы статистической отчетности, как форма № 2-соцподдержка «Сведения о средствах на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по расходным обязательствам субъекта Российской Федерации и муниципальных образований» (полугодовая); № 3-соцподде-

ржка «Сведения о реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан за счет средств консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации».

Информацию о расторгнутых в соответствии с ч. 8.2 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» контрактах на поставку лекарственных средств можно почерпнуть из квартальной формы отчетности № 1-торги, предусмотренной приказом Росстата от 30.08.2012 № 437.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и его территориальные органы представляют в соответствующие органы статистики форму федерального статистического наблюдения № 2-ЛЕК (пром) «Сведения о производстве, отгрузке и ценах на лекарственные средства» (квартальная отчетность).

3.2. Подготовка к проведению проверки исполнения законодательства о лекарственных средствах для населения

Общие требования к организации надзора за исполнением законов, соблюдением прав граждан изложены в приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», п. 7 которого предписано конкретными и систематическими действиями реализовывать приоритетное направление прокурорского надзора — соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. При этом прокурорам необходимо акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции РФ прав на охрану здоровья и медицинскую помощь и иных социальных прав и свобод человека и гражданина.

Эффективность надзорной проверки обеспечивается надлежащим информационным обеспечением о состоянии законности в проверяемой сфере деятельности, включающей сведения из контролирующих и статистических органов, анализ жалоб и обращений граждан, поступивших в контролирующие органы, органы местного самоуправления, администрацию лечебно-профилактических учреждений, принятые по результатам их рассмотрения меры, сообщения, публикации в СМИ и др.

Аналитическая работа, предшествующая проверке, включает: сбор информации, оценку ее полноты и достоверности; обработку и анализ собранной информации; определение круга объектов, подлежащих проверке; формулировку вопросов, по которым требуется получение информации в поднадзорных органах и организациях; определение круга вопросов, требующих проверок с участием сотрудников правоохранительных и иных государственных органов, осуществляющих контроль и надзор в проверяемой сфере деятельности.

Нередко для проведения проверки необходимы специальные знания в области медицины и фармакологии, поэтому прокурору целесообразно прибегнуть к помощи соответствующих специалистов.

Подготовка к проверке завершается разработкой плана, в котором уточняются объекты проверки, формулируются вопросы, подлежащие выяснению.

При планировании проверок необходимо учитывать, что проверками может быть охвачен широкий круг вопросов, начиная от защиты прав потребителей лекарственных средств и заканчивая выполнением в полном объеме своих полномочий контролирующими органами. Поэтому в целях получения полной и достоверной информации следует активнее привлекать к проверкам специалистов в области медицины и фармацевтики, таможенного права, аудиторов, консультантов в области защиты прав потребителей, качества продукции и др. Задача прокуроров при этом сводится к правильной постановке вопросов, подлежащих проверке.

Проводя проверки исполнения законодательства о лекарственных средствах и соблюдения прав граждан на лекарственное обеспечение на поднадзорных объектах, прокурор определяет тактику этих проверок, которую целесообразно разрабатывать исходя из установленных законодательством функций, полномочий и обязанностей проверяемых объектов и определять в ходе проверки полноту их выполнения.

3.3. Вопросы, подлежащие проверке

Специфика проверки исполнения законодательства *органами государственного контроля* определяется характером властных полномочий, а также задачами этих органов, которые сами наделены правом проводить проверки, выявлять нарушения законов и принимать меры по их устранению.

Прокурор, проверяя законность актов и действий этих органов, вправе и обязан проверить не только их полноту, своевременность и эффективность, но и результативность принятых мер по устранению выявленных нарушений и привлечению виновных к ответственности.

При проведении проверки исполнения законов органами государственного контроля прокурору следует руководствоваться требованиями, содержащимися в п. 10 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195, в котором прокурорам предложено первостепенное значение придавать выполнению контролирующими органами обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений, требовать в необходимых случаях выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности, в случае бездействия органов контроля решать вопрос об ответственности их руководителей.

В ходе проверки законности деятельности территориальных органов Росздравнадзора в сфере административной юрисдикции прокурорам следует обращать внимание на соблюдение пределов полномочий его должностных лиц, выполнение процедуры и своевременность оформления протоколов административных

правонарушений. Исходя из изложенного проверка соблюдения законодательства об административной юрисдикции предполагает выяснение следующих вопросов:

выполняются ли возложенные на органы контроля (надзора) полномочия;

когда и какие проверки соблюдения прав граждан на лекарственное обеспечение проводились органами контроля;

проводились ли органами государственного контроля (надзора) проверки соблюдения права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления в связи с нарушением порядка лекарственного обеспечения;

формируется ли ими банк данных о выявленных нарушениях;

соблюдаются ли законность, полнота и своевременность принятых контролирующим органом мер по выявленным фактам правонарушений;

проводились ли повторные проверки деятельности контрольных (надзорных) органов для контроля устранения выявленных нарушений;

выполняется ли требование законодательства о направлении материалов по выявленным уголовно наказуемым правонарушениям в правоохранительные органы и др.

Проверяя соблюдение законодательства должностными лицами территориальных управлений Росздравнадзора, Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации при проведении контрольной проверки и в случае выявления нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, прокурор устанавливает, были ли соблюдены такие обязательные требования, как:

1) выдача предписания юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;

2) принятие мер по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также мер по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Прокурору следует иметь в виду, что в случае обнаружения фактов причинения вреда жизни, здоровью граждан соответствующие органы государственного контроля (надзора) или органы муниципального контроля в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю.

В органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны здоровья проверке подлежат вопросы соблюдения законодательства о выполнении переданных в соответствии со ст. 15 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» полномочий по лицензированию фармацевтической деятельности; деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений.

При этом важно проверить, были ли установлены органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации перечни медицинских организаций, имеющих лицензию на фармацевтическую деятельность, и их обособленных подразделений, расположенных в сельских поселениях, в которых отсутствуют аптечные организации, а также перечни лекарственных препаратов (за исключением наркотических лекарственных препаратов и психотропных лекарственных препаратов), продажа которых может осуществляться указанными организациями и их обособленными подразделениями (ст. 55 Закона № 61-ФЗ).

Проверяя исполнение полномочий региональными законодательными и исполнительными органами в области лекарственного обеспечения граждан, прокурор в соответствии с положениями ст. 6 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» устанавливает: приняты ли законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации в области охраны здоровья граждан, их соответствие федеральному законодательству; разработаны, утверждены и реализованы ли региональные программы по лекарственному обеспечению

граждан; установлены ли предельные размеры оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов; обеспечены ли лекарственными средствами организации здравоохранения, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации.

В органах, осуществляющих лицензирование, выяснению подлежит: соблюдение порядка и сроков рассмотрения документов и принятия решения о предоставлении лицензии на осуществление деятельности по производству лекарственных средств и фармацевтической деятельности; осуществление контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий; соблюдение предусмотренных законом оснований для отказа в предоставлении лицензии.

При проверке *соблюдения лицензионных и фармацевтических требований* при реализации и хранении лекарственных средств фармацевтическими организациями следует проверять исполнение положений ст. 56 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств», п. 5 Положения о лицензировании фармацевтической деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 22.12.2011 № 1081, приказа Минздрава России от 04.03.2003 № 80 «Об утверждении Отраслевого стандарта «Правила отпуска (реализации) лекарственных средств в аптечных организациях. Основные положения», в частности: наличие в доступных для посетителей аптек местах копий лицензий на фармацевтическую деятельность и другие виды деятельности; информации о телефонах и адресах органов управления здравоохранением и фармацевтической деятельностью; книги отзывов и предложений; информации о группах населения, имеющих право на бесплатное и льготное обеспечение и внеочередное обслуживание; информации о лице, ответственном за лекарственное обеспечение инвалидов Великой Отечественной войны и приравненных к ним категорий населения по льготам; информации о сроках хранения лекарственных препаратов, изготовленных в аптеке (аптечном пункте); копии или вы-

писки из Федерального закона «О защите прав потребителей»; перечня лекарственных средств, отпускаемых без рецепта врача, утвержденного в установленном порядке, и др.

При проведении проверки исполнения законодательства *о лекарственном обеспечении льготных категорий граждан и ценообразовании на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты* устанавливается, надлежащим ли образом осуществляются переданные полномочия по организации обеспечения населения необходимыми лекарственными средствами, проверяется своевременность осуществления закупок лекарственных средств, соблюдение порядка при составлении конкурсной документации на закупку необходимых препаратов. Если заявки включают преимущественно импортные дорогостоящие препараты по торговым наименованиям, это может привести к необеспеченности нуждающихся в лечении граждан лекарствами, поэтому следует установить обоснованность составления заявок такого рода.

Проводя проверку исполнения участниками фармацевтического рынка, осуществляющими деятельность в сфере оборота лекарственных препаратов, и контролирующими ведомствами *законодательства в сфере закупки и оборота лекарственных средств для государственных и муниципальных нужд*, прокурор проверяет соблюдение муниципальными заказчиками требований федерального законодательства о допуске участников размещения заказа к участию в торгах, в частности полное и в установленном порядке предоставление документов без истребования от участников аукциона излишних документов, не предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; включение в проект государственного контракта условий, соответствующих аукционной документации; соблюдение порядка информационного обеспечения размещения заказов; заключение муниципальных контрактов по условиям торгов.

Проверка исполнения полномочий *органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в области лекарственного обеспечения граждан* включает в себя получение

ответов на вопросы: приняты ли эффективные и действенные меры по организации обеспечения учреждений муниципальной системы здравоохранения лекарственными средствами; созданы ли условия для развития и доступности лекарственного обеспечения граждан.

При проведении проверок ценообразования на предельные оптовые и розничные надбавки к ценам на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации прокурор выясняет: приняты ли на территории соответствующего субъекта Российской Федерации нормативные акты, устанавливающие предельные оптовые и предельные розничные надбавки к ценам на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства в отношении организаций оптовой торговли лекарственными средствами и аптечных учреждений, осуществляющих реализацию лекарственных средств на территории субъектов Российской Федерации; осуществлена ли органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственная регистрация в установленные сроки предельных оптовых и предельных розничных надбавок к ценам на лекарственные средства в субъектах Российской Федерации; представляются ли в Федеральную службу по тарифам России данные об установленных в субъектах Российской Федерации предельных оптовых и предельных розничных надбавках; нет ли в продаже лекарственных средств, цена на которые не прошла государственной регистрации; соблюдены ли установленные законодательством принципы установления предельных оптовых и предельных розничных надбавок; установлены ли органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для аптечных учреждений розничные надбавки к фактической отпускной цене производителя лекарственных средств и др.

В рамках проверки *территориальных фондов обязательного медицинского страхования*, которые в соответствии со ст. 34 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании» управляют средствами обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации, выяснению подлежат:

полнота и своевременность исполнения возложенных на территориальный фонд полномочий в части разработки и принятия решений и актов, регулирующих отношения в сфере ОМС; исполнение контрольных функций, охват контроля, адекватность принятых мер по фактам выявленных нарушений федерального законодательства.

Особое внимание следует обратить на полноту и эффективность медико-экономического контроля, осуществляемого специалистами территориального фонда ОМС в лечебно-профилактических учреждениях и фармацевтических организациях.

В организациях оптовой торговли лекарственными средствами и аптечных учреждениях, осуществляющих реализацию лекарственных средств на территории субъектов Российской Федерации, целесообразно получить ответы на следующие вопросы: не превышает ли сумма оптовых надбавок всех организаций оптовой торговли, участвующих в реализации лекарственного средства на территории субъекта Российской Федерации, соответствующую предельную оптовую надбавку, установленную органом исполнительной власти этого субъекта Российской Федерации; не превышают ли размеры розничной надбавки аптечного учреждения, осуществляющего реализацию лекарственного средства на территории субъекта Российской Федерации, размер соответствующей предельной розничной надбавки, установленной органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации; соблюдается ли порядок применения предельных оптовых и предельных розничных надбавок к ценам на лекарственные средства. Кроме того, при проверке в аптечных учреждениях прокурор обращает внимание на законность осуществления деятельности по отпуску лекарственных средств, своевременность выдачи аптечными учреждениями лекарственных средств льготным категориям граждан.

В аптечных учреждениях подлежат выяснению вопросы соблюдения требований законодательства о продаже лекарственных препаратов, подлежащих отпуску по рецепту врача, только на основании предъявленного рецептурного бланка; осуществления торговли лекарственными препаратами с соблюдением условий лицензии. Кроме того, в аптеках проверяется наличие

минимального ассортимента лекарственных средств, необходимых для оказания медицинской помощи, соблюдение условий хранения лекарственных препаратов.

В поликлиниках и больницах должны проверяться и в случае выявления пресекаться факты применения для оказания медицинской помощи лекарственных средств без сертификатов соответствия.

В ходе проверок в сфере разработки, доклинических исследований, клинических исследований лекарственных средств прокурор выясняет: осуществлялся ли контроль качества за проведением доклинических исследований; была ли соблюдена процедура принятия решения о проведении доклинических и клинических исследований; не был ли нарушен порядок финансирования клинических исследований лекарственного средства; не было ли случаев нарушения запрета на проведение клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения с участием в качестве пациентов: женщин в период беременности, женщин в период грудного вскармливания; военнослужащих; сотрудников правоохранительных органов; лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, а также лиц, находящихся под стражей в следственных изоляторах (ст. 43 Закона № 61-ФЗ).

Важно также установить, были ли приняты организацией, получившей разрешение на организацию проведения клинических исследований лекарственного препарата для медицинского применения, меры по страхованию жизни и здоровья пациента, участвующего в клинических исследованиях лекарственного препарата, путем заключения договора обязательного страхования жизни, здоровья за счет этой организации, выступающей в качестве страхователя.

В отношении ввозимых на территорию Российской Федерации лекарственных средств в таможенных органах прокурору необходимо выяснить: зарегистрированы ли они в установленном порядке; представлен ли импортером в таможенные органы документ, подтверждающий государственную регистрацию каждого из ввозимых лекарственных средств, подтверждено ли их качество сертификатом предприятия-изготовителя; выявляются

ли таможенными органами фальсифицированные лекарственные средства, недоброкачественные лекарственные средства, контрафактные лекарственные средства.

При проверке соблюдения законодательства при осуществлении государственного контроля за фармацевтической деятельностью, в том числе в аптечных учреждениях, прокурор выясняет:

есть ли у организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающихся фармацевтической деятельностью, соответствующие лицензии;

имеется ли у физических лиц, осуществляющих фармацевтическую деятельность, высшее или среднее фармацевтическое образование и сертификаты специалиста;

соблюдение правил оптовой торговли лекарственными средствами, установленных приказом Минздравсоцразвития России от 28.12.2010 № 1222н «Об утверждении Правил оптовой торговли лекарственными средствами для медицинского применения»;

соблюдение порядка розничной торговли лекарственными препаратами аптечными организациями, установленного в Отраслевом стандарте «Правила отпуска (реализации) лекарственных средств в аптечных организациях. Основные положения», утвержденном приказом Минздрава России от 04.03.2003 № 80;

обеспечен ли ассортимент жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи;

законность осуществления деятельности по отпуску лекарственных средств;

соответствие условий работы требованиям, установленным действующим законодательством;

своевременность выдачи аптечными учреждениями лекарственных средств льготным категориям граждан;

законность организации отсроченного обслуживания льготной категории граждан;

своевременность отпуска аналогичных лекарственных средств взамен отсутствующих;

иные вопросы, связанные с реализацией территориальной программы дополнительного лекарственного обеспечения.

В рамках надзора за реализацией лекарственных препаратов, отпускаемых на льготных условиях, особое внимание необходимо уделить выяснению следующих вопросов:

соответствие лиц, получивших лекарственные средства, региональному сегменту федерального регистра лиц, имеющих право на льготное лекарственное обеспечение;

соответствие выданных лекарственных средств Перечню лекарственных средств, отпускаемых по рецептам врача (фельдшера) при оказании дополнительной бесплатной медицинской помощи отдельным категориям граждан, утвержденному приказом Минздравсоцразвития России от 18.09.2006 № 665;

факты отпуска лекарственных средств по рецептам с истекшим сроком действия или по рецептам неустановленного образца;

факты отпуска лекарственных средств по рецептам врачей (фельдшеров), не имеющих право на выписку рецептов;

факты выписки рецептов, подлинность которых вызывает сомнение (дублирование по номерам и сериям и т.д.);

факты обращений граждан по вопросам некачественного (неполного) обеспечения лекарственными средствами;

соблюдаются ли правила отпуска наркотических средств и психотропных веществ, зарегистрированных в качестве лекарственных препаратов, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 558 «О порядке распределения, отпуска и реализации наркотических средств и психотропных веществ, а также отпуска и реализации их прекурсоров»;

наличие лицензии на оборот наркотических и психотропных веществ;

наличие необходимых документов, выданных учреждениями здравоохранения, у работников, имеющих доступ к наркотическим и психотропным веществам, заключения органов по контролю за оборотом наркотических средств;

обеспечение учета и сохранности наркотических средств.

Прокурору, проводящему проверку на предприятиях, производящих лекарственные средства, или в организациях, занятых

фармацевтической деятельностью, следует установить, не были ли нарушены запреты на рекламу лекарственных средств, установленные в ст. 24 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

Следует также осуществлять проверку случаев запрещенной рекламы лекарственных средств, содержащих разрешенные к применению в медицинских целях наркотические средства или психотропные вещества, внесенных в список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен.

4. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВАХ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ

Прокуроры принимают меры реагирования исходя из правовой оценки выявленных нарушений законодательства.

В каждом случае выявления правонарушений в рассматриваемой сфере прокурорами применяется комплекс мер реагирования: приносится протест; вносится требование об изменении нормативного правового акта, предостережение, представление; выносится постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении или постановление о направлении материалов органам предварительного расследования для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, направляется в суд (арбитражный суд) заявление (исковое заявление), в том числе о признании нормативных и ненормативных правовых актов не соответствующими действующему законодательству.

Характер и степень общественной опасности нарушений, установленных прокурором по результатам надзора за исполнением законодательства о лекарственных средствах и лекарственном обеспечении, нередко определяют необходимость привлечения виновных лиц к административной либо уголовной ответственности.

Прокуратура Советского района г. Рязани при проверке ЗАО «С.» выявила факты реализации жизненно необходимых и важ-

нейших лекарств по розничным ценам, превышающим предельно допустимые. По постановлению прокурора района Арбитражным судом области указанное юридическое лицо привлечено к ответственности по ч. 4 ст. 14. 1 КоАП РФ (осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) в виде штрафа. Нарушения устранены¹.

В ряде аптек г. Черногорска Республики Хакасия выявлены нарушения требований федерального законодательства при рекламировании лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения ввиду отсутствия предупреждения о наличии противопоказаний к их применению и использованию, в связи с чем прокуратурой города в отношении директора аптеки ООО «М.» возбуждено административное производство по ст. 14.3 КоАП РФ (нарушение законодательства о рекламе), руководителям аптек ООО «О.», ООО «Л.» объявлены предостережения о недопустимости нарушения федерального законодательства о рекламе, поскольку ими нарушения законов были устранены в ходе проверки².

Прокуратура Московской области утвердила обвинительное заключение по уголовному делу в отношении пяти работников ЗАО «Ф.» (Сергиево-Посадский район), которые обвиняются в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 109 УК РФ (причинение смерти по неосторожности), ч. 2 ст. 118 УК РФ (причинение тяжкого вреда здоровью по неосторожности). На фармацевтическом предприятии «Ф.» были перепутаны лекарственные препараты с абсолютно противоположным действием. Жертвами ошибочного применения одного препарата вместо другого стали 13 человек, двое из которых скончались, а 11 — получили тяжкий вред здоровью³.

Выявление прокурорами фактов продажи аптечными учреждениями биологически активных добавок под видом лекарств

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74695/>

² Независимое информационное агентство — Хакасия. URL: <http://www.19rus.ru/print.php?UID=22067>

³ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-77502/>

может послужить основанием для направления материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, как содержащих признаки преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (мошенничество).

Анализ имеющихся материалов прокурорского реагирования показывает, что прокуроры нередко направляют иски (заявления) в суд в связи с нарушениями законодательства об обращении лекарственных средств и лекарственном обеспечении граждан. В таких исковых заявлениях прокуроры в интересах неопределенного круга лиц просят суд обязать учреждение здравоохранения приобрести для нужд отделения скорой медицинской помощи лекарственные средства или обязать хозяйствующее лицо обеспечить минимальный ассортимент лекарственных средств в аптечных учреждениях; признать бездействие администрации муниципального образования незаконным и понудить выделить муниципальному учреждению здравоохранения дополнительные ассигнования на приобретение лекарственных средств на выполнение каких-либо мероприятий или признать незаконными действия хозяйствующего лица по установлению завышенной розничной надбавки на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства или отказ учреждения здравоохранения в предоставлении гражданину льготного лекарственного обеспечения и др.

Прокурор при выборе мер реагирования исходит из целесообразности их применения в конкретной ситуации, эффективности для устранения выявленных нарушений законодательства, для реального восстановления нарушенных прав граждан на лекарственное обеспечение. Применяемые прокурором меры должны быть направлены на привлечение к ответственности должностных лиц, допустивших нарушение законодательства о лекарственных средствах для населения.

При наличии соответствующих оснований целесообразно применение комплексных мер реагирования, когда наряду с протестами вносятся представления, предъявляются иски, объявляются предостережения, а также проводятся заседания

коллегий прокуратур субъектов Российской Федерации, координационные совещания правоохранительных органов.

Деятельность прокурора по выявлению и устранению нарушений законодательства о лекарственных средствах не ограничивается проведением только перечисленных мероприятий, но во всех случаях должна быть направлена на выявление причин и условий совершения этих правонарушений и принятие мер по их устранению.

И.С. Викторов

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ ГРАЖДАН НА МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Конституцией Российской Федерации провозглашено, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», а их «признание, соблюдение и защита» — обязанность государства (ст. 2). В ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается бесплатно за счет бюджетных средств, страховых взносов и иных поступлений.

Состояние здравоохранения в России продолжает оставаться весьма сложным и часто сопровождается многочисленными нарушениями законодательства об охране здоровья граждан, совершаемыми должностными лицами органов власти, государственных, муниципальных и иных учреждений здравоохранения.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ПРАВ ГРАЖДАН НА МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

В сфере охраны здоровья граждан Российской Федерации ключевым является Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Основы), где определены правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан; права и обязанности человека и гражданина в сфере здравоохранения и гарантии реализации этих прав; полномочия

и ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья граждан, а также права и обязанности медицинских организаций, индивидуальных предпринимателей при осуществлении деятельности в сфере охраны здоровья граждан, а также права и обязанности медицинских и фармацевтических работников (ст. 1 Основ).

В ст. 80 Основ раскрывается содержание Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Эта Программа утверждается сроком на три года (на очередной финансовый год и на плановый период) Правительством Российской Федерации, которое ежегодно рассматривает представляемый уполномоченным федеральным органом исполнительной власти доклад о ее реализации.

В ст. 81 изложено содержание Территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, которые утверждаются органами государственной власти субъектов РФ.

Согласно ст. 85 Основ контроль в сфере охраны здоровья включает в себя:

1) контроль качества и безопасности медицинской деятельности;

2) государственный контроль в сфере обращения лекарственных средств, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации об обращении лекарственных средств;

3) государственный контроль при обращении медицинских изделий;

4) государственный санитарно-эпидемиологический надзор, проводимый согласно законодательству Российской Федерации о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Полномочия органов, осуществляющих государственный контроль в сфере охраны здоровья, регулируются ст. 86 Основ.

В силу ст. 87 Основ контроль качества и безопасности медицинской деятельности ведется в следующих формах: государс-

твенный контроль, ведомственный контроль, внутренний контроль.

Порядок организации и проведения государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности устанавливается Правительством Российской Федерации, а ведомственного и внутреннего контроля — согласно порядку, определенному в ст. 89 и 90 Основ.

К числу других относятся следующие федеральные законы, регулирующие сферу охраны здоровья граждан и права граждан на медицинскую помощь.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», в котором предусмотрено обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения посредством профилактики заболеваний в соответствии с санитарно-эпидемиологической обстановкой и прогнозом ее изменения.

Государство уделяет внимание иммунопрофилактике инфекционных болезней. Подтверждением этому служит принятый 17.09.1998 Федеральный закон № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней». Согласно ст. 4 этого закона государственная политика в области иммунопрофилактики направлена на предупреждение, ограничение распространения и ликвидацию инфекционных болезней.

Особой защитой пользуются граждане, подвергшиеся воздействию радиации во время чернобыльской катастрофы. На страже здоровья этих граждан стоит Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». В названном законе закреплена гарантия возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

В целях создания правовых, экономических и организационных основ обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний законодателем принят Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных за-

болеваний», который определяет порядок возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника при исполнении им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных случаях.

Правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам устанавливает Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Статья 6.2 этого Закона определяет набор конкретных социальных услуг указанным категориям граждан.

В соответствии с законодательством граждане пожилого возраста (женщины с 55 лет, мужчины с 60 лет) имеют право на медико-социальную помощь на дому, в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения, а также в учреждениях системы социальной защиты населения и на лекарственное обеспечение, в том числе на льготных условиях.

Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» определяет, что оказание квалифицированной медицинской помощи инвалидам, включая лекарственное обеспечение, осуществляется бесплатно или на льготных условиях согласно законодательству РФ и законодательству субъектов РФ (ст. 13).

Нормативно-правовую базу охраны здоровья несовершеннолетних составляют: Конституция РФ (ст. 38); Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 № 223-ФЗ, Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в порядке, установленном законодательством, проводят в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения мероприятия по оказанию детям бесплатной медицинской помощи, предусматривающие профилактику заболеваний, медицинскую диагностику, лечебно-оздоровительную работу.

Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской

Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с лицензированием отдельных видов медицинской деятельности в соответствии с перечнем, предусмотренным законом.

Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» предусмотрено, что обязательное медицинское страхование — составная часть государственного социального страхования и призвано обеспечить всем гражданам равные возможности в получении бесплатной медицинской помощи и лекарственном обеспечении, предоставляемых за счет средств ОМС.

Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических и психотропных веществах» устанавливает правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности.

Наряду с указанными отдельные виды оказания бесплатной медицинской помощи предусмотрены следующими федеральными законами и законами Российской Федерации: «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 02.07.1992 № 3185-1; «О трансплантации органов и (или) тканей человека» от 22.12.1992 № 4180-1; «О донорстве крови и ее компонентов» от 09.06.1993 № 5142-1; «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» от 30.03.1995 № 38-ФЗ; «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» от 18.06.2001 № 77-ФЗ; «О безопасности дорожного движения» от 10.12.1995 № 196-ФЗ.

Реализации прав граждан на гарантированный объем бесплатной медицинской помощи служит Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», регулирующий сферу лекарственного обеспечения. Данный закон создает правовую основу деятельности субъектов производства и обращения лекарственных средств, контроля их качества и безопасности, распределяет полномочия органов исполнительной власти в этой области.

Следующий уровень законодательства в области охраны здоровья граждан образуют законы, принимаемые субъектами Российской Федерации. Статьей 76 Конституции РФ предусмотрено право субъектов осуществлять законодательную деятельность по предметам совместного ведения и вне предметов ведения.

Специфика предмета рассматриваемого направления прокурорского надзора характеризуется содержанием совокупности законов, наблюдение за исполнением которых в данном случае осуществляет прокуратура. Поэтому обеспечивающий соответствующее направление прокурор должен хорошо знать законодательную базу, регулирующую сферу здравоохранения. С этой целью в органах прокуратуры необходимо принимать определенные меры, направленные на оптимизацию систематизации законодательства, что значительно совершенствует организацию надзорной деятельности. С этой целью в специальных правовых компьютерных базах данных типа «Консультант-плюс», «Гарант», «Ваше право» системно размещаются материалы текущего законодательства. Наличие подобных баз кардинально упрощает процесс поиска необходимых актов. Базы данных многих районных (городских) прокуратур пользуются систематизацией определенных периодических изданий, это, в частности, «Российская газета», журнал «Собрание законодательства» и др.

2. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРОКУРОРА

В своей практической деятельности по организации надзора за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь и при реализации ПНП «Здоровье» прокуроры субъектов Российской Федерации и подчиненные им прокуроры руководствуются приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации.

Конкретные цели и основные задачи прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан на медицинскую помощь прежде всего определяются требованиями, изложенными в приказах Генерального прокурора Российской Федерации:

от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в п. 7.1 которого всем прокурорам предложено акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь;

от 19.01.2007 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов», в п. 1 которого прокурорам предложено «считать надзор за исполнением законодательства в данной области одним из наиболее важных направлений деятельности органов прокуратуры».

Исходя из содержания указанных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации основными целями прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правоотношений являются:

1) соблюдение норм Конституции Российской Федерации о правах граждан на охрану их здоровья и медицинскую помощь;

2) исполнение законодательства, регулирующего права граждан на медицинскую помощь;

3) обеспечение единства и укрепления законности в сфере исполнения федерального и регионального законодательства о правах граждан на медицинскую помощь;

4) обеспечение защиты прав граждан в целях недопустимости неправомерного ограничения их прав на охрану здоровья и получение медицинских услуг.

Реализация обозначенных основных целей осуществляется в практической деятельности органов прокуратуры посредством решения конкретных задач, стоящих перед ними в тот или иной период. Круг этих задач весьма обширен, и к их числу можно отнести следующие:

обеспечение надлежащей постановки работы по своевременному поступлению полноценной информации о правонарушениях в сфере здравоохранения, включая нарушения прав граждан на медицинскую помощь;

регулярный (не реже одного раза в квартал либо за полугодие) анализ и обобщение состояния законности в сфере здравоохранения;

целенаправленное планирование работы прокуратуры;
своевременное осуществление глубоких надзорных проверок по выявлению и устранению нарушений прав граждан на медицинскую помощь;
регулярное ознакомление с правовыми актами, издаваемыми поднадзорными прокурорскими органами, и своевременное опротестование незаконных правовых актов;
безусловное обеспечение принятия мер по привлечению к правовой ответственности лиц, виновных в нарушении прав граждан на медицинскую помощь;
периодическое информирование органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных организаций о состоянии законности в сфере здравоохранения;
обеспечение профилактической направленности надзорных мероприятий органов прокуратуры.

Что же касается предмета надзора, то в связи с этим необходимо отметить, что его содержание в полной мере основывается на общем родовом понятии прокурорского надзора за соблюдением Конституции, исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина, определенных в ст. 21 и 26 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

В обобщенно конкретизированном виде предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь представляется в виде конкретной функциональной деятельности прокурора, направленной на своевременное и полное выявление, устранение, пресечение и предупреждение нарушений установленных законами прав граждан на медицинскую помощь.

2.1. Информационно-аналитическое обеспечение и планирование работы

Условие правильной организации работы по надзору за исполнением законов — это надлежащее информационное обеспечение, позволяющее прокурору своевременно располагать оперативными данными о состоянии законности в сфере здравоохранения.

Соответствующее информационное обеспечение деятельности прокуратуры по исполнению законодательства о правах граждан на медицинскую помощь — важнейшее и обязательное условие ее высокой эффективности.

Прокурорская практика показывает, что основными источниками информации о нарушениях прав граждан на медицинскую помощь являются:

жалобы, заявления, обращения граждан в прокуратуру, материалы проведенных прокурорами плановых и внеплановых проверок;

статистические отчеты, относящиеся к сфере здравоохранения, поступающие в определенные сроки в органы Росстата;

материалы проверок, проведенных контролирующими органами в государственных, муниципальных и частных медицинских учреждениях и других ЛПУ;

материалы уголовных, гражданских и административных дел по вопросам сферы здравоохранения;

информация лечебных учреждений в органы внутренних дел о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достоверные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий;

сообщения в СМИ, печать, радио, телевидение;

информация из других открытых источников о нарушениях прав граждан на медицинское обслуживание, в том числе с официальных сайтов медицинских органов в сети Интернет.

Непосредственно в органах государственной власти субъектов Федерации и в органах местного самоуправления можно выявить правонарушения из следующих источников:

нормативно-правовые акты органов государственной власти по вопросам здравоохранения;

программы по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи и другим вопросам;

региональные стандарты медицинской помощи;

законы о бюджетах субъектов Российской Федерации на здравоохранение в части оказания специализированной медицинской помощи, включая обеспечение медицинских организаций лекарственными изделиями медицинского назначения;

территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования.

Федеральные органы государственного контроля и надзора в сфере здравоохранения, к которым относятся Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и их соответствующие территориальные органы в субъектах РФ¹, располагают следующей информацией о нарушениях законодательства в сфере реализации прав граждан на медицинскую помощь:

о наложенных штрафах на виновных должностных лиц, виновных в несоблюдении стандартов качества медицинской помощи; об обращениях в суд с исками и заявлениями в связи с причинением вреда здоровью гражданам-пациентам некачественным лечением либо незаконным взиманием (вымогательством) денежных средств у граждан в связи с оказанием медицинской помощи и о взыскании с виновных лиц сумм штрафов при уклонении от их уплаты в установленный срок; о направленных в следственные органы материалах для решения вопроса о возбуждении уголовных дел.

В территориальных управлениях Росздравнадзора информацию о законности их деятельности можно получить:

из актов инспекционных проверок лечебно-профилактических, стационарных лечебных заведений различного профиля, станций скорой помощи по различным направлениям деятельности;

из отчетов о составленных протоколах об административных правонарушениях;

из отчетов о результатах мониторинга качества сертифицированных лекарственных средств, впервые выявленных не-

¹ Методика осуществления надзора за соблюдением прав потребителей, затрагивающих права граждан на охрану здоровья, рассмотрена в другой статье.

доброкачественных и фальсифицированных лекарственных средствах;
из информации о выявленных незарегистрированных изделиях медицинского назначения;
из актов о результатах инспекционных проверок Росздравнадзора по направлениям его деятельности.

Территориальный фонд ОМС располагает источниками информации, которые содержатся в следующих документах:
в типовой программе плановой проверки использования финансовых средств, полученных территориальными фондами ОМС;
в отчетах об использовании средств федерального бюджета на финансовое обеспечение государственного задания по оказанию дополнительной медицинской помощи ФФОМС.

Средства массовой информации могут быть источником важных сообщений о совершенных правонарушениях в сфере здравоохранения. Так, в соответствии с Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» реклама медикаментов, изделий медицинского назначения, медицинской техники при отсутствии разрешения на их производство и (или) реализацию не допускается, в том числе и в случаях получения патентов на изобретение в указанной области.

Применительно к организации информационного обеспечения следует отметить, что, в соответствии со ст. 6 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», требования прокурора о предоставлении сведений, материалов и документов подлежат безусловному исполнению в установленный срок и на безвозмездной основе. Действия прокурора по истребованию материалов, документов, статистической и иной информации облекаются в форму письменного документа, озаглавленного «требование», или постановления о проведении проверки или ревизии. В этих документах излагается содержание требования, делается ссылка на статьи закона, регламентирующего полномочия прокурора, и содержатся указания на обязательность его исполнения и предусмотренную законом ответственность за неисполнение¹.

¹ Организация работы городской (районной) прокуратуры: методич. пособие. М., 2001. С. 26.

Всю поступающую в прокуратуру из различных источников информацию о правонарушениях в сфере здравоохранения надлежит регулярно (ежемесячно, ежеквартально) анализировать и обобщать.

В целом полученная информация подлежит систематизации и правовой оценке с учетом следующих критериев:

- а) характера правонарушений;
- б) распространенности правонарушений на отдельных объектах;
- в) общественной опасности совершенных правонарушений.

Регулярно и качественно проводимый анализ информации о совершенных в сфере здравоохранения правонарушениях, поступающей в органы прокуратуры, позволяет правильно определить объект конкретной проверки и составить целевой план ее проведения.

В организационном плане прокурору важно обеспечить точный учет поднадзорных объектов в сфере здравоохранения. С этой целью необходимо постоянно накапливать банк данных поднадзорных объектов, истребовать сведения о них от администрации местного самоуправления, регистрирующих органов, налоговых органов, банковских и иных структур. Такой учет ведется в специальном журнале — «Объекты прокурорского (общего) надзора», либо в компьютере — сводный банк объектов надзора заносится в специальный раздел для постоянного использования и регулярного пополнения.

Объекты прокурорского надзора — это те поднадзорные объекты, которые реализуют требования законодательства о правах граждан на медицинскую помощь. Конкретно в субъектах Российской Федерации органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов органами исполнительной и законодательной власти, органами местного самоуправления, территориальными органами контроля в сфере здравоохранения, территориальными фондами обязательного медицинского страхования, а также органами управления и руководителями государственных, муниципальных и частных лечебно-профилактических учреждений.

2.2. Планирование работы прокурора

В организационном плане большая по объему и весьма разнообразная работа по надзору за исполнением законодательства в сфере здравоохранения требует ее умелого и содержательного планирования. В прокуратурах районов (городов) к разработке плана работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о здравоохранении целесообразно привлекать не только помощников прокурора по «общему надзору», но и работников, осуществляющих надзор по другим направлениям, с тем, чтобы учесть их оперативную информацию о совершенных правонарушениях. С проектом плана работы следует заблаговременно ознакомить всех работников прокуратуры, обсудить его на оперативном совещании, что позволит уточнить и дополнить проект плана, сделать его более реальным и содержательным.

В практическом аспекте понятие, задачи и принципы планирования работы в органах прокуратуры рассмотрены в методических пособиях НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ¹. В прокуратурах субъектов Российской Федерации, городов и районов эта работа проводится в соответствии с действующим регламентом и строится на основе полугодового планирования.

Изучение материалов прокурорского надзора показало, что в целом работа по надзору за исполнением законодательства в сфере здравоохранения, включая проверки о соблюдении прав граждан на медицинскую помощь, проводится прокурорами на плановой основе.

Организация этой работы прокуратуры определяется содержанием п. 6 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195, в котором указано: проверки исполнения законов проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращения граждан, должностных лиц, сообщения средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, а в качестве повода для прокурорс-

¹ Организация работы городской (районной) прокуратуры: методич. пособие. М., 2001. С. 28—48; Настольная книга прокурора. М., 2002. С. 57—60.

ких проверок рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях законов.

Вместе с тем при проведении плановых и внеплановых проверок необходимо не допускать случаев истребования излишних материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурорами в ходе проверки с выходом на место. Стремиться не допускать факты возложения на контролирующие и иные органы (статистики и др.), а также организации и их должностных лиц обязанности по представлению в органы прокуратуры сведений, не относящихся к предмету проверки либо выходящих за ее пределы, а также не предусмотренных законодательством статистических данных.

3. ПРОВЕРКА ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Анализ изученных материалов свидетельствует, что эффективность плановых надзорных мероприятий прокурора во многом зависит от того, насколько оперативно и полно используются прокурором предоставленные ему законом полномочия, перечень которых содержится в ст. 22 и 27 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».

Как свидетельствует практика, проверка исполнения законов — одно из важнейших правовых средств, применяемых прокурором в целях выявления нарушений законодательства о здравоохранении, включая соблюдение прав граждан на медицинскую помощь.

Необходимо также строго соблюдать требования п. 2 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» о том, что при надзоре за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные контролирующие органы. В связи с этим при наличии оснований обращения граждан и иную поступающую в органы прокуратуры информацию о нарушении прав граждан на медицинскую помощь (например, на ее качество, несоблюдение стандартов оказания медицинской помощи и проч.) необходимо

направлять в уполномоченные контролирующие органы для рассмотрения, организации проверок и принятия соответствующих мер реагирования. Прокуратура действует лишь при возникновении необходимости ее непосредственного вмешательства (например, когда прокурору становится известно о ненадлежащем исполнении должностными лицами соответствующих контролирующих органов своих служебных обязанностей: о непринятии должных мер к правонарушителям либо содействию им в противоправной деятельности; несообщении в правоохранительные органы о преступных фактах должностных лиц; нарушениях прав граждан на медицинскую помощь и т.п.).

Основные этапы проверки: подготовительный, собственно проверка, реализация материалов проверки

Организационное обеспечение проверок строится применительно к содержанию действий прокурора на всех указанных этапах. На подготовительном этапе производится целенаправленное, предметное изучение законодательства, предельно точное определение задач проверки, содержания необходимой информации, ее источников, средств получения, состава лиц, включая и специалистов, силами которых должно быть обеспечено ее производство. Существенную помощь в подготовке проверки и разработке обоснованного плана оказывает анализ типичных нарушений законов, относящихся к сфере здравоохранения.

В ходе подготовки к предстоящей проверке прокурору необходимо истребовать из территориальных контрольных органов в сфере здравоохранения материалы о проведенных ими проверках на объектах здравоохранения, о привлеченных к дисциплинарной и административной ответственности должностных лиц; о характере содержащихся в предписаниях территориальных контрольно-надзорных органов указаний об устранении выявленных правонарушений, конкретных нарушителях, видах допущенных нарушений и сроках их устранения.

На стадии подготовки к проверке прокурором разрабатывается примерный круг основных вопросов, подлежащих выяснению.

Вопросы, подлежащие проверке при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь, формируются прокурором, прежде всего, исходя из целей и задач проверки, на основе анализа источников информации о совершенных правонарушениях, правового статуса и полномочий проверяемых органов и организаций по охране здоровья граждан.

К перечню основных вопросов, относящихся к проверке исполнения законодательства о правах граждан на медицинскую помощь соответствующими субъектами правоприменения, относятся следующие:

1. При проверке реализации органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ возложенных на них законом полномочий в области охраны здоровья граждан необходимо получить ответы на следующие основные вопросы:

принимались в субъекте РФ законодательные или иные нормативные правовые акты по вопросам здравоохранения, в достаточной ли мере проводится контроль за защитой прав граждан в области охраны здоровья;

обеспечивается ли законность правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере здравоохранения; соответствуют ли они положениям Конституции РФ и требованиям федерального законодательства (ст. 81, 86 Основ);

разработана ли в субъекте РФ территориальная программа государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, включая территориальные программы ОМС, и как она реализуется (ст. 81 Основ);

разрабатываются и реализуются ли программы по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию гражданам медицинской помощи;

осуществляется ли контроль за деятельностью учреждений государственной и муниципальной систем здравоохранения по обеспечению прав граждан в части реализации территориальных программ государственных гарантий по оказанию гражданам бесплатной медицинской помощи;

не ущемляются ли права граждан на бесплатную медицинскую помощь в государственной и муниципальной системах здравоохранения (ст. 10, 18 Основ);

выполняются ли требования законодательства об оказании гражданам скорой медицинской помощи при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях) (ст. 32, 80 Основ);

своевременно ли оказывается гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, перечень которых определяется Правительством РФ, медико-социальная помощь и обеспечивается ли бесплатно или на льготных условиях диспансерное наблюдение в соответствующих лечебно-профилактических учреждениях (ст. 29, 32 Основ);

соблюдается ли бюджетное законодательство при формировании расходов бюджетов субъектов на здравоохранение в части оказания специализированной медицинской помощи в соответствии с номенклатурой медицинских организаций.

2. Проверка реализации органами местного самоуправления возложенных на них полномочий в области охраны здоровья граждан включает в себя получение ответов на следующие вопросы:

своевременно и во всех ли требуемых случаях оказывается гражданам бесплатная первичная медико-санитарная помощь учреждениями муниципальной системы здравоохранения (п. 6 ст. 10 Основ);

соблюдается ли бюджетное законодательство при формировании расходов муниципальных бюджетов на здравоохранение;

созданы ли условия для организации первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях;

заключен ли договор на обязательное медицинское страхование неработающего населения муниципального образования;

проводится ли контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи, обеспечиваются ли пациенты лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения;

своевременно ли информируется население, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих;

выявлялись ли в регионах факты злоупотребления со стороны должностных лиц и медицинских работников, выразившиеся в нецелевом использовании денежных средств, предназначенных для закупки медицинского оборудования; законность и обоснованность правовых мер, принятых по таким фактам.

3. При проверке законности в деятельности Росздравнадзора выяснению подлежат такие основные вопросы, вытекающие из его полномочий и требований Федерального закона № 323-ФЗ (Основы):

соответствие действующему федеральному законодательству изданных нормативных правовых актов;

исполнение полномочий по контролю и надзору за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания; порядка организации и проведения медико-социальной экспертизы, а также реабилитации инвалидов; стандартов качества медицинской помощи;

соблюдение порядка проверки деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, других организаций, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения;

законность и полнота мер, применяемых к нарушителям закона в названной сфере, в том числе: использование предусмотренных законодательством мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений;

осуществление контроля за деятельностью территориальных органов Росздравнадзора и подведомственных федеральных государственных учреждений;

соблюдение порядка регистрации предельных отпускных цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства в установленном законодательством порядке;

соблюдение порядка лицензирования медицинской деятельности; деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Кроме того, в Росздравнадзоре целесообразно выяснить следующие вопросы:

не было ли фактов перепоручения проверки качества оказания медицинской помощи органам государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;

не было ли фактов направления жалоб на рассмотрение в соответствующие органы или должностным лицам, решения или действия (бездействие) которых обжалуется;

выполняется ли обязанность о направлении в правоохранительные органы материалов по фактам, требующим проверки на предмет наличия признаков преступления.

4. При проверке законности в деятельности территориальных органов Росздравнадзора выяснению подлежат следующие вопросы:

проведение в организациях или лечебно-профилактических учреждениях здравоохранения проверок соблюдения требований законодательства о предоставлении гражданам бесплатной медицинской помощи, законность и обоснованность мер, принятых по выявленным правонарушениям;

исполнение возложенных полномочий по контролю и надзору за соблюдением государственных стандартов качества медицинской помощи;

соблюдение порядка лицензирования медицинской деятельности и деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

соблюдение порядка и оснований проведения плановых и внеплановых проверок и их результативность;

осуществление контроля за выполнением выданных предписаний, законность применения мер административного воздействия к виновным лицам, контроль за уплатой штрафов лицами, в отношении которых приняты решения о привлечении к административной ответственности;

имели ли в регионах место случаи смерти или заболевания людей, в том числе детей, вызванные необоснованным отказом в бесплатной медицинской помощи, а также в результате несвоевременно либо некачественно оказанной медицинской помощи. Проводились ли по таким фактам соот-

ветствующие проверки, их полнота, обоснованность и правильность принятых по ним решений.

5. В территориальных фондах обязательного медицинского страхования выяснению подлежит следующий перечень вопросов, определенный требованиями Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»:

своевременность и полнота финансового обеспечения установленных законодательством прав граждан на медицинскую помощь за счет средств ОМС;

соблюдение порядка регистрации страхователей при ОМС и уплаты ими страховых взносов;

полнота и своевременность исполнения возложенных на территориальный фонд полномочий в части разработки и принятия решений и актов, регулирующих отношения в сфере ОМС; полнота осуществления контрольных функций законности и адекватности мер, принятых по фактам выявленных нарушений законодательства.

6. В страховых медицинских организациях необходимо получить ответ на следующие вопросы:

наличие у страховой медицинской организации, осуществляющей медицинское страхование, соответствующей лицензии;

соблюдение порядка заключения с медицинскими учреждениями договоров на оказание медицинской помощи застрахованным по ОМС и выдачи медицинских полисов;

соблюдение порядка уплаты страховых взносов на медицинское страхование в территориальные фонды ОМС;

соблюдение порядка проведения контроля за объемом, сроками и качеством медицинской помощи в соответствии с условиями договоров;

количество застрахованных (работающего, неработающего населения), сведения о которых представлены страховой медицинской организацией (далее СМО) в территориальный фонд ОМС, для последующего финансирования в рамках территориальной программы ОМС;

подлежат ли граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернойбыльской катастрофы, и их дети, родивши-

еся после 26 апреля 1986 г., обязательному медицинскому страхованию в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и обязательному специальному медицинскому наблюдению (диспансеризации) в течение всей жизни (ч. 1 ст. 24 Закона Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1);

своевременность оплаты счетов, представленных ЛПУ в СМО для последующей оплаты за оказанные застрахованным лицам медицинские услуги.

Выяснение указанных вопросов позволит установить факты незаконного использования либо присвоения СМО средств территориального органа ФОМС.

Кроме того, согласно ст. 7, 34, 38, 39 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» права граждан в сфере обязательного медицинского страхования обеспечивают территориальные фонды обязательного медицинского страхования, а также страховые медицинские организации, в том числе путем проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи. К обязанностям страховой медицинской организации относится осуществление контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи в медицинских организациях, в том числе путем проведения экспертизы качества медицинской помощи с целью выявления нарушений в оказании медицинской помощи, оценки правильности выбора медицинской технологии, степени достижения запланированного результата и установления причинно-следственных связей выявленных дефектов в оказании медицинской помощи.

При наличии сигналов о ненадлежащем выполнении указанными органами служебных обязанностей прокурор намечает круг конкретных вопросов и осуществляет их проверку.

7. При проведении проверок в лечебно-профилактических учреждениях (далее — ЛПУ) по выявлению и пресечению нарушений законодательства по оказанию бесплатной медицинской помощи требуется выделить основной блок вопросов, подлежащих проверке, — это блок вопросов, связанных

с финансированием ЛПУ за счет средств (бюджетов различных уровней), бюджета государственного внебюджетного фонда.

При этом необходимо выяснить, соблюдаются ли условия расходования полученных ЛПУ денежных средств, не допускается ли их нецелевое использование.

При проверке законности в деятельности медицинского учреждения, функционирующего в системе ОМС, следует выяснить:

наличие лицензии медицинского учреждения на право осуществления им определенных видов медицинской деятельности по программам обязательного медицинского страхования;

наличие и соблюдение договоров со страховщиком на предоставление лечебно-профилактической помощи (медицинских услуг) по обязательному медицинскому страхованию;

оказание видов медицинской помощи, входящих в федеральную и территориальные программы обязательного медицинского страхования, за личные средства пациентов, а также оплаты применяемых в лечении в рамках программ ОМС лекарственных средств.

Особый перечень вопросов необходим при проведении в ЛПУ проверки сигналов о нарушениях закона, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья граждан. В этих случаях прокурору требуется провести квалифицированную проверку по имевшим место фактам смерти пациентов по вине медицинских работников в результате оказания некачественной стационарной медицинской помощи, изучив все материалы служебных расследований о причине смерти (несоответствие лечения диагнозу заболевшего, несвоевременное оказание медицинской помощи, применение препаратов, противопоказанных больному, и т.д.).

В целях установления фактов оказания некачественной амбулаторно-поликлинической медицинской помощи, повлекшей причинение вреда здоровью граждан, необходимо в процессе проверки выяснить следующие вопросы:

имели ли место факты оказания некачественной медицинской помощи, повлекшей причинение вреда здоровью граждан;

применялась ли к виновным лицам предусмотренная законом ответственность: дисциплинарная, административная, материальная, уголовная, ее законность и обоснованность;

не допускались ли случаи несоблюдения прав граждан на выбор амбулаторно-поликлинического учреждения, врача общей (семейной) практики и лечащего врача в соответствии с договором обязательного и добровольного медицинского страхования;

не было ли случаев незаконного взимания, вымогательства денежных средств у пациентов за оказание медицинской помощи;

имели ли место факты необоснованного отказа в вызове врача к больному на дом;

соблюдение трудовой дисциплины и врачебной этики медицинскими работниками (отсутствие на рабочем месте, несоблюдение режима работы, нахождение на работе в нетрезвом состоянии, неуважительное отношение к пациентам).

8. При проверке в учреждениях скорой медицинской помощи выяснению подлежат следующие вопросы:

соответствие количества вызовов скорой помощи и фактических выездов;

факты несвоевременности выезда машин скорой помощи по вызовам граждан, наступившие последствия, принятые по ним меры;

факты необоснованного отказа в оказании скорой медицинской помощи, в том числе вынужденным переселенцам, беженцам, гражданам, не проживающим в данном населенном пункте; лицам, не имеющим страхового медицинского полиса;

соблюдение требований законодательства об организации подстанций скорой медицинской помощи с расчетом 20-минутной транспортной доступности;

случаи взимания с граждан платы за вызов и оказание скорой медицинской помощи;

использование машин скорой помощи не по назначению.

9. В целях установления и устранения нарушений исполнения законодательства о наркотических и психотропных

веществах при оказании медицинской помощи гражданам в учреждениях здравоохранения прокурор проверяет:

- законность мер, принимаемых органами здравоохранения субъекта РФ для улучшения качества медицинской помощи, оказываемой данной категории населения;
- факты реализации наркотических средств и психотропных веществ при отсутствии лицензии на деятельность, связанную с их оборотом;
- соблюдение в ЛПУ установленных законом требований к оборудованию помещений, в которых хранятся наркотические средства и психотропные вещества;
- хранение в лечебных учреждениях наркотических средств с истекшим сроком годности и непринятие мер к их уничтожению;
- наличие лицензии у муниципальных учреждений на осуществление деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

10. При проверке соблюдения прав граждан при получении платной медицинской помощи в государственных, муниципальных и частных учреждениях здравоохранения прокурору надлежит получить ответы на следующие вопросы:

- соблюдаются ли требования ст. 84 Основ, регламентирующие порядок оказания платных медицинских услуг, в том числе:
- наличие в медицинском учреждении действующей лицензии на оказание платных медицинских услуг;
- осуществление медицинским учреждением возмещения гражданам ущерба в случае причинения вреда их здоровью и жизни;
- не было ли фактов оказания учреждениями здравоохранения платных медицинских услуг, не предусмотренных утвержденным перечнем;
- не включаются ли в перечень платных медицинских услуг, подлежащих оказанию за счет средств ОМС;
- соблюдается ли установленный порядок утверждения цен на оказание платных услуг;
- соответствуют ли учредительные документы требованиям гражданского законодательства (ст. 51 ГК РФ);
- имеют ли лица, занимающиеся медицинской деятельностью, высшее или среднее медицинское образование, сертификат специалиста;

соответствуют ли условия оказания медицинских услуг требованиям санитарных норм и правил.

Из приведенного примерного круга вопросов, подлежащих выяснению в процессе осуществления проверок, видна особая их специфичность, определяемая характером и содержательной сущностью многих нормативно-правовых актов, относящихся к регулированию сферы здравоохранения и многих сугубо целевых видов медицинских услуг. Поэтому прокурорам целесообразно во всех необходимых случаях для выяснения вопросов, требующих специальных познаний, привлекать соответствующих специалистов.

Завершается подготовительный этап подготовкой плана проверки, содержащего основной круг вопросов, направленных на обеспечение высокого качества предстоящего мероприятия.

В плане надзорной проверки исполнения законодательства о правах граждан на медицинскую помощь в сфере здравоохранения указывается: название и правовой статус объекта проверки, перечень законодательных и иных нормативных актов, исполнение которых планируется проверить, перечень основных вопросов, подлежащих выяснению, документы и материалы, которые необходимо истребовать либо изучить на месте, последовательность и сроки выполнения отдельных проверочных действий, исполнители проверки, порядок анализа собранной информации, сроки проведения проверки и составление справки о ее результатах. Независимо от характера проверки, во всех случаях план проверки по своей целенаправленности должен обеспечивать выявление следующих основных достоверных сведений:

выполнение проверяемыми государственными органами либо их должностными лицами, лечебно-профилактическими учреждениями, страховыми и иными организациями возложенных на них законом функциональных обязанностей по охране здоровья граждан и оказанию им медицинской помощи;

характер и распространенность нарушений прав граждан на медицинскую помощь;

неотвратимость принятия правовых мер ответственности к нарушителям законодательства, их характер и полнота, обоснованность и законность.

Проверки различаются по масштабу исследуемых вопросов, их содержанию, кругу проверяемых объектов, длительности охватываемых проверками периодов, степени сложности установления обстоятельств нарушений закона, их оценки и др.

Прокурорские проверки по надзору за исполнением законодательства в сфере здравоохранения можно квалифицировать следующим образом:

плановая проверка исполнения норм действующего законодательства по конкретному виду медицинской деятельности;

целевая проверка в рамках исполнения законодательства при реализации национального проекта «Здоровье»;

внеплановая проверка, проводимая по конкретному сигналу о совершенном правонарушении, требующем вмешательства со стороны субъектов прокурорского надзора;

комплексная, сквозная проверка исполнения основных норм действующего медицинского законодательства в той или иной системе здравоохранения, направленная на выявление наиболее распространенных нарушений законодательства о правах граждан на охрану их здоровья;

контрольная проверка для получения достоверных сведений о фактическом устранении ранее выявленных нарушений законодательства, а также причин и условий, способствующих их совершению.

Этап собственно проверки — ее главный, ключевой этап.

На данном этапе происходит получение того массива информации, который должен позволить обеспечить выявление фактов нарушений закона и, соответственно, создать условия для их последующего устранения. Задачи этого этапа решаются путем реализации предоставленных прокуратуре полномочий по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий. В процессе проверок применяются все полномочия прокурора, которыми его наделяет закон. В сложных ситуациях, при масштабных проверках, как правило, используется весь комплекс полномочий, в других случаях прокурор может ограничиться применением их необходимой части.

Обычно проведение прокурором надзорной проверки не требует внезапности действий. Руководители поднадзорных

объектов, как правило, ставятся в известность о предстоящей проверке, изучении определенных материалов. При этом согласовываются порядок представления документов для ознакомления, время, место совершения проверочных действий и другие сопутствующие проверке обстоятельства (в частности, возможность изготовления копий отдельных документов, осмотр определенных медицинских помещений и др.).

Прокурорская проверка связана с процессами собирания, исследования и оценки материалов. Поэтому помимо знания возможностей и правил использования полномочий прокурору нужно обеспечить тактические приемы их применения. Необходимость выбора тактики прокурорского надзора связана с тем, что установление фактов нарушений закона нередко протекает в ситуациях, характеризующихся отношениями противостояния сторон, когда заинтересованные должностные лица пытаются скрыть от учета и от проверяющих совершенные ими правонарушения.

Тактика может предусматривать различную очередность разнообразных проверочных действий, проводимых как самим прокурором, так и привлеченными к проверке специалистами.

В одних случаях проверка может начаться с ознакомления на месте с соответствующими документами либо их истребования в прокуратуру, в других — с получения объяснений от лиц, нарушивших закон, в третьих — с привлечения к проверке специалистов, обладающих специальными познаниями в области здравоохранения.

Прокурор, исходя из оценки ситуации, определяет, где, как и кому изучать те или иные материалы и документы, представляющие интерес для выяснения правовых вопросов. Ознакомление с ними может происходить непосредственно в помещении (офисе) объекта проверки. Возможно истребование материалов в прокуратуру. Не исключается передача материалов в ходе проверки для предстоящего исследования специалистам, привлеченным для рассмотрения определенных возникающих на практике вопросов.

Следует иметь в виду, что изучение документов и материалов на месте имеет такие преимущества, как возможность получе-

ния необходимых пояснений, справок от работников проверяемой организации, возможность сопоставления данных, отраженных в документах, с фактическим положением дел. Наконец, немаловажное значение имеет элемент внезапности, который свойствен обращению прокурора к документам на том объекте, где, по имеющейся информации, совершаются правонарушения. Ознакомление с документами может помочь прокурору установить конкретные факты нарушений закона и получить соответствующую доказательственную информацию, наметить пути, определить формы и способы получения недостающих данных.

Документы, правом знакомиться с которыми прокурора наделяет закон, включают в себя практически все их разновидности: приказы и распоряжения, справки, докладные записки, медицинскую документацию, акты проверок нижестоящих организаций, статистическую отчетность, материалы контролирующих органов, письма, заявления, жалобы и предложения граждан по вопросам, относящимся к компетенции того органа (организации), с материалами которого знакомится прокурор.

Лечебно-профилактические учреждения представляют отчеты о своей деятельности органу управления здравоохранением муниципального образования и (или) территориальному фонду ОМС, а последние представляют отчетность в органы управления здравоохранением субъектов Российской Федерации. Сводный отчет по субъекту Российской Федерации представляется в Министерство здравоохранения Российской Федерации и Федеральный фонд ОМС.

Ознакомление с содержанием отчетных статистических документов указанных управлений и органов здравоохранения может дать важную информацию о нарушениях законодательства.

Практика свидетельствует, что внеплановые проверки, по сути оперативного характера, прокурорами проводятся по сигналам (жалобы граждан, сообщения СМИ и др.) об отказе выездов скорой помощи к тяжело больным, по фактам отказа медицинских учреждений в приеме беременных женщин, по фактам смерти в медицинских учреждениях пациентов, в том числе детей. В таких случаях прокурор с выездом в соответствующее ЛПУ обстоятельно исследует все необходимые материалы (меди-

цинская документация, заключения специалистов о результатах служебных расследований и др.), опрашивает работников медицинского учреждения и проводит иные проверочные действия по установлению причины смерти пациента либо причинения вреда здоровью гражданина.

Зачастую получение информации от физических лиц обеспечивается правом вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона. Вызываются обычно должностные лица и граждане в прокуратуру. Тактически это в большинстве случаев наиболее приемлемо. Однако при определенных условиях положительные результаты может дать получение объяснений по месту работы опрашиваемого.

Эффективность проверки значительно повышается при участии в ней квалифицированных специалистов, обладающих специальными познаниями.

Изученные материалы прокурорского надзора показали, что к участию в надзорных проверках в специализированных учреждениях системы здравоохранения чаще всего привлекаются соответствующие специалисты, имеющие специальные познания в различных областях медицины, фармакологии, финансово-экономической деятельности.

Основными формами использования помощи специалистов в работе прокуроров выступают: получение консультаций специалистов для выяснения возникших вопросов, подготовка поручений руководителям и должностным лицам объектов, участие при получении прокурором объяснений должностных лиц, отборе нужных документов и др.

Практика показывает, что в организационном плане важно обеспечить должное взаимодействие прокуратуры с контролирующими органами, уполномоченными в сфере здравоохранения. Относительно узкая специализация позволяет контролирующим органам отслеживать и фиксировать большой объем информации, представляющей интерес для прокуроров.

С учетом специфики медицинского законодательства, затрагивающего интересы значительной части населения, страдающего определенными заболеваниями, а также детей и граждан пожилого возраста, полагаем, что важное условие правильной

и целенаправленной организации работы прокуратуры состоит в закреплении за данным направлением надзорной деятельности прокурорских работников, имеющих не только высокую профессиональную подготовку, но и наряду с этим отвечающих требованиям высокой общей и правовой культуры, обладающих определенными навыками и способностью принимать правильные решения в любой стадии надзорного процесса.

4. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Обобщение материалов прокурорских проверок показало, что, несмотря на меры, принимаемые органами прокуратуры и другими уполномоченными государственными органами, общее положение с исполнением законодательства в сфере здравоохранения нельзя признать удовлетворительным, конституционные права граждан на медицинскую помощь повсеместно нарушаются, чем причиняется вред здоровью значительной части населения¹.

Целенаправленность работы по рассматриваемому направлению надзора достигается знанием типичных нарушений законов, что служит своего рода ориентиром для их выявления.

Наиболее распространены и типичны следующие нарушения законодательства, выявляемые прокурорами в ходе проверок:

1. Во многих регионах органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, руководителями государственных и муниципальных учреждений здравоохранения нередко допускались нарушения федерального законодательства при издании нормативных правовых актов, относящихся к сфере здравоохранения.

2. Органами прокуратуры выявляются факты нарушений лечебно-профилактическими учреждениями здравоохранения прав граждан на бесплатную медицинскую помощь. Не изжиты

¹ Согласно статданным (Ф.О.Н.) в 2011 г. прокурорами выявлено всего 86 778 нарушений законов в сфере здравоохранения (рост на 39,3% по сравнению с 2010 г., в том числе 924 незаконных правовых акта (+1,2%), а при реализации ПНП «Здоровье» выявлено 43 558 нарушений законодательства (+21,4%), в том числе 541 незаконный правовой акт (-16,1%).

факты поборов с пациентов, случаи вымогательства денежных средств за оказание бесплатной медицинской помощи. Нередко пациенты вынуждены оплачивать применяемые в рамках обязательного медицинского страхования лекарственные средства при прохождении лечения в государственных учреждениях здравоохранения. Зачастую объем бесплатной медицинской помощи не соответствует базовой программе обязательного медицинского страхования.

3. Имеются факты причинения пациентам смерти и вреда их здоровью в результате ненадлежащего исполнения обязанностей должностными лицами учреждений здравоохранения. Так, в связи с аварийным отключением электроэнергии в МУЗ «Городская больница № 3» г. Барнаула Алтайского края и необеспечением руководством учреждения бесперебойного энергоснабжения больницы 17 февраля 2011 г. прекратилась работа аппаратов искусственной вентиляции легких, что повлекло смерть двух пациентов. По данному факту следственным отделением по Октябрьскому району следственного отдела по г. Барнаулу возбуждено уголовное дело по ст. 293 УК РФ.

4. Вскрыты факты нецелевого расходования бюджетных средств, выделяемых на строительство, содержание, реконструкцию медицинских объектов, закупку необходимого оборудования. Так, в МУЗ «Романовская ЦРБ» Алтайского края средства, поступившие на приобретение оборудования для оказания услуг по медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период, были израсходованы на приобретение мебели. Аналогичные нарушения выявлены прокурорами республик Адыгея, Ингушетия, Пермского края, Астраханской области и др.

5. В нарушение ст. 24 Закона № 52-ФЗ в учреждениях здравоохранения применяется полностью изношенное медицинское оборудование.

В ряде лечебных учреждений вообще отсутствует необходимое медицинское оборудование. Так, в МУ «Районная больница п. Преображение» Приморского края отсутствует жизненно важное оборудование: наркозно-дыхательная аппаратура, необхо-

димая для искусственной вентиляции легких; кювез для выхаживания недоношенных детей. Аналогичные нарушения выявлены прокурорами республик Адыгея, Алтай, Пермского края и др.

6. Не в полной мере обеспечиваются права граждан на оказание скорой медицинской помощи, предусмотренные Основами.

7. В субъектах РФ повсеместно выявляются многочисленные нарушения прав граждан на льготное обеспечение лекарственными средствами и нарушения законодательства, регулирующего вопросы дополнительного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан, имеющих право на государственную социальную помощь.

О серьезных и многочисленных нарушениях прав граждан в сфере здравоохранения и медицинской помощи неоднократно отмечалось в ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и годовых отчетах Росздравнадзора.

В соответствии с подп. 2 п. 9 ст. 15 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере охраны здоровья, которым является Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), контролирует и надзирает за полнотой и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений и о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий.

В 2011 г. Росздравнадзором и территориальными органами было проведено 29 790 проверок по соблюдению юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства в сфере здравоохранения. При этом важно отметить, что основанием для внеплановой проверки в 1552 случаях (81,8% числа внеплановых проверок) послужило поступление обращений граждан, а также информации от органов государственной власти, средств массовой информации о фактах возникновения

угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, а также поручения органов прокуратуры.

Так, жалобы на качество оказания медицинской помощи составляют 39%, на недостатки в организации медицинской помощи — 25%, на ненадлежащее исполнение своих обязанностей медицинским персоналом, вследствие чего наступила смерть пациента, — 7%, на нарушение Правил предоставления платных медицинских услуг населению — 5%, на несоблюдение норм медицинской этики и деонтологии — 3%.

Таким образом, содержащиеся в материалах Росздравнадзора и его территориальных управлений сведения о нарушениях законодательства в сфере здравоохранения прокурорам необходимо регулярно анализировать и учитывать при планировании проверок.

5. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ¹

В организационном плане прокурору также важно сделать правильную правовую оценку итогов проверки, определить меры реагирования, адекватные характеру выявленных правонарушений. Конкретные акты реагирования определяются, прежде всего, характером, тяжестью и степенью распространенности нарушений законодательства.

Акт прокурорского реагирования должен быть мотивирован и основан на законе, а изложенные в нем требования — четкими и конкретными.

Анализ практики прокурорского реагирования на выявленные нарушения законодательства в сфере здравоохранения свидетельствует, что в борьбе с ними прокуроры практически используют все полномочия, предусмотренные Законом «О прокуратуре Российской Федерации».

¹ Общие положения применения актов прокурорского реагирования рассмотрены в пособии Академии Генеральной прокуратуры РФ «Настольная книга прокурора» (М., 2012 г.) и в методических рекомендациях «Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения» (М., 2004 г.).

Только в 2011 г. прокурорами было внесено 13 809 представлений, принесено 892 протеста, в суд направлено 10 806 исков, вынесено 1346 предостережений, возбуждено 179 уголовных дел.

Так, в результате мер, принятых по представлениям прокуроров, в ряде регионов восстановлены права медицинских работников на получение дополнительного вознаграждения, пресечены нарушения порядка его расчета, случаи нецелевого и необоснованного расходования бюджетных средств, устраняются нарушения, допущенные при оказании медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, а также правил работы с родовыми сертификатами.

Прокурорами ряда областей (Ивановской, Костромской, Курской и Тверской) принесены протесты, по результатам их рассмотрения органами государственной власти были приняты меры по приведению в соответствие с федеральным законодательством положений территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2011 г.

В Белгородской, Курганской, Липецкой, Тверской, Челябинской областях прокурорами направлены в суд исковые заявления в связи с несоответствием медицинских учреждений установленным санитарно-гигиеническим требованиям, по результатам рассмотрения которых требования прокуроров удовлетворены в полном объеме.

В большинстве случаев прокурорское вмешательство было вызвано изданием незаконных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления, нецелевым и неэффективным расходованием бюджетных средств, неосуществлением в полном объеме дополнительных выплат медицинским работникам, нарушением порядка заключения и исполнения государственных контрактов, мошенническими действиями при получении субсидий в рамках проекта.

Проводимыми органами прокуратуры проверками в учреждениях здравоохранения ряда субъектов Российской Федерации, осуществляющих деятельность по диспансеризации населения, в том числе дополнительной диспансеризации работающих

граждан, выявлены многочисленные факты хищений бюджетных средств, подлогов и иных злоупотреблений со стороны должностных лиц.

Так, прокуратурой г. Кизляра Республики Дагестан установлено, что врачами Кизлярской районной больницы в ходе дополнительной диспансеризации работающих граждан вопреки требованиям приказа Минздравсоцразвития России от 04.02.2010 № 55н «О порядке проведения дополнительной диспансеризации работающих граждан» систематически вносились заведомо ложные сведения в медицинские карты амбулаторных больных о прохождении ими дополнительной диспансеризации. По материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по признакам преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения) и ч. 1 ст. 292 УК РФ (служебный подлог). Приговором Кизлярского районного суда 18 марта 2011 г. шестеро врачей признаны виновными и осуждены за совершение указанных преступлений.

Аналогичные нарушения выявлены прокурорами Мордовии, Пермского края, Новосибирской, Тамбовской областей и др.

Отсутствие надлежащей организации работы в сфере дополнительной диспансеризации населения приводит к нарушению прав граждан и препятствует реализации главной задачи — профилактики заболеваний.

К числу важнейших элементов организации работы прокурора относится надлежащая постановка контроля за рассмотрением актов реагирования.

Применительно к использованию конкретных форм контроля за исполнением требований, содержащихся в актах реагирования, в прокуратуре необходимо осуществлять следующие мероприятия:

устные или письменные напоминания по поводу представления ответа в установленный срок;
получение дополнительной информации в случае определенных неясностей, неточностей в представленном ответе;
сопоставление содержания ответа на прокурорский акт с другими данными, полученными после проверки;

выяснение на месте (в органе, организации) реальной ситуации, складывающейся применительно к устранению выявленных нарушений законодательства;

участие прокурора в заседании коллегиального органа, обсуждающего результаты прокурорской проверки;

ознакомление с последующими вынесенными правовыми актами, направленными на корректировку ранее принятых, к содержанию которых имелись претензии на предмет соблюдения норм законов;

проведение контрольных проверок на том же поднадзорном объекте.

В заключение следует отметить, что настоящая статья методического характера подготовлена на основе изучения, анализа и обобщения материалов прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере здравоохранения. Изложенные в ней методика и тактика организации проверок и алгоритм действий прокурора на определенных стадиях надзорного процесса носят чисто рекомендательный характер и, естественно, могут прокурорами изменяться, дополняться и совершенствоваться с учетом специфики конкретной надзорной проверки.

И.С. Викторов, Е.В. Терентьева

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Право на труд закреплено в международных документах: это Конвенция Международной организации труда от 22 июня 1981 г. № 155 «О безопасности и гигиене труда и производственной среде», Конвенция от 28 июня 1930 г. № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда» и др.

В Конституции Российской Федерации (ст. 37) закреплено право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, запрещается принудительный труд и гарантируется право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации.

В соответствии со ст. 5 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (далее — ТК РФ) регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений осуществляется трудовым законодательством: ТК РФ, иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления.

ТК РФ (ст. 5) регулирует отношения, связанные:
с организацией труда и управлением труда;
с трудоустройством у данного работодателя;

- с профессиональной подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации работников непосредственно у данного работодателя;
- с социальным партнерством, ведением коллективных переговоров, заключением коллективных договоров и соглашений;
- с участием работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применением трудового законодательства в предусмотренных законом случаях;
- с материальной ответственностью работодателей и работников в сфере труда;
- с государственным контролем (надзором), профсоюзным контролем за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда) и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права;
- с разрешением трудовых споров;
- с обязательным социальным страхованием в случаях, предусмотренных федеральными законами.

К числу законов, которыми устанавливается ответственность за нарушение трудовых прав, относятся Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее — УК РФ) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ).

Так, ст. 145.1 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за полную невыплату свыше двух месяцев и за частичную невыплату свыше трех месяцев заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат, совершенную из корыстной или личной заинтересованности руководителем организации, работодателем — физическим лицом, руководителем филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения организации.

Ответственность за несоблюдение безопасности труда установлена ст. 143 УК РФ «Нарушение правил охраны труда», ст. 216 УК РФ «Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ» и ст. 217 УК РФ «Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах».

В соответствии с ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ «Нарушение законодательства о труде и об охране труда» налагается административ-

ный штраф на должностных лиц в размере от 1 тыс. до 5 тыс. руб.; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от 1 тыс. до 5 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; на юридических лиц — от 30 тыс. до 50 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток. Часть 2 ст. 5.27 КоАП РФ предусматривает возможность привлечения лица, ранее подвергнутого административному наказанию за аналогичное правонарушение, к дисциплинарному наказанию — дисквалификации на срок от 1 года до 3 лет.

Сферу труда регулируют и федеральные законы, закрепляющие права и обязанности индивидуальных предпринимателей: от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Реализация отдельных законодательных положений в сфере трудовых прав граждан осуществляется на основе постановлений Правительства Российской Федерации. К их числу относятся Постановления Правительства РФ: от 16.03.2000 № 234 «О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий»; от 07.07.2000 № 507 «О порядке распределения средств от штрафов, взыскиваемых за нарушение законодательства Российской Федерации о труде и об охране труда», от 27.12.2010 № 1160 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда», от 10.06.2011 № 455 «Об утверждении перечня видов расходов, связанных с обеспечением безопасных условий и охраны труда при добыче угля, принимаемых к вычету из суммы налога на добычу полезных ископаемых» и др.

К законодательству о трудовых правах граждан относятся нормативные правовые акты органов власти и управления субъ-

ектов Российской Федерации, которые имеют ограниченную сферу действия (только в отношении отдельно взятого региона) и не должны противоречить федеральным нормативным актам.

Правовые акты органов местного самоуправления также регулируют трудовые отношения в пределах компетенции соответствующих муниципальных образований.

Трудовые права граждан регулируются и локальными нормативными правовыми актами, к которым относятся, в частности, коллективные договоры, правила внутреннего трудового распорядка, положения об оплате труда, положения о материальном стимулировании и др. Данные нормативные акты издаются руководителем организации в пределах своих полномочий и действуют только в рамках данной организации.

В системе органов, осуществляющих контроль за соблюдением трудовых прав граждан, центральное место занимает Федеральная служба по труду и занятости (далее — Роструд). В соответствии с п. 1 Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 324, Роструд является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы.

Территориальные органы Роструда — государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации — осуществляют государственный надзор и контроль за соблюдением:

работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве.

Кроме того, они также осуществляют:

- рассмотрение в соответствии с законодательством Российской Федерации дел об административных правонарушениях;
- информирование и консультирование работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- государственную экспертизу условий труда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- прием граждан;
- своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принимают по ним решения и направляют заявителям ответы в установленный законодательством Российской Федерации срок и др.

Согласно ст. 353 ТК РФ государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности наряду с федеральной инспекцией труда осуществляют также соответствующие федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, выполняющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. К ним относятся Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору¹ (далее — Ростехнадзор) и Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека² (далее — Роспотребнадзор).

Ростехнадзор самостоятельно и через свои территориальные органы устанавливает порядок технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения; порядок осуществления экспертизы промышленной безопасности и требования к оформлению заключения данной экспертизы. Кроме этого, он ведет контроль за соблюдением требований промышленной безопас-

¹ Положение об этой Службе утверждено Постановлением Правительства РФ от 30.04.2004 № 401.

² Положение об этой Службе утверждено Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 322.

ности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах; за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике; за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ; за соблюдением в пределах своей компетенции собственниками нежилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований об их оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов. Он также выдает разрешения на применение взрывчатых материалов промышленного назначения и на ведение работ с указанными материалами; регистрирует опасные производственные объекты и ведет государственный реестр таких объектов. В компетенцию Службы входят и другие полномочия.

Роспотребнадзор в пределах своей компетенции принимает нормативные акты в сфере охраны труда и контролирует их выполнение. Так, руководителем указанной Службы 19 сентября 2006 г. утверждены методические рекомендации № МР 2.2.7.2129-06 «Режимы труда и отдыха работающих в холодное время на открытой территории или в неотапливаемых помещениях», в которых предусматривается регламентация времени непрерывного пребывания на холоде и продолжительность обогрева в целях нормализации теплового состояния человека, и методические рекомендации № МР 2.2.9.2128-06 «Комплексная профилактика развития перенапряжения и профессиональных заболеваний спины у работников физического труда», в которых представлены материалы по профилактике различного характера и об уровне локализации профессиональных заболеваний спины, обусловленных длительным и (или) интенсивным воздействием факторов трудового процесса при физическом труде различной степени тяжести (п. 1.1).

Кроме того, Роспотребнадзором совместно с Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 30 сентября 2009 г. приняты «Санитарно-эпидемиологические требования к безопасности условий труда работников, не достигших 18-летнего возраста» № 58, которыми установлены необходимые требования санитарно-эпидемиологической безопасности условий труда подростков и условия прохождения производственного обучения (производственной практики) учащимися учебных заведений общего и профессионального образования, с целью обеспечения безопасных и безвредных условий трудового процесса, не оказывающих неблагоприятного влияния на рост, развитие и состояние здоровья подростков (п. 1.2). Требования санитарных правил обязательны для всех юридических и физических лиц, использующих труд подростков и организующих их обучение независимо от вида экономической деятельности, ведомственной принадлежности, организационно-правовых форм и форм собственности (п. 1.3). Аналогичные требования изложены в нормативном акте от 09.06.2009 № 14036 в отношении труда инвалидов — «Гигиенические требования к условиям труда инвалидов».

В полномочия Роспотребнадзора входит регистрация впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации; лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов. Роспотребнадзор устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) среди работников предприятия.

2. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Согласно ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяющей родовой предмет прокурорского надзора, и исходя из содержания специфики прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан его предметом в рассматриваемой сфере является соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение норм ТК РФ, иных федеральных и региональных законов, регулирующих сферу труда, федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами управления и контроля, органами местного самоуправления, организациями и предприятиями всех организационно-правовых форм собственности и их должностными лицами, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых поднадзорными прокуратурой органами и должностными лицами в сфере реализации трудовых отношений.

При надзоре за соблюдением трудовых прав граждан прокуроры руководствуются приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в п. 7.1 которого прокурорам предложено: акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации трудовых прав граждан, а также указанием Генерального прокурора РФ от 06.07.2000 № 107/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности».

С учетом требований, вытекающих из названных актов, к основным задачам прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан необходимо отнести:

- обеспечение системного поступления и анализа информации о состоянии законности в сфере соблюдения трудовых прав граждан;
- обеспечение своевременного и полного выявления и устранения нарушений законодательства о трудовых правах граждан;

предупреждение и профилактика нарушений трудовых прав граждан;

обеспечение неотвратимости ответственности виновных лиц за нарушения трудовых прав граждан;

обеспечение выявления и устранения причин и условий, способствовавших нарушению трудовых прав граждан;

обеспечение действенной и эффективной работы органов государственного надзора и контроля по защите трудовых прав граждан;

организация эффективного взаимодействия прокуратуры с органами власти и управления, контролирующими органами и общественными организациями в субъектах Российской Федерации;

содействие (в установленных законом формах) совершенствованию законодательства о трудовых правах граждан на всех его уровнях.

Информационно-аналитическое обеспечение прокурорской деятельности

Важное условие правильной организации надзора за соблюдением трудовых прав граждан заключается в надлежащем информационном обеспечении прокурорской деятельности. Это положение в равной степени относится ко всем звеньям органов прокуратуры.

Необходимость проведения информационно-аналитической работы вытекает из требований п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, в соответствии с которым проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона.

Аналитическая работа в органах прокуратуры по обеспечению законности в сфере реализации трудовых прав граждан должна строиться на основе дифференцированного подхода, с акцентом на наиболее актуальные проблемы, существующие в данном регионе. Важный момент — это анализ состояния законности по конкретным отраслевым объектам с учетом их социальной значимости, а также количества и характера совершаемых правонарушений.

Значимыми источниками информации о правонарушениях являются:

обращения граждан и организаций в органы прокуратуры;
сведения, полученные из средств массовой информации;
отчетные сведения о работе уполномоченных контролирующих органов в сфере трудовых прав граждан;
прокурорская, судебная статистика;
статистика Федеральной службы государственной статистики и ее территориальных органов.

Анализ и обобщение информации о состоянии законности в сфере трудовых прав граждан — надежная основа для правильного выбора объекта надзорной проверки, подготовки перечня основных вопросов и выработки методики их выяснения.

Вместе с тем прокурорам необходимо соблюдать требования, изложенные в п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» о том, что при надзоре за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

Проверки исполнения законодательства

Согласно п. 2 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Основанием для проведения внеплановой проверки служит требование прокурора о ее проведении в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям (ст. 360 ТК РФ).

В качестве повода для прокурорских проверок предложено рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона (п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского

надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»).

Прокурорская практика показывает, что в зависимости от состояния законности и конкретной ситуации прокурорами планируются и проводятся в порядке общего надзора следующие проверки:

целевая (тематическая) проверка исполнения определенных норм законодательства о трудовых правах граждан на конкретном предприятии;

комплексная проверка соблюдения всех норм законодательства о трудовых правах граждан на конкретном предприятии, направленная на всестороннее выяснение широкого круга проверяемых вопросов;

сквозная проверка, охватывающая основную часть или полностью систему предприятий и организаций определенной отрасли хозяйства или экономической сферы, которая по своему содержанию, в свою очередь, может носить как целевой, так и комплексный характер;

контрольная проверка, имеющая цель получить достоверные сведения о фактическом устранении ранее выявленных нарушений законодательства и причин, им способствующих¹.

Перечень вопросов, подлежащих выяснению, прокурором готовится в ходе подготовки проверки, исходя из ее характера, правового статуса проверяемого объекта, типичных нарушений законодательства и иных конкретных обстоятельств.

В ходе проверки соблюдения законодательства о трудовых правах граждан **работодателями — юридическими лицами** прокурор выясняет следующие основные вопросы:

со всеми ли работниками заключены трудовые договоры, вручен ли второй экземпляр договора работнику;

проведен ли медицинский осмотр (обследование) работника перед заключением трудового договора, в тех случаях, когда это необходимо (ст. 69 ТК РФ);

¹ См. Викторов И.С., Макашева А.Ж., Шалыгин Б.И. Правовая защита конституционных прав граждан на труд средствами прокурорского надзора и контроля. М., 2005. С. 330.

содержат ли трудовые договоры обязательные условия труда и другие необходимые реквизиты (ст. 57 ТК РФ);

в случае заключения с работниками срочного трудового договора относится ли работник или работодатель к тем категориям, с которыми закон допускает заключение такого рода договоров (ст. 59 ТК РФ);

издан ли работодателем на основании трудового договора приказ о приеме работника на работу; объявлен ли этот приказ работнику в трехдневный срок под роспись (ст. 68 ТК РФ);

соответствует ли заключенный трудовой договор положениям коллективного договора и правил внутреннего трудового распорядка, действующих в организации;

если трудовым договором предусмотрено условие об испытательном сроке, допускается ли такое условие по отношению к конкретному работнику, с которым заключен договор, и не превышает ли срок испытания пределы, установленные законом (ст. 70 ТК РФ);

достиг ли работник возраста, с которого допускается прием на работу и заключение трудового договора (ст. 20 ТК РФ);

заведена ли работнику трудовая книжка, если он принят на основную работу впервые, и личная карточка (ст. 66 ТК РФ);

имелись ли законные основания для увольнения работников или их перевода на другую работу, не расторгались ли трудовые договоры по инициативе администрации без законных к тому оснований или с нарушением установленного порядка, соблюдались ли дополнительные гарантии при увольнении выборных профсоюзных работников; отвечают ли записи о причинах увольнения работников требованиям закона; своевременно ли производится расчет при увольнении и выдаются ли трудовые книжки (ст. 63–66, 72–84.1, 140, 374–376 ТК РФ);

соблюдены ли гарантии при увольнении членов профессиональных организаций (ст. 81 ТК РФ);

согласовано ли решение о сокращении штата или численности работников организации с выборным органом первичной профсоюзной организации (ст. 82 ТК РФ);

предприняты ли работодателем достаточные меры к трудоустройству сокращаемых работников на другие вакантные места в организации;

уведомлены ли работники о предстоящем увольнении по сокращению численности или штата организации не позднее чем за два месяца (ст. 82 ТК РФ);

уведомлен ли орган занятости населения о предстоящем массовом высвобождении работников;

выданы ли работнику документы, связанные с работой (трудовая книжка, справки и т.п.), и расчет по всем выплатам (компенсация за неиспользованный отпуск, выходное пособие, заработная плата и др.) в день увольнения (ст. 84.1 ТК РФ);

внесена ли соответствующая запись в личную карточку работника;

соблюдаются ли сроки и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности (ст. 193 ТК РФ);

не применяются ли работодателем дисциплинарные взыскания, не предусмотренные законом (ст. 192 ТК РФ);

соответствует ли продолжительность рабочего времени и его режим требованиям закона (ст. 91 и 100 ТК РФ);

ведется ли работодателем индивидуальный учет рабочего времени на каждого работника;

допускается ли работодателем привлечение к работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни, сверхурочной работе без согласия работника (ст. 110 ТК РФ);

соблюдается ли работодателем продолжительность еженедельного непрерывного отдыха (ст. 110 ТК РФ);

предоставляются ли работникам перерывы в течение рабочего дня для отдыха и питания, обогрева (ст. 108, 109 ТК РФ);

соблюдается ли работодателем минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска (ст. 115 ТК РФ);

осуществляется ли работодателем выплата компенсации за несвоевременную оплату труда работников (ст. 236 ТК РФ);

производится ли возмещение работникам расходов, связанных со служебными командировками, служебными поездками, по переезду в другую местность (ст. 167, 168, 169.1, 169 ТК РФ);

обеспечивается ли финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда работодателем в размере 0,2 процента суммы затрат на производство продукции (работ, услуг) (ст. 226 ТК РФ);

осуществляется ли порядок регистрации и учета несчастных случаев на производстве (ст. 230.1 ТК РФ);

обеспечивает ли работодатель безопасные условия труда (ст. 212 ТК РФ);

выдаются ли работникам средства индивидуальной и коллективной защиты, лечебно-профилактическое питание (ст. 209, 210 ТК РФ);

проводится ли обучение методам и приемам выполнения работ и оказанию первой помощи пострадавшим на производстве, проведение инструктажа по охране труда (ст. 212 ТК РФ);

проводятся ли предварительные, периодические и внеочередные медицинские осмотры некоторых категорий работников (ст. 213 ТК РФ);

производится ли обязательное социальное страхование работников от несчастных случаев на производстве (ст. 210 ТК РФ);

если численность работников превышает 50 человек, создана ли в организации служба охраны труда (ст. 217 ТК РФ);

осуществляется ли работодателем учет, расследование и оформление случаев производственного травматизма, а также извещение компетентных органов о таких случаях (ст. 227 – 229.2, 230 ТК РФ);

предоставляются ли женщинам отпуска по беременности и родам (ст. 255 ТК РФ);

предоставляются ли отпуска по уходу за ребенком (ст. 250 ТК РФ);

соблюдается ли требование о запрете применения труда несовершеннолетних на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, подземных работах, на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (ст. 265 ТК РФ);

соблюдается ли увеличенная продолжительность основного ежегодного оплачиваемого отпуска для несовершеннолетних работников — 31 день (ст. 267 ТК РФ);

соблюдается ли сокращенная продолжительность рабочего времени для несовершеннолетних (ст. 92 ТК РФ) и, пропорционально, норма выработки (ст. 270 ТК РФ).

В отличие от юридических лиц, **физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей** и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, тоже должны входить в число объектов прокурорского надзора. Статьей 360 ТК РФ установлено, что государственными инспекторами труда в целях осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, могут быть проведены плановые и внеплановые проверки любых работодателей.

Профессиональная деятельность таких лиц подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, они вступают в трудовые отношения с работниками в целях осуществления своей деятельности.

Согласно ТК РФ такие работодатели имеют право принимать локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права (ст. 8, 9, 88); заключают с работниками коллективный договор (ст. 43), трудовой договор (ст. 57), срочный трудовой договор (ст. 59); ведут трудовые книжки (ст. 66); расторгают трудовой договор в соответствии со ст. 81 ТК РФ; обязаны при принятии решения о сокращении численности или штата работников сообщать об этом в письменной форме выборному органу первичной профсоюзной организации (ст. 82). У таких работодателей допускается суммированный учет рабочего времени (ст. 104), запрещается работа в выходные и нерабочие праздничные дни (ст. 113), допускается продление или перенесение ежегодного оплачиваемого отпуска в соответствии со ст. 124 ТК РФ. Индивидуальные предприниматели обязаны обучаться правилам охраны труда, установленным Правительством Российской Федерации и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (ст. 216, 225), принимать решение о создании службы охраны труда или введении должности специалиста по охране труда (ст. 217),

извещать в порядке, установленном ст. 228.1, о произошедших несчастных случаях; гарантировать при расторжении трудового договора соблюдение условий ст. 261 в отношении беременных женщин, женщин, имеющих детей, и лиц, воспитывающих детей без матери; соблюдать при расторжении договора дополнительные гарантии для работников в возрасте до 18 лет (ст. 269).

При проверке **законности наложения дисциплинарных взысканий** устанавливается: а) соблюдаются ли порядок и сроки наложения взыскания; б) правомочным ли должностным лицом наложено взыскание и соответствует ли оно тяжести проступка; в) не применялись ли взыскания, не предусмотренные законом; г) не налагались ли за одно нарушение два и более взысканий; д) во всех ли случаях объявляются виновным приказом о наложении взысканий (ст. 192, 193 ТК). Выявляются нарушения законов по указанным вопросам путем ознакомления в отделе кадров предприятия, учреждения или организации с приказами и распоряжениями администрации; изучения записей в трудовых книжках, личных карточках и личных делах работников, больничных листов и медицинских заключений, протоколов заседаний соответствующего выборного профсоюзного органа, собраний трудового коллектива, материалов о нарушениях трудовой дисциплины.

Исполнение законов о трудовой занятости населения — одна из важнейших гарантий обеспечения конституционного права граждан на труд. Отношения в этой сфере регулируются Законом РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости в Российской Федерации» (далее — Закон о занятости).

При проверке исполнения законов о трудовой занятости на предприятиях (в организациях) прокурор выясняет следующие основные вопросы: а) соблюдаются ли на предприятиях (в учреждениях и организациях) установленные гарантии и компенсации работникам, связанные с расторжением трудового договора (ст. 178–181 ТК РФ, ст. 12, 13 Закона о занятости); б) не было ли фактов необоснованного отказа в приеме на работу беременным женщинам и женщинам, имеющим детей, а также несовершеннолетним лицам (ст. 63, 64 Кодекса); в) участвуют ли работодатели в обеспечении занятости населения (ст. 25, 26 Закона о занятости).

В центрах **занятости населения** прокурором проверяется: а) разработаны ли региональные программы содействия занятости населения и запрашивается ли ежемесячно у работодателей информация о намечаемых структурных изменениях и возможном высвобождении работников, а также необходимая информация о наличии вакантных рабочих мест и информация для осуществления деятельности по профессиональной реабилитации занятости инвалидов; б) соблюдается ли порядок определения размеров пособия по безработице. Прокурор изучает документы и определяет законность и обоснованность принятых решений о присвоении гражданам статуса безработных либо об отказе в таковом.

В ходе проверки прокурор также обращает внимание на следующие вопросы: а) как территориальные службы формируют систему профессионального обучения высвобождаемых работников и незанятого населения; б) заключаются ли договоры с учебными заведениями и предприятиями на обучение граждан.

В целях обеспечения полноты проверки прокурор изучает поступившие главам администраций, в органы образования, в учреждения социальной защиты населения жалобы и заявления граждан, связанные с невыполнением требований закона, на действия должностных лиц и оценивает законность принятых по ним решений.

Осуществляя **надзор за исполнением законов в сфере охраны труда**, прокуроры руководствуются п. 1 указания Генпрокурора РФ от 06.07.2000 № 107/7, обязывающего «обеспечить своевременную и тщательную проверку каждого случая производственного травматизма на предприятиях и в организациях независимо от форм собственности».

В процессе проверки исполнения законов в сфере охраны труда прокурором проверяется: а) выполняются ли работодателем требования ст. 212 ТК РФ, обязывающие работодателя обеспечить безопасные условия труда; б) не было ли сокращено финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда (ст. 226); в) не привлекаются ли лица в возрасте до 18 лет для работ, на которых запрещен их труд (ст. 265); г) не устарели ли основные производственные фонды, не использовались ли устарев-

шие технологии и травмоопасное оборудование; д) на должном ли уровне проводилась работодателями профилактическая работа по предупреждению производственного травматизма и профессиональных заболеваний; е) не была ли низкой трудовая и производственная дисциплина.

В ходе проверки прокурор обращает внимание также на следующие вопросы:

разработаны ли на предприятии меры, направленные на обеспечение здоровых и безопасных условий труда, включены ли конкретные вопросы охраны труда в коллективный договор; как осуществляется контроль за их реализацией; какие меры и по чьей вине не приняты;

соблюдаются ли работодателями нормативные требования, направленные на предотвращение несчастных случаев на производстве, в том числе своевременность проведения инструктажей по вопросам техники безопасности, производственной санитарии, и другие правила; обеспечиваются ли соответствующие категории работников специальной одеждой и другими средствами индивидуальной защиты; производятся ли в необходимых случаях обязательные предварительные и периодические осмотры работников;

используются ли по прямому назначению средства и материалы, выделенные для проведения мероприятий по охране труда (не было ли случаев расходования этих средств на другие цели);

выполняются ли работодателями требования по устранению запыленности и загазованности производственных помещений, шума и вибрации, по предупреждению заболеваний на производстве;

действуют ли на предприятиях правила и инструкции по охране труда и технике безопасности, производственной санитарии, по гигиене труда и противопожарной безопасности;

каково состояние производственного травматизма на предприятии, его уровень и динамика; расследовались ли работодателем причины несчастных случаев, какие меры приняты по их устранению.

Анализируя состояние производственного травматизма, прокурор *изучает*: а) годовые статистические отчеты о произ-

водственном травматизме (форма № 7) «Сведения о травматизме на производстве и профессиональных заболеваниях», введенные приказом Росстата от 02.07.2008 № 153; б) отчеты предприятий и приложения к отчетам, содержащие анализ причин несчастных случаев на производстве; в) материалы проверок государственных инспекторов труда и государственных инспекторов по охране труда; г) предписания соответствующих государственных контрольных (надзорных) органов об устранении допущенных нарушений и недостатков, а также документы работодателя об их исполнении.

Проверяя исполнение трудового законодательства **в органах надзорно-контрольной деятельности**, прокурор выясняет:

1) насколько полно проверяемым органом осуществляется учет поднадзорных (подконтрольных) ему объектов (предприятий, осуществляющих деятельность в профильной сфере);

2) соответствует ли охват этих объектов надзорно-контрольными мероприятиями и частота таких мероприятий фактическому состоянию законности;

3) соответствует ли качество и результаты проводимых проверок реальному положению дел. Качество проверок, проведенных контролирующими органами, может быть оценено путем проведения встречных проверок организаций, подвергавшихся мероприятиям по контролю.

По совокупности этих показателей прокурор оценивает, насколько полно и эффективно проверяемым органом выполняются задачи и функции по обеспечению трудовых прав граждан, возложенные на него законом.

В ходе проверки выполнения государственными инспекциями труда возложенных на них обязанностей прокурор **выясняет следующие вопросы:**

осуществляется ли инспекцией сбор информации о состоянии законности в контролируемой сфере и ее использование в работе;

полностью ли охвачены мероприятиями по контролю организации, расположенные на закрепленной территории;

ведется ли планирование работы инспекции, ее структурных подразделений (отделов) и инспекторов; выполняются ли эти планы;

соответствуют ли предъявляемым требованиям отчеты о работе инспекции, в том числе достоверность указанных в них данных;

имели ли место факты признания действий (бездействия) инспекторов незаконными в судебном порядке;

соблюдаются ли сроки рассмотрения обращений и жалоб граждан;

все ли предусмотренные законом документы запрашиваются инспектором у работодателя при проверке;

по всем ли фактам выявленных правонарушений инспекторами приняты меры реагирования, виновные лица привлечены к предусмотренной законом ответственности;

привлечены ли к ответственности виновные лица;

возмещен ли ущерб, причиненный правонарушением;

восстановлены ли нарушенные права работников;

контролируется ли в дальнейшем, после внесения, фактическое исполнение требований, поставленных в предписании и (или) представлении об устранении причин и условий, способствовавших административному правонарушению;

в случае выявления фактов неисполнения предписаний или представлений направляются ли соответствующие напоминания, проводятся ли контрольные проверки. Решается ли при злостном неисполнении требований, поставленных в предписании либо представлении, вопрос о возбуждении административных дел по ст. 19.5 КоАП РФ;

ставится ли в необходимых случаях вопрос о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности;

нет ли фактов незаконного привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ, соответствует ли наложенное наказание степени тяжести правонарушения;

соблюдаются ли требования административного законодательства о порядке составления протоколов об административных делах данной категории, их рассмотрения по существу и вынесения постановлений о наказании;

контролируется ли своевременная уплата наложенных штрафов;

в каждом ли случае неисполнения правонарушителями обязанности по уплате штрафа принимаются меры по привлечению виновных к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ;

соблюдаются ли сроки проведения экспертизы (не более месяца); допускались ли факты затребования от заказчика документов, необходимость в которых для проведения экспертизы отсутствовала;

имелось ли у экспертов особое мнение об обстоятельствах, имеющих значение для решения экспертизы. Как оно рассмотрено, какое принято решение;

имели ли место факты обжалования экспертных заключений в судебном порядке;

содержит ли заключение обоснованные выводы о соответствии (несоответствии) требований условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда;

направляется ли информация обо всех нарушениях прав граждан, причинах и условиях, им способствовавших, по которым инспекция лишена возможности принятия мер, в уполномоченные органы.

В процессе проверки прокурор выясняет также вопросы, относящиеся к работе инспекции по обеспечению работодателями правил по охране труда, требований к расследованию несчастных случаев на производстве, в том числе:

охвачены ли мероприятиями по контролю наиболее крупные промышленные, сельскохозяйственные, обрабатывающие и иные организации, риск производственного травматизма и профессиональной заболеваемости в которых наиболее велик;

во всех ли необходимых случаях при наличии заключения государственной экспертизы условий труда о ликвидации организаций или прекращении деятельности их структурных подразделений вследствие нарушения требований охраны труда в суды направлялись соответствующие заявления;

всегда ли в необходимых случаях выдавались предписания об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполне-

ния работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знания требований охраны труда;

запрещалось ли использование не имеющих сертификатов соответствия или не соответствующих государственным нормативным требованиям охраны труда (в том числе требованиям технических регламентов) средств индивидуальной и коллективной защиты работников;

осуществляется ли контроль над соблюдением требования об обязательном социальном страховании работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности из средств работодателя;

разрешаются ли в установленном законом порядке запросы граждан о проведении проверки условий и охраны труда на рабочем месте;

оказывает ли инспекция содействие в организации обучения по охране труда в образовательных учреждениях;

проводятся ли сверки с органом, осуществляющим социальные выплаты в связи с производственными травмами, в целях выявления сокрытых несчастных случаев;

во всех ли случаях государственные инспекторы принимали участие в работе и возглавляли комиссии по расследованию групповых, тяжелых и смертельных несчастных случаев;

соблюдались ли сроки расследования несчастных случаев;

достаточно ли полно проведено расследование несчастного случая (все ли обстоятельства достоверно выяснены), все ли документы, предусмотренные ст. 229.2 ТК РФ, собраны в материалы расследования несчастного случая;

проведено ли государственным инспектором труда дополнительное расследование по факту сокрытого несчастного случая, а также при получении сведений, объективно свидетельствующих о нарушении порядка расследования;

правильно ли по результатам расследования квалифицирован несчастный случай;

приняты ли по результатам расследования меры, направленные на устранение причин и условий, способствовавших несчастному случаю, их профилактику;

привлечены ли виновные к предусмотренной законом ответственности в рамках компетенции инспекции.

3. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Ежегодно прокурорами в области трудовых прав граждан выявляется значительное количество правонарушений. Так, в 2011 г. выявлено 1 104 280 нарушений трудовых прав граждан, из них 48 697 незаконных правовых актов.

Анализ и обобщение материалов прокурорского надзора показал, что наиболее распространены следующие из них: несоблюдение работодателем письменной формы трудового договора (ст. 67 ТК РФ);

включение в трудовой договор условий, ухудшающих положение работников по сравнению с нормами трудового законодательства (ст. 57);

отсутствие в договоре условий, подлежащих обязательному включению в трудовой договор (ст. 57);

установление испытательного срока, превышающего пределы, установленные ст. 70 ТК РФ;

перевод работника на другую постоянную работу без его письменного согласия (ст. 72).

Весьма часто работодателями допускаются нарушения требований законодательства при расторжении трудового договора, а именно: а) расторжение трудового договора по инициативе работодателя в период временной нетрудоспособности работника или в период его пребывания в отпуске (ст. 81); б) расторжение срочного трудового договора по инициативе работодателя без предупреждения работника в письменной форме не менее чем за три дня до увольнения (ст. 79); в) нарушение работодателем порядка увольнения работников, являющихся членами профсоюзных органов (ст. 82); г) нарушение порядка увольнения по сокращению штата или численности работников организации (ст. 81) (работникам не предлагают вакантные должности, не выплачивают выходные пособия и т.п.); д) увольнение беременных женщин по инициативе работодателя по мотиву их беременности (ст. 261); е) отказ в предоставлении отпуска по беременности

и родам, невыплата пособия по государственному социальному страхованию в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (ст. 255, 256); ж) направление женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, детей-инвалидов с детства до достижения ими возраста 18 лет, в служебные командировки, привлечение к сверхурочной работе, работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни без письменного согласия и медицинских противопоказаний (ст. 259); з) отказ в представлении перед отпуском по беременности и родам, а также непосредственно после его завершения, либо по окончании отпуска по уходу за ребенком ежегодного оплачиваемого отпуска (ст. 260); и) непроведение предварительных и периодических медицинских осмотров некоторых категорий работников (ст. 213); к) освобождение беременных женщин от работы для прохождения медицинского обследования без сохранения заработной платы; л) отсутствие в организациях необходимых работающим женщинам санитарно-бытовых помещений — душевых, умывальных комнат, гардеробных, комнат отдыха и приема пищи и др. (ст. 223).

В ряде регионов допускаются нарушения прав работников на соблюдение установленного законом режима труда и отдыха: а) отсутствие в организациях локальных нормативных актов, регулирующих распорядок рабочего времени и времени отдыха: правил внутреннего трудового распорядка (ст. 190 ТК РФ), графиков сменности (ст. 103 ТК РФ), графиков отпусков и др. (ст. 123, 190 ТК РФ); б) нарушение периодичности предоставления работникам ежегодных оплачиваемых отпусков и дополнительных оплачиваемых отпусков работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (ст. 114–117); в) предоставление ежегодных оплачиваемых отпусков продолжительностью менее 28 календарных дней (ст. 115); г) замена неиспользованного работником отпуска денежной компенсацией, невыплата денежной компенсации за неиспользованный отпуск при увольнении (ст. 126 и 127); д) отказ в предоставлении дополнительных отпусков для сдачи экзаменов (ст. 173); е) необоснованное привлечение работников к сверхурочным работам и к работам в выходные и нерабочие праздничные дни (ст. 99, 113);

ж) отсутствие учета и превышение нормальной продолжительности рабочего времени (ст. 91, 94).

Так, прокурорами Московской транспортной прокуратуры в 2010 г. выявлены грубые нарушения режима труда и отдыха членов экипажей воздушных судов в авиакомпании ЗАО «Red Wings». Выяснилось, что в организации на протяжении всего года значительно превышалась установленная законодательством норма полетного времени членов экипажей воздушных судов. По результатам проверки было возбуждено четыре дела об административных правонарушениях по ст. 17.7 КоАП РФ (невыполнение законных требований прокурора). Мировым судьей виновным лицам назначено наказание в виде штрафа, кроме этого, два должностных лица авиакомпании и ЗАО «Red Wings» привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о труде и об охране труда). В адрес генерального директора организации внесено представление об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которого четыре должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности¹.

Наиболее характерные нарушения в сфере трудовой занятости населения — это нарушения законодательства о трудовой занятости со стороны работодателей, которые принимают на работу безработных без трудовых книжек либо с трудовой книжкой, но без внесения в нее записи о приеме на работу, а также нарушают установленный законом порядок высвобождения работников предприятий, организаций, учреждений в связи с их ликвидацией и осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата работников.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2011 г. прокуроры выявили более 28,4 тыс. нарушений законодательства о занятости населения, опротестовали свыше 1,3 тыс. незаконных правовых актов, в целях устранения допущенных нарушений внесли 7,5 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечены около 5 тыс. виновных лиц, по постановлениям

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-65177/>

прокуроров привлечены к административной ответственности 2,8 тыс. человек¹.

В сфере охраны и безопасности труда работников в регионах наиболее типичны следующие нарушения: а) несоблюдение государственных нормативных требований охраны труда (ст. 211 ТК РФ); б) отсутствие службы охраны труда или специалиста по охране труда в организациях с численностью работников более 50 человек, осуществляющих производственную деятельность; в) отсутствие производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности; эксплуатация технологического оборудования с истекшими нормативными сроками службы, не имеющего заключений экспертизы промышленной безопасности о возможности его дальнейшей эксплуатации (ст. 215); г) допуск работников к осуществлению работ без обучения и стажировки на рабочих местах (ст. 225); д) ненадлежащее обеспечение работников средствами индивидуальной защиты, молоком, лечебно-профилактическим питанием, санитарно-бытовым и лечебно-профилактическим обслуживанием (ст. 221, 222 и 223); е) недостаточное финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда (ст. 226); ж) сокрытие несчастных случаев на производстве (ст. 227, 228); з) нарушение сроков и порядка направления извещений о несчастных случаях на производстве в уполномоченные органы, занимающиеся расследованием и анализом причин, приведших к травмам на производстве (ст. 228.1); и) нарушение порядка расследования несчастного случая и оформления соответствующих материалов (ст. 229.2 и 230); к) намеренное искажение, как работодателями, так и работниками, обстоятельств несчастного случая с целью ухода от ответственности; л) необоснованное увеличение степени вины пострадавшего в происшествии либо полное возложение вины на него; м) применение труда женщин на тяжелых работах и работах с вредными и (или) опасными условиями труда, запрещенных работах, а также на работах, связанных с подъемом и перемещением вручную тяжестей, превышающих предельно допустимые для них нормы (ст. 253); н) несоблюдение

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74968/>

требования о снижении норм выработки и обслуживания беременным женщинам по их заявлениям, отказ в переводе на другую работу, исключающую воздействие неблагоприятных факторов, с сохранением среднего заработка (ст. 254).

Выявление нарушений трудовых прав работников обеспечивается прокурором в процессе проведения общенадзорной проверки путем умелого и высококвалифицированного использования предоставленных ему законом полномочий. С этой целью помимо изложенной методики в ходе проверки прокурор вправе знакомиться с соответствующими материалами и документами, статистическими формами отчетности, материалами проверок органов надзора и контроля.

Так, большая часть интересующих прокурора сведений содержится в организационно-распорядительных и других внутренних документах работодателя. Это, в первую очередь, личные дела работников, которые состоят из подборки основных документов по отдельному работнику (личная карточка, приказы, трудовой договор, договор о полной материальной ответственности, ученический договор, медицинское заключение и многое другое). Из них можно узнать личные данные работников (возраст, образование и т.п.), информацию о поощрениях и наложенных взысканиях, изменениях условий труда. Сведения о каждом работнике заносятся работодателем в его личную карточку установленной формы. Одним из основных документов, подтверждающих факт и стаж работы, служит трудовая книжка работника, которая также должна храниться и вестись работодателем.

Помимо индивидуальных документов на каждого работника прокурору следует обращать внимание на коллективные договоры, правила внутреннего трудового распорядка, графики отпусков, положения о премировании, должностные инструкции и т.п.

Важная для проверяющих информация содержится в следующих статистических формах отчетности Федеральной службы по труду и занятости (далее — Роструд) и Федеральной службы государственной статистики (далее — Росстат): форма № 21-ГИТ «Отчет о работе государственной инспекции труда» (приказ Роструда от 17.11.2005 № 347); форма №2-НТП «Сведения о количестве выявленных нарушений трудового законодательства и иных нор-

мативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (приказ Росстата от 29.08.2008 № 211); форма № 1-Т «Состояние условий труда и компенсации за работу во вредных и (или) опасных условиях труда по России (Постановление Росстата от 09.06.2007 № 46); форма №2-Т (трудоустройство) «Сведения о предоставлении государственных услуг в области содействия занятости населения», форма № 7-травматизм «Показатели травматизма от несчастных случаев на производстве, число профзаболеваний по России (приказ Росстата от 02.07.2008 № 153) и приложение к форме № 7-травматизм «Распределение числа пострадавших по основным видам происшествий и причинам несчастных случаев по России» (приказ Росстата от 06.07.2004 № 23).

Необходимую для прокурора информацию о численности, заработной плате и движении работников (форма № П-4), о состоянии условий труда и компенсациях за работу во вредных и (или) опасных условиях труда (форма №1-Т (условия труда) можно получить в территориальных органах Росстата¹.

Дополнительными источниками информации, из которых прокурор может получить ответы на поставленные вопросы, служат объяснения должностных лиц по поводу нарушений законодательства, отчеты о работе инспекции труда с пояснительной запиской, акты проведенных проверок, предписания и представления, адресованные руководителям проверяемых организаций, материалы дел об административных правонарушениях, материалы переписки с органами надзора и контроля, органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также и другие документы в зависимости от характера и целей проверки.

4. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Выявив нарушения законодательства о трудовых правах граждан и подведя итоги проверки, прокурор решает вопрос

¹ Приказ Росстата от 26.08.2009 № 184 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за численностью, оплатой и условиями труда работников».

о выборе конкретных мер реагирования для их устранения. С этой целью прокурорами активно применяются акты реагирования.

В 2011 г. прокурорами для устранения нарушений закона принесено 48 298 протестов, внесено 75 142 представления, по результатам рассмотрения которых 58 232 лица привлечены к дисциплинарной ответственности, а по постановлениям прокуроров 46 524 человека привлечены к административной ответственности, по результатам прокурорских проверок возбуждено 744 уголовных дела. По материалам общенадзорных проверок в суды направлено 515 770 исков (заявлений) на сумму 7 655 355 000 руб.

Так, в Московской области по инициативе Истринской городской прокуратуры восстановлена на работе незаконно уволенная беременная работница фирмы ООО «Неон». В целях устранения допущенного нарушения принесен протест на незаконный приказ об увольнении, по результатам рассмотрения которого директором указанной фирмы издан приказ о восстановлении на работе незаконно уволенной работницы. Кроме того, в отношении руководителя ООО «Неон» возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о труде и об охране труда).

Прокурорами многих субъектов Российской Федерации использовалось предоставленное ч. 1 ст. 45 ГПК РФ право прокурора на обращение в суд с исковым заявлением в защиту прав граждан.

К примеру, прокуратура Ханты-Мансийского автономного округа защитила трудовые права работников Федеральной противопожарной службы ГУ МЧС, незаконно привлеченных к дисциплинарной ответственности, путем обращения с иском в суд. По результатам проверки прокурор обратился в суд с иском в интересах работников о признании приказов о дисциплинарном наказании незаконными и о взыскании компенсации за моральный вред, причиненный нарушением трудовых прав. Лангепасский городской суд удовлетворил исковые требования прокурора в полном объеме.

Е.В. Терентьева

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН НА СВОЕВРЕМЕННУЮ И ПОЛНУЮ ОПЛАТУ ТРУДА

1. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН НА СВОЕВРЕМЕННУЮ И ПОЛНУЮ ОПЛАТУ ТРУДА

Важное место в структуре социально-трудовой сферы занимает оплата труда, что объясняется ее особой значимостью, как для обеспечения жизнедеятельности конкретного человека, так и для успешного развития общества и экономики в целом. Именно поэтому вознаграждение за труд гарантировано государством (ст. 37 Конституции Российской Федерации). Право каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы признает Трудовой кодекс Российской Федерации (абз. 7 ст. 2) и определяет в качестве основного принципа регулирования трудовых отношений.

На практике в этой сфере трудовых отношений имеет место немало нарушений. Ежегодная статистика фиксирует миллиарды недоплаченных работодателями сумм. Так, по данным Росстата, суммарная задолженность по заработной плате организаций (кроме субъектов малого предпринимательства) в России на 1 июля 2012 г. составила 1974 млн руб. и, хотя она и снизилась на 456 млн рублей (-18,8%) по сравнению с данными по состоянию на 1 июля 2011 г., все еще составляет значительную сумму.

Недобросовестные собственники предприятий и работодатели задерживают выплату заработной платы своим работникам, получила распространение незаконная практика выплаты зарплаты «в конвертах», не соблюдается право работников на справедливую заработную плату, в отдельных сферах наблюдается значительный диспаритет в оплате труда руководителей предприятий и остальных работников, сохраняется многочисленная армия низкооплачиваемых работников (так называемых работающих бедных), не способных на заработанные деньги должным образом содержать свои семьи. Крайне неудовлетворительной остается ситуация с выплатой заработной платы работникам предприятий, находящихся в различных стадиях банкротства. Одновременно имеются недостатки в деятельности контролирующих органов, которые не в полном объеме выполняют возложенные на них законодательством функции по защите трудовых прав граждан, в том числе в сфере оплаты труда.

Отмеченные негативные явления наносят колоссальный вред стабильности социально-трудовой сферы. Несоблюдение прав граждан на своевременное и в полном объеме вознаграждение за труд — одна из основных причин трудовых споров, конфликтов, забастовок, влечет дестабилизацию социальной обстановки в обществе, а в ряде случаев побуждает граждан к совершению противоправных действий. С экономических позиций рассматриваемое явление снижает результативность усилий государства по обеспечению роста эффективности национального хозяйства, лишает работников стимулов к высокопроизводительному труду, ведет к разрушению трудового потенциала страны.

В условиях распространенности нарушений прав работников на своевременную и полную оплату труда актуальным направлением деятельности органов прокуратуры стал надзор за соблюдением прав граждан на оплату труда. Активные меры по защите нарушенных прав граждан на оплату труда принимались органами прокуратуры в 2011 г., в результате прокурорами выявлено 781 315 нарушений законов. В сфере оплаты труда в 2011 г. выявлено 70,8% от всех нарушений в области трудовых прав (в 2010 г. — 76,6%). По всем из них были приняты необходимые меры реагирования. Прокурорский надзор способствовал сни-

жению размера задолженности по заработной плате и укреплению законности в сфере трудовых отношений.

В сложившихся условиях Генеральный прокурор Российской Федерации отметил, что сейчас нельзя ослаблять внимание к вопросам соблюдения оплаты труда граждан. Главная цель прокуроров состоит в продолжении отлаженной работы, стремлении обеспечить своевременную выплату заработной платы каждому работнику¹.

Единая цель осуществления прокуратурой Российской Федерации ее функций законодательно закреплена в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Применительно к области соблюдения прав граждан на своевременную и полную оплату труда *целью надзора* является обеспечение средствами прокурорского надзора верховенства закона, единства и укрепления законности при реализации конституционного права граждан на вознаграждение за труд.

Задачи прокурорского надзора за соблюдением прав граждан в сфере оплаты труда вытекают из задач надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, которые определяются в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации².

К задачам прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отношений относятся:

целенаправленный, действенный надзор за точным и единообразным соблюдением поднадзорными органами прав граждан на своевременное и полное вознаграждение за труд;

¹ Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Ю.И. Чайки «Российской газете» 12.01.2012. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74671/>

² Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», 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», Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 14.11.2008 № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики».

выявление нарушений прав граждан на своевременное и полное вознаграждение за труд и применение к виновным различных мер правовой ответственности;

выявление изданных органами государственной власти и органами местного самоуправления не соответствующих закону правовых актов;

обеспечение своевременного устранения выявленных нарушений прав граждан на своевременное и полное вознаграждение за труд всеми правовыми средствами, которыми располагают органы прокуратуры;

предупреждение и пресечение с помощью специальных мер воздействия нарушений прав и свобод;

предупреждение нарушений прав граждан на вознаграждение за труд;

содействие (в установленных законом формах) совершенствованию законодательства о трудовых правах граждан на всех его уровнях.

2. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРОВ ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН НА СВОЕВРЕМЕННУЮ И ПОЛНУЮ ОПЛАТУ ТРУДА

Для успешного осуществления прокурорского надзора за исполнением законов прокуроры наделены определенными правами и несут установленные законом обязанности, то есть обладают соответствующими полномочиями.

Круг полномочий прокурора закреплен в ст. 26 Закона, а также в некоторых других федеральных актах. Надзор за соблюдением прав граждан на своевременное и полное вознаграждение за труд характеризуется свойственными ему полномочиями прокурора, объем которых совпадает по форме с полномочиями прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, но различается по содержанию решаемых задач.

При надзоре за соблюдением прав граждан в сфере оплаты труда прокурор вправе:

во-первых, беспрепятственно входить в помещения и посещать органы, указанные в п. 1 ст. 26 Федерального закона «О про-

куратуре Российской Федерации», иметь доступ к документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения прав граждан, требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов, проведения проверок и ревизий, получать объяснения от должностных лиц и граждан по поводу нарушений их прав;

во-вторых, рассматривать и разрешать непосредственно адресованные в органы прокуратуры заявления, жалобы, иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

в-третьих, разъяснять пострадавшим порядок защиты их нарушенных прав и свобод.

При прокурорском надзоре как за соблюдением прав граждан в сфере оплаты труда, так и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в целом прокурор вправе использовать все предусмотренные законом *средства прокурорского реагирования*.

Действия, осуществляемые прокурором в целях предупреждения и пресечения нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечения его к ответственности и возмещения им причиненного ущерба, определены в Законе о прокуратуре (ст. 23, 24, 25, 27, 28). При прокурорском надзоре за соблюдением прав граждан в сфере оплаты труда могут применяться такие средства прокурорского реагирования, как протест, представление, постановление, предостережение.

Прокурорам целесообразно контролировать рассмотрение ранее внесенных актов прокурорского реагирования; следует помнить, что ч. 1 ст. 6 «Обязательность исполнения требований прокурора» Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает их безусловное исполнение в установленный срок:

протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (зако-

- нодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах его рассмотрения прокурору сообщается незамедлительно в письменной форме (ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);
- на внесенное прокурором представление в течение месяца со дня вынесения должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме (ч. 1 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);
 - о результатах вынесенного мотивированного постановления о возбуждении производства об административном правонарушении прокурору сообщается в письменной форме уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом (ч. 2 ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);
 - в случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке (ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина содержит признаки преступления, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ, прокурор выносит постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган Следственного комитета Российской Федерации для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства.

Прокурор вправе обратиться в суд с иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в случае нарушенных или оспариваемых социальных прав,

свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ).

Согласно ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель наделены полномочием приносить *протест* на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращаться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

В целях устранения выявленных нарушений закона прокурором или его заместителем вносится *представление* в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенные нарушения.

Для усиления профилактической составляющей проводимых прокурорских проверок, восстановления нарушенных трудовых прав граждан и недопущения их впредь прокурор вправе направить в письменной форме должностным лицам *предостережение о недопустимости нарушения закона*. Практика показывает, что на работодателей, уклоняющихся от выплаты заработной платы, эта мера действует отрезвляюще. Так, в результате объявления заместителем Генерального прокурора в Уральском федеральном округе предостережений руководителям пяти крупных предприятий-должников Свердловской, Челябинской, Курганской областей и Ханты-Мансийского автономного округа рабочим были выплачены долги по зарплате — в общей сложности 40,3 млн руб.¹

По фактам невыплаты заработной платы прокуратуры выносят *постановления о возбуждении дела об административном правонарушении*, предусмотренном ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ, в отношении руководителей предприятий, допускающих задержку выплаты заработной платы. Например, в Уренгое была допущена задолженность по заработной плате в размере 29,8 млн руб. 843 работникам. По постановлению прокурора директор компании был привлечен к административной ответственности. За-

¹ Щит и прокурор: Ю. Чайка о правозащитной деятельности Генпрокуратуры // Рос. газ. 10.11.2010 //www.rg.ru.

долженность полностью погашена¹. Трудовые права работников восстановлены.

Положительное влияние на ситуацию с выплатой вознаграждения за труд оказывает усиление активности органов прокуратуры по применению *дисквалификации руководителей*, повторно допустивших нарушение сроков выплаты заработной платы.

Так, 2011 г. в Приволжском федеральном округе в отношении виновных лиц возбуждено 213 административных дел за нарушения законодательства о труде по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, предусматривающей ответственность в виде дисквалификации. В результате по инициативе органов прокуратуры были лишены права занимать руководящие должности на срок от одного года до трех лет теперь уже бывшие генеральные и исполнительные директора акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, руководители федеральных государственных и муниципальных унитарных предприятий, председатели сельскохозяйственных кооперативов, главы муниципальных образований.

К изложенному необходимо добавить, что при внесении актов реагирования надо оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с законодательством.

Информационно-аналитическое обеспечение надзора за соблюдением прав граждан на своевременную и полную оплату труда

Для эффективной надзорной деятельности за соблюдением прав граждан на оплату труда необходимо иметь достаточно полную информацию, дающую представление о состоянии законности в этой сфере.

Проведению проверок по вопросам реализации трудовых прав граждан предшествует *аналитическая работа*, позволяющая прокурору делать своевременные и правильные выводы

¹ Там же.

о характере и распространенности конкретных нарушений законности в трудовой сфере, об их динамике, тенденции к росту или снижению, а также выявить органы надзора и контроля, которые не выполняют требования закона и возложенные на них контрольные функции.

В качестве источников информации о наличии задолженности по заработной плате на поднадзорной территории необходимо рассматривать сведения, поступающие из территориальных органов Федеральной службы государственной статистики, Федеральной налоговой службы Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, органов местного самоуправления, судебных органов, арбитражных управляющих, Следственного комитета Российской Федерации, профсоюзных и других общественных организаций, хозяйствующих субъектов, а также от граждан, в том числе работников предприятий и организаций, права которых нарушены.

Наиболее информативный источник в этой сфере — *обращение граждан* в органы прокуратуры. В настоящее время граждане массово обращаются в прокуратуру с информацией о нарушениях работодателями их прав на вознаграждение за труд. Проводимые прокурором по таким обращениям проверки целевые и направлены на установление обстоятельств по доводам, приведенным в обращении. Вместе с тем прокурор не ограничен рамками обращения и может проверить соблюдение законов не только в отношении заявителя, поскольку нарушения, имевшие место в отношении одного лица, могут быть систематическими и допускаться в отношении всего персонала организации.

Сведения о соблюдении трудовых прав граждан в регионе прокуроры могут почерпнуть из сообщений *средств массовой информации*, в том числе местной печати. Информация затрагивает важные вопросы, исключительно значимые сферы трудовых правоотношений, а печатные издания, теле- и радиопрограммы — ее наиболее оперативный источник.

Значительный объем информации содержат *сведения о работе Федеральной службы по труду и занятости (Роструд)*. Этот орган может быть источником информации как по отдельным фактам правонарушений, так и обобщенным данным о работе

подчиненных ей территориальных органов по труду и занятости — государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации. Соответственно, прокурором эти сведения используются при проверках соблюдения трудовых прав граждан, полноты и законности мер, принимаемых в целях их обеспечения самими контролирующими органами.

В качестве источника информации о ситуации в трудовой сфере следует использовать сведения *органов государственной власти, местного самоуправления*. Во-первых, эти органы сами выступают работодателями. А во-вторых, их управленческая и административно-хозяйственная функции направлены на обеспечение конституционных прав граждан. К примеру, в органах государственной власти и местного самоуправления прокурор может получить информацию о полноте бюджетного финансирования на оплату труда. Представляют интерес для прокурора и материалы работы различных комиссий по урегулированию социально-трудовых отношений, образуемых с участием органов государственной власти и местного самоуправления.

Полноценный источник информации о состоянии законности в сфере соблюдения законодательства о трудовых правах граждан — *профессиональные союзы различного уровня*, в компетенцию которых входит также проведение проверок исполнения отдельных аспектов законодательства о трудовых правах граждан. Достоверная информация из профсоюзных организаций, являющихся представителями работников в социальном партнерстве, в совокупности с надзорными полномочиями прокуратуры позволяет максимально эффективно восстанавливать нарушенные трудовые права граждан¹.

Информацию о состоянии законности в сфере оплаты труда можно получить в *территориальных органах Управления Федеральной службы судебных приставов (далее — УФССП)*. Сведения можно получить из реестра находящихся на исполнении исполнительных производств о принудительном взыскании задолженности по заработной плате. Анализ сведений данного реестра позволит оперативно выявлять недобросовестных ра-

¹ Кандалов А. Совместными усилиями — к лучшим результатам // Законность. 2007. № 10. С. 13.

ботодателей, в том числе не обязанных отчитываться органам государственной статистики о наличии перед работниками задолженности по оплате труда, принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования.

Безусловный интерес для прокуратуры представляют *данные Федеральной службы государственной статистики* о положении дел в сфере соблюдения трудовых прав граждан, а также показатели, прямо или косвенно влияющие на состояние законности и отражающие финансовое благополучие хозяйствующих субъектов.

Значительный по своей информативности материал для аналитической работы прокурора может быть получен из доклада о социально-экономическом развитии региона, составляемого ежемесячно все той же Службой. В основном интерес для оценки положения дел о соблюдении трудовых прав граждан представляют следующие разделы доклада: «Основные экономические и социальные показатели», «Рынок труда», «Социальные вопросы (демография)», «Финансовая деятельность организаций» и др.

Таковы основные источники информации о соблюдении трудовых прав граждан, в том числе на оплату труда. Следует отметить, что информация о нарушениях трудовых прав граждан может быть получена и из других источников.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОПЛАТЫ ТРУДА

При проведении прокурорских проверок за исполнением трудового законодательства в сфере оплаты труда необходимо исходить из того, что в соответствии с ТК РФ (ст. 353) федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляется федеральной инспекцией труда в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В связи с этим особое значение для обеспечения оптимальной организации работы прокурора в рассматриваемой сфере

имеет точное исполнение требований закона о недопустимости подмены прокуратурой государственных органов и должностных лиц, призванных осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В организационном плане прокурорам следует руководствоваться положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» о необходимости при надзоре за исполнением законодательства обеспечить надлежащее взаимодействие с уполномоченными контролирующими органами в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, а также о праве прокуроров требовать в особых случаях выделения специалистов для выяснения возникших вопросов.

Надо отметить, что в силу ярко выраженной специфики и определенной сложности исследуемых правоотношений прокурорам рекомендуется привлекать к проверочным мероприятиям в сфере оплаты труда сотрудников контролирующих органов, специалистов в области бухгалтерского учета и финансов. Их помощь может выражаться в проведении обследований, консультаций, даче разъяснений по отдельным вопросам, выработке предложений, направленных на устранение обстоятельств, способствующих правонарушениям.

Осуществляя надзор в рассматриваемой сфере, прокурорам требуется определить круг *вопросов, подлежащих выяснению*. При проверке у работодателя, допустившего задержку выплаты заработной платы, необходимо выяснить следующее:

- какой правовой статус имели организация и руководившее ею лицо в период невыплаты заработной платы;
- в течение какого периода работникам организации не выплачивалась заработная плата и какова общая сумма задолженности за весь период невыплаты;
- кто из работников организации (установить поименно) не получил заработную плату в установленные сроки и в каком размере;
- установлено ли наличие (отсутствие) возможности выплатить заработную плату, в том числе имелись ли на банковских счетах

организации денежные средства в период невыплаты заработной платы и предшествующий период. Если денежные средства в указанные периоды имелись, то как они расходовались. Если денежные средства отсутствовали, то по какой причине и какие действенные меры по погашению образовавшейся задолженности по заработной плате предпринимались руководителем организации, в том числе по взысканию дебиторской задолженности;

погашалась ли задолженность по заработной плате в течение исследуемого периода, когда, кому конкретно и в каких суммах; не было ли фактов, когда при значительной задолженности по заработной плате денежные средства направлялись на приобретение материальных ценностей, личные нужды лиц из числа руководства организации, выдачу беспроцентных ссуд отдельным работникам организации, приобретение им жилья и т.д.;

не было ли в период невыплаты заработной платы случаев увольнения значительного числа работников;

каковы причины, обусловившие невыплату заработной платы.

К числу документов, рекомендованных к изучению контролирующими органами у работодателя, допустившего задержку выплаты заработной платы, относятся:

а) регистрационные и учредительные документы (устав и (или) учредительный договор, свидетельство о государственной регистрации, свидетельство о постановке на налоговый учет в налоговом органе, документы, регламентирующие правовое положение исполнительных органов юридического лица и конкретизирующие полномочия руководящих работников организации, и проч.).

Анализ этих документов позволяет установить полное наименование, организационно-правовую форму и форму собственности хозяйствующего субъекта, время и место его государственной регистрации и постановки на налоговый учет, местонахождение организации и ее структурных подразделений, место осуществления хозяйственной деятельности и виды этой деятельности, определить структуру организации, персональный состав ее учредителей, участников и органов управления, поряд-

док создания и служебные полномочия последних. В необходимом случае возможно сопоставление этих документов с экземплярами, хранящимися в управлениях ФНС России;

б) организационно-распорядительные документы (приказы, распоряжения и др.), локальные правовые акты, регулирующие социально-трудовые отношения в организации (коллективный договор, штатное расписание, положение об оплате труда, трудовые договоры, заключенные с работниками, и др.), договоры с контрагентами.

В ходе анализа перечисленных документов устанавливается, кто и когда был назначен на должность руководителя организации, кто и в течение какого периода замещал руководителя организации; каковы принятые у данного работодателя форма организации бухгалтерского учета и правила его ведения, хозяйственные связи организации и их характер; факт осуществления финансово-хозяйственной деятельности в период, предшествующий невыплатам конкретных видов платежей; наличие или отсутствие кредиторской и дебиторской задолженности, периоды ее образования и размеры; формы и системы оплаты труда, применяемые в данной организации; порядок и условия выплаты заработной платы и премий; порядок выплаты пособий, компенсаций и доплат; механизм регулирования оплаты труда с учетом роста цен, уровня инфляции; рабочее время и время отдыха, включая вопросы предоставления и продолжительности отпусков;

в) банковские и расчетно-денежные документы организации (договоры на открытие банковских счетов (расчетных, текущих, валютных, депозитных и др.), копии лицевых счетов организации за исследуемый период, документы по расчетно-кассовому обслуживанию организации, ее кредитные дела).

В результате анализа перечисленных документов устанавливаются следующие обстоятельства: в каких конкретно кредитных организациях, когда и какие банковские счета открыты организацией (ее обособленными подразделениями); какого рода операции за исследуемый период совершались по счетам и в каких суммах, перечень организаций-контрагентов, с которыми осуществлялись расчеты, и характер этих расчетов.

Цель изучения перечисленных документов состоит в получении сведений, подтверждающих или опровергающих факт наличия у организации денежных средств как в период их невыплаты, так и в периоды, непосредственно ему предшествующие;

г) документы по учету кадров;

д) документы по учету рабочего времени и расчету с персоналом по оплате труда;

е) материалы, связанные с судебным рассмотрением дел о погашении дебиторской задолженности организациями-контрагентами (копии исковых заявлений и приложенные к ним документы, постановления о возбуждении исполнительных производств, иные материалы, связанные с рассмотрением и разрешением этих заявлений в суде и их исполнением).

Анализ указанных документов позволяет выяснить, когда и какие конкретно меры предпринимал руководитель организации в целях выплаты заработной платы.

На этапе непосредственного проведения проверки нередко возникает необходимость в получении письменных объяснений у руководителя проверяемой организации, его заместителей, работников бухгалтерии и иных уполномоченных лиц о причинах, обусловивших невыплату заработной платы, а также в получении объяснений лиц, которым не выплачивалась заработная плата. В этом случае получение объяснений возможно непосредственно по месту проверки или при вызове указанных лиц в прокуратуру.

При надзорной проверке по фактам невыплаты заработной платы у прокуроров может возникнуть необходимость изучить и проанализировать документы проверяемой организации, касающиеся учета кадров, рабочего времени и расчетов с персоналом по оплате труда, а также по депонированию заработной платы.

К документам организации по учету кадров относятся приказ (распоряжение) о приеме на работу; приказ (распоряжение) о предоставлении отпуска работнику; приказ (распоряжение) о прекращении (расторжении) трудового договора с работником (увольнении), приказ (распоряжение) о поощрении работника.

К документам организации по учету рабочего времени и расчетов с персоналом по оплате труда относятся табель учета рабочего времени и расчета оплаты труда; лицевой счет; записка-расчет о предоставлении отпуска работнику; записка-расчет при прекращении (расторжении) трудового договора с работником (увольнении); акт о приеме работ, выполненных по срочному трудовому договору.

Документы по депонированию заработной платы. Не выданные в установленный срок суммы заработной платы считаются депонированными, они должны храниться отдельно и выдаваться по первому требованию их получателям. Важно отметить, что депонирование производится только по тем суммам заработной платы, которые не были выплачены по причине отсутствия работника на работе.

По истечении установленных сроков кассир обязан: в платежной (расчетно-платежной) ведомости против фамилии лиц, которым не произведены выплаты заработной платы, пособий по социальному страхованию или стипендий, поставить штамп или сделать отметку от руки «Депонировано»; составить реестр депонированных сумм; в конце ведомости сделать запись о фактически выплаченных и подлежащих депонированию суммах и скрепить ее своей подписью; записать в кассовую книгу фактически выплаченную сумму.

После закрытия расчетно-платежной ведомости суммы депонированной заработной платы на следующий после истечения сроков хранения день подлежат сдаче в банк для зачисления на расчетный счет организации.

Таким образом, для отнесения на депонент необходим факт, при котором заработная плата выдавалась всем сотрудникам, но не была выдана отдельным из них, отсутствующим по каким-либо причинам.

Учет расчетов по депонированной зарплате ведется в книге учета депонированной заработной платы, которая открывается на год и заполняется на основании данных реестров депонированных сумм. Суммы депонированной, но не выплаченной в текущем году зарплаты переносятся в новую книгу на следующий год.

Выдача депонированных сумм отдельным работникам наличными осуществляется по расходному кассовому ордеру, а если получателей несколько, то может составляться отдельная платежная ведомость.

Для погашения сумм заработной платы, отнесенных на расчеты с депонентами, могут быть также использованы безналичные перечисления на счета в банках (на основании заявления работника) или натуральная форма оплаты труда (по соглашению между работником и работодателем).

Цель анализа перечисленных документов — установить обоснованность депонирования заработной платы и иных выплат конкретным работникам организации и, как следствие, выяснить, не скрывались ли под видом депонирования факты невыплаты соответствующих платежей. Кроме того, исследование указанных документов позволит выяснить, когда, кому конкретно и в какой сумме выдавались депонированная заработная плата и иные выплаты.

Определить возможность организации для своевременной выплаты заработной платы и иных выплат в денежной форме и погашения образовавшейся задолженности по соответствующим платежам можно путем анализа ежедневного движения денежных средств на ее банковских счетах и в кассе. Суть такого анализа заключается в сопоставлении данных о приходе и расходе как безналичных денежных средств, так и наличных денег. Чем значительнее размер денежных средств на банковских счетах организации, тем с большей вероятностью можно утверждать, что она располагает достаточными средствами для текущих расходов и платежей.

Вместе с тем наличие незначительных остатков на банковских счетах (в первую очередь в дни выплаты заработной платы и иных выплат) вовсе не означает, что организация неплатежеспособна, так как средства могут поступить в течение ближайших дней (например, от организаций-контрагентов во исполнение их обязательств по заключенным договорам). Кроме того, некоторые виды активов организации, не задействованные в производственном процессе, при необходимости могут быть

реализованы, а полученные денежные средства направлены на выплату работникам заработной платы.

Если внутренними документами, регулирующими социально-трудовые отношения в организации, предусмотрена возможность выплаты зарплаты в натуральной форме, то путем анализа данных документов можно установить виды товарно-материальных ценностей, которые могут быть выданы работникам в счет причитающейся им заработной платы. В свою очередь, возможности организации произвести соответствующие выплаты в натуральной форме можно установить путем исследования документов, подтверждающих производство, приобретение и хранение данной продукции (товаров, прочего имущества).

При этом необходимо иметь в виду, что в соответствии с ч. 2 ст. 131 ТК РФ доля заработной платы, выплачиваемой в денежной форме, не должна превышать 20% начисленной месячной заработной платы.

По окончании прокурорской проверки ее результаты находят отражение в аналитических документах в виде справок, обобщений. В справке излагаются факты, установленные в ходе проверки, им дается юридическая оценка, формулируются предложения о принятии мер прокурорского реагирования, направленных на устранение выявленных нарушений.

Параллельно с инициированием административного наказания или уголовной ответственности прокурор должен принять меры к обеспечению реальной защиты нарушенных трудовых прав работников путем обращения с заявлениями в суд в их интересах, в том числе об установлении факта наличия трудовых отношений.

При этом задача прокурора по защите нарушенных прав работников на оплату труда не может быть ограничена лишь пресечением средствами прокурорского надзора выявленных нарушений, необходимо также через органы контроля понуждать руководство организаций, учреждений, предприятий устранять причины и условия, которые способствуют нарушениям закона. В целях предупреждения нарушений в сфере оплаты труда прокурорам необходимо организовывать комплексное, системное

вмешательство в сферу обеспечения трудовых прав граждан. В этой работе прокурорам следует максимально использовать профилактические возможности средств массовой информации.

4. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА СВОЕВРЕМЕННОЕ И ПОЛНОЕ ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ ЗА ТРУД

Нарушения прав граждан в сфере оплаты труда относятся к числу наиболее распространенных. Эти нарушения остро затрагивают интересы работников. Во многих случаях они тесно переплетаются с другими нарушениями трудовых прав граждан. К числу наиболее типичных нарушений прав граждан на своевременное и полное вознаграждение за труд относятся следующие.

Нарушения, связанные с несвоевременностью выплаты заработной платы работникам. Следует признать, что сегодня ситуация с задержками выплаты заработной платы не имеет той остроты, как в 90-е гг., но тем не менее для работников многих предприятий, учреждений и организаций указанная проблема по-прежнему актуальна. Причем это касается как работников частных, так и государственных предприятий. Специалисты считают, что задержка зарплат бюджетникам — в значительной мере результат несвоевременного поступления средств из соответствующего бюджета. Несвоевременная выплата заработной платы работникам предприятий частного сектора, как правило, объясняется экономическими трудностями предприятий и зачастую связана с недобросовестностью их собственников.

Необходимо отметить, что задержки выплаты заработной платы изначально противоречат принципам трудовых отношений, закрепленным в ст. 2 ТК РФ. Последствие несвоевременной выплаты заработной платы не позволяет работникам ввиду отсутствия денежных средств в полном объеме удовлетворить свои бытовые потребности, оплатить текущие платежи, распорядиться денежными средствами по своему усмотрению. За несвоевременную выплату заработной платы ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность.

Более того, законодательство предусматривает возможность уголовного наказания работодателей, не желающих своевременно оплачивать труд своих сотрудников. Так, за невыплату заработной платы работодатели несут уголовную ответственность по ст. 145.1 УК РФ. Кроме того, существует материальная ответственность руководителей за задержку выплаты заработной платы согласно ст. 236 ТК РФ в размере не ниже 1/300 ставки рефинансирования Центрального банка РФ.

Обычно должностные лица предприятий-должников объясняют причины задержек выплаты заработной платы нехваткой денежных средств.

В то же время в ходе прокурорских проверок нередко устанавливается, что в период образования задолженности по заработной плате предприятия располагают необходимыми средствами и перечисляют их на нужды, не связанные с заработной платой работников, другими словами, собственники предприятий просто используют деньги, предназначенные для оплаты труда, в своих целях. Так, в ходе прокурорской проверки было установлено, что в ООО «Завод ЖБИ» на выплату зарплаты расходовалось менее 4% поступивших на предприятие денежных средств. Большую часть денежных средств руководство предприятия направляло аффилированным лицам. По результатам проверки в следственное управление в порядке ст. 37 УПК направлен материал в отношении генерального директора ООО «Завод ЖБИ» по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 145.1 УК РФ, возбуждено уголовное дело.

Между тем своевременность выплаты заработной платы не поставлена в зависимость от усмотрения администрации предприятия, а также не обусловлена получением или не получением хозяйствующим субъектом денежных средств от контрагентов. Работники не обязаны разделять коммерческие риски предприятия, поскольку зарплата имеет законный приоритет перед другими платежами, долгами предприятия.

Поэтому прокуроры, столкнувшись с такой ситуацией, должны принимать меры к побуждению надзорными средствами работодателей к выполнению требований закона в части при-

оритетного направления поступающих на счета организации денежных средств в фонд заработной платы.

По каждому факту нарушения трудовых прав работников на оплату труда необходимо привлекать к предусмотренной ответственности работодателей и должностных лиц, возбуждать дела по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ, а при повторных нарушениях сферы оплаты труда добиваться дисквалификации руководителей; активно использовать предоставленные полномочия по обращению в суды в интересах граждан; во всех случаях невыплаты заработной платы свыше двух месяцев направлять в органы следствия материалы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел в отношении виновных лиц.

Несоблюдение работодателями требований ст. 136 ТК РФ о выплате заработной платы не реже чем каждые полмесяца. Выплаты заработной платы должны быть прописаны в правилах внутреннего трудового распорядка организации (коллективном договоре, если он имеется) и трудовом договоре лица, принимаемого на работу. Не все работодатели воспринимают это требование как обязательное, в связи с чем данное нарушение прокуроры относят к числу распространенных и принимают меры к его искоренению.

Нарушения, связанные с непредоставлением работодателями сведений о задолженности по заработной плате в органы статистики. На практике прокурорам приходится сталкиваться с таким явлением, как непредоставление недобросовестными работодателями сведений о просроченной задолженности по заработной плате в органы статистики, что делается с целью скрыть от контрольных органов информацию об имеющихся долгах по зарплате работникам.

Росстат (его территориальные органы) привлекают к административной ответственности по ст. 13.19 КоАП РФ (нарушение порядка предоставления статистической информации) должностных лиц, которые не исполняют обязанности по представлению в органы статистики информации об имеющейся задолженности по оплате труда.

Органами прокуратуры проводятся проверки органов статистики по вопросу осуществления функции по формированию официальной статистической информации в сфере оплаты труда.

Несоблюдение работодателями требования трудового законодательства о включении в локальные нормативные акты информации о системе заработной платы на предприятии. Подобные нарушения чаще всего совершаются на средних и малых предприятиях, где руководители зачастую не считают нужным выполнять требования трудового законодательства о необходимости в организации принятия Правил внутреннего трудового распорядка (ст. 189, 190 ТК РФ), коллективных договоров и иных локальных нормативных актов, а также решения вопросов, определяющих систему заработной платы на предприятии, размеры тарифных ставок, окладов, различного вида выплат (ст. 135 ТК РФ), графиков сменности (ст. 103 ТК РФ), графиков отпусков (ст. 123 ТК РФ). Отсутствие этой информации в локальных актах приводит к тому, что работодатель, решая внутриорганизационные вопросы единолично, может установить работнику такие условия, которые не гарантируют его защищенность в процессе производственной деятельности. Неопределенность в вопросах оплаты труда служит почвой для злоупотреблений со стороны работодателя.

Нарушения требований трудового законодательства о минимальном размере заработной платы работников. Законодательство России устанавливает для наемных работников принцип вознаграждения за труд не ниже установленного федеральным законом минимума. Этот принцип закреплен в ст. 37 Конституции РФ и отражает основные начала оплаты труда в стране. Однако на практике некоторые работодатели пренебрегают этим требованием, что признается нарушением.

По этим фактам прокурорами возбуждаются дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ. Вносятся представления об устранении нарушений закона. Например, в ходе прокурорской проверки на предприятии ОАО «Сельхозтехника» были выявлены нарушения указанных требований трудового законодательства, размер заработных плат ряда работников не превышал 3500 руб., в то время как минимальный размер оплаты труда на 1 января 2009 г. был установлен в размере 4330 руб. в месяц. По данному факту руководству предприятия было внесено представление. Прокурор потребовал

привести размер заработной платы работников в соответствие с требованиями законодательства.

Нарушения трудовых прав несовершеннолетних граждан и женщин в сфере оплаты труда. В центре внимания прокуроров постоянно находятся вопросы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних работников. Это объясняется тем, что несовершеннолетние граждане, участвующие в трудовых отношениях, наиболее уязвимая категория работников в силу их незрелости, правовой неграмотности и неспособности самостоятельно защищать свои права. Кроме того, они уязвимы в силу того, что их трудовая занятость, как правило, носит временный характер (осуществляется во время каникул, в свободное от учебы время). В результате недобросовестные работодатели пытаются в отношении временных работников хитрить, уклоняются от официального оформления с ними трудовых отношений, допускают недобросовестность в вопросах оплаты труда подростков, а при случае стараются вовсе не оплачивать их труд.

Следует признать, что в условиях развития рыночной экономики в стране возникли проблемы, которых не было раньше, появилась проблема экономической эксплуатации детей, принудительного труда. В контексте затрагиваемых проблем необходимо отметить, что в Российской Федерации бесплатный и принудительный труд запрещен Конституцией РФ (ст. 37), и в полной мере это касается несовершеннолетних.

Практика показывает, что не менее уязвимая категория работников в вопросах оплаты труда — работающие женщины. Так, актуальное направление деятельности прокуратуры состоит в защите и восстановлении нарушенных трудовых прав женщин, связанных с выплатой причитающихся им денежных средств по временной нетрудоспособности, беременности, родам и уходу за ребенком. Прокурорам нередко приходится направлять в суд иски о взыскании в пользу указанных лиц невыплаченных работодателями причитающихся денежных выплат.

Нарушения трудовых прав иностранных работников в сфере оплаты труда. В постсоветский период весомую роль в экономическом развитии России играет миграционный фактор. В на-

стоящее время в стране за счет широкого использования иностранной рабочей силы во многом решается нехватка рабочих рук в трудодефицитных отраслях экономики.

Процесс использования иностранной рабочей силы сопровождается многочисленными издержками (нарушением трудовых прав иностранных работников, дискриминацией их в вопросах оплаты труда, распространенностью нелегального статуса иностранных работников, применением принудительного труда). Известны случаи, когда иностранные работники, работающие в сфере строительства, жилищно-коммунального хозяйства, за свой труд фактически получали лишь часть из официально причитающейся им заработной платы, а остальное присваивалось недобросовестными работодателями. Подобные нарушения носят скрытый характер, они не получают огласки в силу того, что иностранные работники из-за боязни потерять работу, как правило, не обращаются с жалобами на своих работодателей.

По этой причине при проведении проверок деятельности хозяйствующих субъектов, привлекающих иностранную рабочую силу, следует учитывать, что отсутствие на предприятии жалоб не означает благополучную ситуацию. В ходе проверки рекомендуется не ограничиваться изучением вопроса наличия у работодателей разрешения на привлечение и использование иностранных работников, необходимо проверить, как на предприятии соблюдаются трудовые права работников, соответствуют ли заключаемые с ними трудовые договоры ст. 57 ТК РФ, своевременно ли им выплачивается заработная плата, обеспечиваются ли безопасные условия труда и т.д.

Нарушения, связанные с выплатой заработной платы или ее части в форме неучтенной наличности. Недобросовестные работодатели с целью уменьшения налогообложения решают финансовые проблемы предприятий путем выплаты заработной платы или ее части в форме неучтенной наличности, лишая тем самым работников права на обеспечение социальным пакетом.

Следует отметить, что подобная незаконная практика оплаты труда выгодна только работодателю, для работника плюсов в такой ситуации нет. Выплата заработной платы без предусмотренного законодательством налогообложения лишает работников

права на начисление пенсии и оплату больничного листа. Кроме того, при увольнении, как правило, работникам с учетом их невысокой «официальной» зарплаты производятся выплаты в значительно меньшем объеме, чем они могли бы получить.

Выявление и пресечение нарушений, связанных с выплатой «серых зарплат», невозможно без тесного взаимодействия прокуратуры с правоохранительными органами и органами контроля. Проведение проверок в рассматриваемой сфере рекомендуется проводить совместно с государственными инспекциями труда субъектов Российской Федерации. В необходимых случаях этому контролирующему органу поручается проведение самостоятельных проверок.

Нарушения работодателем прав работников на выплату справедливой заработной платы. Большинство людей значительную часть жизни проводят на работе, но далеко не все получают за свой труд справедливое вознаграждение. Особенно остро вопрос справедливой оплаты труда ощущается во внебюджетном секторе, где у одной категории работников «заоблачные» зарплаты, а у других настолько низкие, что не позволяют им должным образом содержать свои семьи.

Восстановление справедливости по поводу оплаты труда в результате является распространенной причиной трудовых споров, конфликтов, обращений граждан с исками в суд, жалобами в прокуратуру.

В соответствии со ст. 132 ТК РФ заработная плата каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда. При этом запрещается какая бы то ни было дискриминация при установлении условий оплаты труда (ст. 132 ТК РФ). Прокурорам следует принимать все необходимые меры к защите обоснованных требований граждан на справедливую оплату труда.

Помимо работодателей и собственников предприятий права граждан в сфере оплаты труда нарушаются действиями, а в ряде случаев и бездействием должностных лиц государственных органов, обязанных в силу своих полномочий обеспечивать гражданам реализацию их конституционного права на вознаграждение за труд.

Нарушения прав и свобод человека и гражданина в деятельности инспекторов территориальных органов по труду и занятости.

На должностных лиц этих органов возложено осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав граждан. Особое место в деятельности гострудинспекций занимает контроль за соблюдением законодательства по выплате заработной платы.

По сведениям Роструда, в целях обеспечения трудовых прав граждан на своевременную и в полном размере выплату заработной платы должностными лицами федеральной инспекции труда в 2011 г. было проведено более 55,8 тыс. проверок соблюдения законодательства об оплате труда, по результатам которых были произведены выплаты задержанной заработной платы более 459,2 тыс. работников на общую сумму свыше 6,5 млрд руб. Количество выявленных в 2011 г. нарушений по вопросам оплаты труда составило более 91,8 тыс. (в среднем 1,6 нарушений, выявленных в ходе одной проверки).

В бюджетных учреждениях в 2011 г. должностными лицами федеральной инспекции труда было проведено более 9,3 тыс. проверок по вопросам оплаты труда (в 2010 г. — 8,9 тыс.), по результатам которых руководителям выдано свыше 6 тыс. предписаний (2010 г. — 5,6 тыс.) об устранении выявленных нарушений. При этом общая сумма выплаченной 30,2 тыс. работников этих организаций задержанной заработной платы составила 231,94 млн руб. (в 2010 г. — 498 млн руб.).

По результатам проведенных в 2011 г. проверок по вопросам оплаты труда за допущенные нарушения трудового законодательства в части оплаты труда оштрафовано более 27,7 тыс. руководителей и других виновных должностных лиц организаций и 7,9 тыс. юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, на общую сумму более 205,9 млн руб., привлечено к дисциплинарной ответственности 1708 виновных должностных лиц (в 2010 г. — 1665).

В 2011 г. только за выявленные нарушения законодательства об оплате труда, предусмотренные ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, в

суды направлено 347 протоколов об административных правонарушениях в целях привлечения лиц к административной ответственности в виде дисквалификации — лишения физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, осуществлять предпринимательскую деятельность либо управление юридическим лицом. По результатам рассмотрения указанных протоколов судами было дисквалифицировано 170 виновных должностных лиц. Для привлечения работодателей к уголовной ответственности по результатам проверок по оплате труда в органы прокуратуры направлено 1102 материала, по итогам рассмотрения которых возбуждено 36 уголовных дел. При этом семь виновных лиц осуждено судом по ст. 145.1 УК РФ.

Наиболее распространенными нарушениями требований трудового законодательства, регулирующего порядок оплаты труда, являются:

невыплата работникам заработной платы (нарушение абз. 5 ч. 1 ст. 21 ТК РФ);

невыплата работникам заработной платы в полном размере; нарушение сроков выплаты заработной платы (нарушение ст. 136 ТК РФ);

невыплата причитающихся средств при увольнении работника (нарушение ст. 140 ТК РФ);

нарушение сроков оплаты отпуска (нарушение ст. 136 ТК РФ); отсутствие повышенной оплаты труда за работу во вредных и (или) опасных условиях труда и в местностях с особыми климатическими условиями (нарушение ст. 146, 147, 148, 315, 316, 317 ТК РФ)¹.

Эффективность и результативность работы инспекторов территориальных органов по труду в обозначенной сфере требует пристального внимания надзирающего прокурора.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав

¹ URL: <http://www.rostrud.ru/activities/28/doklad/>

и свобод человека и гражданина» при надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений, необходимо проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности, а в случае бездействия органов контроля ставить вопрос об ответственности их руководителей.

Нарушения прав и свобод человека и гражданина в деятельности должностных лиц службы судебных приставов. В повседневной жизни граждане нередко сталкиваются с проблемами исполнения решений судов о взыскании заработных плат. В связи с этим следует отметить неудовлетворительную работу служб судебных приставов по осуществлению ими своевременного и реального исполнения судебных постановлений о взыскании задолженности по заработной плате.

Кроме того, в деятельности судебных приставов наблюдаются и другие нарушения: несоблюдение сроков возбуждения и окончания исполнительных производств, несвоевременное направление запросов в уполномоченные органы об имущественном положении предприятий-должников, отсутствие должного контроля за полнотой и своевременностью запрашиваемых сведений, необоснованное прекращение исполнительных производств, факты несвоевременного совершения исполнительных действий.

При наличии фактов нарушения требований законодательства об исполнительном производстве принимаются меры прокурорского реагирования.

Органами прокуратуры также проводятся совместные совещания с судебными приставами-исполнителями о взаимодействии при исполнении судебных приказов и решений судов о взыскании заработной платы и иных выплат.

Нарушения требований законов в деятельности должностных лиц органов государственной статистики. Федеральное государственное статистическое наблюдение как форма деятельности направлено на получение и анализ наиболее полных и всесторонних сведений о жизни общества и государства.

В то же время материалы прокурорских проверок свидетельствуют об имеющихся фактах сокрытия информации о задолженности по заработной плате от органов государственной статистики руководством предприятия, то есть субъекты, на которые законом возлагается обязанность по предоставлению статистической отчетности в уполномоченный государственный орган, допускают искажение данных. На основе этой информации органы государственной статистики представляют заниженные данные о задолженности по оплате труда перед работниками. В результате отражаемые сведения о состоянии законности в сфере оплаты труда в регионах не соответствуют действительности.

В связи с этим органам прокуратуры необходимо проводить проверки органов статистики по вопросу исполнения законов по формированию официальной статистической информации в сфере оплаты труда.

Нарушения в сфере оплаты труда в деятельности должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления. Нарушения в сфере оплаты труда, касающиеся работников бюджетной сферы, нередко обусловлены действиями или бездействием должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Практика показывает, что одна из причин образования задолженности по зарплате местных бюджетов заключается в задержке перечисления межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов в местные бюджеты. При этом в условиях распространенности нарушений бюджетного законодательства органами прокуратуры не всегда уделяется должное внимание вопросам обеспечения законности в сфере бюджетных правоотношений на региональном и местном уровнях.

В связи с этим актуален вопрос проведения проверок исполнения бюджетного законодательства в деятельности региональных, местных финансовых органов, а именно законности и своевременности движения бюджетных средств, выделенных на оплату труда. Надзорную деятельность за исполнением бюджетного законодательства рекомендуется осуществлять во взаимодействии с органами финансового контроля.

Проблемы с выплатой заработной платы работникам муниципальных предприятий нередко связаны с непринятием мер по взысканию дебиторской задолженности перед муниципальными учреждениями и предприятиями. Причем происходит это в ситуации, когда руководители указанных предприятий обладают возможностью взыскать с контрагентов значительные денежные средства, но они этого не делают. Поэтому таких нерадивых начальников необходимо побуждать к активизации претензионной работы на предприятии.

Таковы встречающиеся на практике типичные нарушения в сфере оплаты труда. Знание этих проблем существенно помогает прокурорам в их надзорной деятельности за трудовой сферой.

Н.Н. Макеев

ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПРАВ ГРАЖДАН НА СВОЕВРЕМЕННУЮ ВЫПЛАТУ ВОЗНАГРАЖДЕНИЯ ЗА ТРУД ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (банкротстве)

В период перехода к рыночной экономике в предпринимательской деятельности стали применяться правовые нормы, направленные на охрану экономических интересов хозяйствующих субъектов от несостоятельных юридических лиц, не исполняющих принятые на себя обязательства. В настоящее время такую роль выполняет Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве), которым предусмотрена правовая основа для ликвидации несостоятельного предприятия в установленном законом порядке и в строго определенных случаях.

Вопросы исполнения федерального законодательства арбитражными управляющими организаций, находящихся в процедурах банкротства, имеют особую остроту. Многие предприятия оказались не в состоянии противостоять последствиям финансового кризиса и обеспечить исполнение денежных обязательств, в том числе перед своими работниками.

Поскольку банкротство обычно сопряжено с изменениями в организации производства и труда или ликвидацией предприятия и, как следствие, с массовым высвобождением работников, потерей ими заработка и иных социальных выплат, защита соответствующих требований работников — одна из важнейших социальных задач государства.

Статьи 4, 21 ТК РФ устанавливают право работника на своевременную выплату заработной платы. Государством гарантируется обеспечение получения работником заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности (ст. 130 ТК РФ).

Основная гарантия прав работников в условиях несостоятельности (банкротства) работодателя — это их привилегированное положение по отношению к другим кредиторам в соответствии с очередностью удовлетворения требований кредиторов. Требования работников по оплате труда и выплате выходных пособий удовлетворяются во вторую очередь, после удовлетворения требований граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, либо вне очереди, в случае, когда задолженность возникла до принятия судом заявления о признании должника банкротом.

Однако привилегированная очередность погашения требований работников должника эффективна лишь тогда, когда средств должника достаточно для их погашения, поскольку в тех случаях, когда средств должника недостаточно для погашения требований второй очереди, такие требования считаются погашенными.

Сложившаяся практика признания предприятий несостоятельными свидетельствует о многочисленных нарушениях, допускаемых при прохождении юридическими лицами процедур банкротства. Многие из хозяйствующих субъектов осуществляли и осуществляют предпринимательскую деятельность по принципу «одного дня», преследуя цель немедленного извлечения прибыли, не задумываясь о возможных экономических угрозах и рисках, а также их последствиях. Зачастую, столкнувшись с финансовыми проблемами, владельцы и руководители предприятий избирают для себя путь не последовательного восстановления прав пострадавших кредиторов, а сокрытия, выведения имеющегося имущества, а также максимального обращения ситуации в свою пользу.

При банкротстве предприятий и индивидуальных предпринимателей предполагается учет и соблюдение интересов должника и всех кредиторов, однако в подавляющем большинстве процедуры банкротства используются для перераспределения собс-

твенности, уклонения от исполнения денежных обязательств, а также обогащения отдельных лиц, в том числе и арбитражных управляющих.

Нередки случаи, когда руководство предприятий перед началом инициирования процедуры банкротства принимает меры для вывода ликвидного имущества, в том числе путем заключения сделок с аффилированными лицами.

Вместе с тем многолетняя практика прокурорской деятельности показывает, что прокуроры на местах с момента введения процедуры банкротства на предприятиях исключают их из списка поднадзорных объектов, прекращают планировать и проводить на них проверки, неправомерно полагая, что дальнейший контроль за деятельностью конкурсных управляющих должен осуществлять арбитражный суд. Во-первых, бывают такие ситуации, когда банкротное предприятие продолжает свою производственную деятельность и наряду с конкурсным управляющим функционируют прежние органы управления. Во-вторых, арбитражные суды не могут выйти за рамки процедуры банкротства, строго руководствуясь механизмом, установленным законом, и осуществляют такой контроль формально, поскольку рассматривают дела и выносят решения в форме судопроизводства. В-третьих, арбитражных управляющих рекомендуют саморегулируемые организации, как правило расположенные не во всех субъектах РФ, а сами управляющие проживают за пределами тех регионов, где расположены предприятия-банкроты. И в связи с этим прокурорский надзор может быть единственно возможным способом защиты социально значимых обязательств перед работниками доведенных до неэффективности и брошенных предприятий.

1. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (банкротстве)

Вопрос восстановления прав работников организаций, отвечающих признакам банкротства, а также признанных несостоя-

тельными, весьма многогранен. Механизм его разрешения должен иметь характер четко отработанной системы.

1.1. Организация надзорной деятельности до введения на предприятии процедуры банкротства

В качестве основных элементов этой системы можно выделить следующие:

1. Установление финансового и имущественного положения должника, выяснение причин несостоятельности и перспектив погашения задолженности по заработной плате, налоговым обязательствам и т.д.;

2. Оценка законности действий руководителя предприятия-должника;

3. Оценка законности действий (бездействия) арбитражного управляющего при осуществлении процедур банкротства.

Закон о банкротстве, предоставляя конкурсным кредиторам возможность активно бороться за свои права, практически не предусматривает эффективных рычагов влияния на процедуру банкротства со стороны работников, не получивших вознаграждение за труд. И именно здесь важна активная позиция прокурора.

Однако деятельность прокурора на данном направлении должна начинаться несколько ранее введения на предприятии той или иной процедуры банкротства.

В первую очередь, необходимо, используя различные источники информации, осуществлять мониторинг социально-экономического положения поднадзорных предприятий, выявляя наиболее проблемные, финансово нестабильные организации.

В указанных целях прокурорам необходимо наладить тесное взаимодействие с налоговыми органами, службой судебных приставов, службой занятости населения, профсоюзами и их объединениями.

Поступающие в прокуратуру сведения согласно п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» — повод для организации проверок о фактах нарушения законов, требующих прокурорского внимания, — в сфере исполнения тру-

дового законодательства, в том числе анализа экономического положения предприятий, своевременности и эффективности мер, принимаемых руководителями и собственниками организаций к оптимизации расходов, сохранению имущества, истребованию дебиторской задолженности, поиску дополнительных источников средств для обеспечения работников предусмотренными законом гарантиями.

На данном этапе, когда уполномоченными лицами еще не инициировано введение процедуры банкротства, имеет значение оценка правомерности бездействия лиц, на которых законом возложена обязанность по направлению в суд заявления о признании должника несостоятельным. Во многих случаях несвоевременное обращение в арбитражный суд с соответствующим заявлением приводит к искусственному увеличению долгов предприятия.

Согласно ст. 9 Закона о банкротстве руководитель должника или индивидуальный предприниматель обязан обратиться с заявлением должника в арбитражный суд в случае, если должник отвечает признакам неплатежеспособности и (или) признакам недостаточности имущества. Заявление должника должно быть направлено в арбитражный суд в кратчайший срок, но не позднее чем через месяц с даты возникновения соответствующих обстоятельств.

В силу п. 2 ст. 6 Закона о банкротстве, если иное не предусмотрено настоящим законом, производство по делу о банкротстве может быть возбуждено арбитражным судом при условии, что требования к должнику — юридическому лицу в совокупности составляют не менее 100 тыс. руб., к должнику-гражданину — не менее 10 тыс. руб., а также имеются признаки банкротства, установленные ст. 3 настоящего закона.

В соответствии с ч. 5 ст. 14.13 КоАП РФ неисполнение руководителем юридического лица или индивидуальным предпринимателем обязанности по подаче заявления о признании соответственно юридического лица или индивидуального предпринимателя банкротом в арбитражный суд в случаях, предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве) — влечет наложение административного штрафа на должностных

лиц в размере от 5 до 10 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от шести месяцев до двух лет.

Согласно ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 5 ст. 14.13 КоАП РФ, совершенных руководителем юридического лица, рассматриваются мировым судом, совершенных индивидуальными предпринимателями — арбитражным судом.

При этом следует обращать внимание на обоснованность и правомерность действий органа управления организации, где предполагается ввести или уже вводится процедура банкротства, по выводу ликвидного имущества в дочерние предприятия с целью его сокрытия при дальнейшем формировании конкурсной массы должника.

Так, Федеральная налоговая служба в связи с наличием у ООО «Абазалесторг» задолженности по обязательным платежам в сумме 656 тыс. руб. 15 ноября 2011 г. возбудила в Арбитражном суде Республики Хакасия (РХ) производство по делу о несостоятельности, и в отношении должника была введена процедура наблюдения сроком на два месяца. Однако уже 30 декабря 2011 г. общее собрание участников ООО «Абазалесторг» создало ООО «Абазалесторг-2» путем реорганизации в форме выделения. При утверждении разделительного баланса были переданы имеющиеся денежные средства и долгосрочные обязательства по договору аренды лесного участка, заключенному с Госкомлесом Хакасии. 18 января 2012 г. Межрайонная инспекция (МИ) ФНС № 2 по Республике Хакасия приняла решение о государственной регистрации в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) сведений о создании дочернего «Абазалесторг» юридического лица.

Вместе с тем в соответствии с п. 3 ст. 64 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» органы управления должника не вправе принимать решения о реорганизации (слиянии, присоединении, разделении, выделении, преобразовании) и ликвидации должника, а налоговый орган не должен был регистрировать эти изменения в ЕГРЮЛ.

В связи с изложенным прокурором Таштыпского района внесено представление о нарушении закона руководителю МИ ФНС

№ 2 по РХ, и последняя (как уполномоченный орган исполнительной власти на представление интересов Российской Федерации в деле о банкротстве) обратилась в Арбитражный суд, который решение о регистрации ООО «Абазалесторг-2» признал недействительным.

Таким образом, удалось предотвратить невозможность удовлетворения требований кредиторов, включая трудовой коллектив, на выплату вознаграждения за труд.

При этом остается вопрос о преднамеренности неправомερных действий органа управления ООО «Абазалесторг», который подлежит уголовно-правовой оценке.

Другой пример прокурорской защиты прав трудового коллектива — тогда, когда предприятие уже обладает признаками банкротства, однако процедура несостоятельности еще не начата.

Арбитражным судом Республики Хакасия на ОАО «МКК-Саянмрамор», оказывающее услуги по добыче мрамора, 13 января 2012 г. введено внешнее наблюдение сроком на четыре месяца.

Прокурор г. Саяногорска накануне, обладая информацией о неэффективности производства, могущего привести к банкротству, провел тщательную проверку соблюдения трудового законодательства, в ходе которой было установлено следующее. Предприятием от органов статистики скрывалась задолженность по выплате заработной платы в размере 7,1 млн руб. за ноябрь-декабрь 2011 г. 246 работникам. В связи с этим руководитель ОАО по инициативе прокурора был подвергнут Хакасстатом административному наказанию по ст. 13.19 КоАП РФ в виде штрафа.

Кроме того, за нарушение обязательств по коллективному договору прокурором города вынесено постановление о привлечении к административной ответственности директора Малова И.А. по ст. 5.31 КоАП РФ, по которому Гострудинспекцией в РХ на него был наложен штраф. В связи с невыплатой заработной платы более чем один месяц директор также был подвергнут административному наказанию по ч. 1 ст. 2.27 КоАП РФ в виде штрафа. Во всех приведенных случаях штраф составил 3 тыс. руб.

Прокуратурой в суд было направлено более 200 заявлений о взыскании невыплаченной заработной платы. Уже в ходе прокурорской проверки предприятием были приняты актив-

ные меры к возврату дебиторской задолженности от других хозяйствующих субъектов, к продаже скопившейся готовой продукции. В результате задолженность трудовому коллективу в размере 5,3 млн руб. была погашена до введения процедуры банкротства, а оставшаяся часть — 1,8 млн руб. — по судебным приказам в установленном порядке внешним управляющим была учтена в реестре требований кредиторов, что позволяет в процессе процедуры о несостоятельности их удовлетворить.

1.2. Организация надзорной деятельности при введении одной из процедур банкротства и типичные нарушения закона, допускаемые арбитражными управляющими

В каждом случае в отношении предприятия уже введена одна из процедур банкротства, внимание прокуроров должно быть направлено на оценку действий (бездействия) утвержденного судом арбитражного управляющего.

В целях надлежащей организации надзорной работы на данном направлении необходимо наладить постоянное взаимодействие с налоговым органом, представляющим интересы Российской Федерации в делах о банкротстве, а также с территориальными органами Росреестра, осуществляющими полномочия по контролю за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, в том числе путем создания межведомственной рабочей группы, проведения совместных проверок, взаимного консультирования и т.д.

Очень важно при надзорных мероприятиях в этой сфере располагать максимально возможными источниками получения информации. К ним относятся:

- 1) судебные акты по делу о банкротстве (о введении, завершении процедур, утверждении кандидатуры арбитражного управляющего, рассмотрении жалоб кредиторов);
- 2) протоколы собраний кредиторов;
- 3) отчеты арбитражных управляющих о своей деятельности, о результатах проведения конкурсного производства, об использовании денежных средств должника;
- 4) результаты проверок, рассмотрения обращений территориальным органом Росреестра.

Когда в отношении организации вводится процедура наблюдения, особое внимание следует уделять исполнению *временным управляющим* возложенных на него обязанностей (ст. 67 Закона о банкротстве), в том числе по принятию мер к обеспечению сохранности имущества должника, проведению анализа его финансового состояния, выявлению кредиторов должника, ведению реестра требований кредиторов, уведомлению кредиторов о введении наблюдения, созыву и проведению первого собрания кредиторов.

Внимательное изучение анализа финансовой деятельности должника дает понимание о причинах банкротства организации, позволяет оценить перспективы восстановления прав работников несостоятельной организации, правомерность деятельности предшествующих руководителей.

Анализ финансового состояния должника должен проводиться временным управляющим в соответствии с Правилами проведения арбитражными управляющими финансового анализа, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2003 № 367 (при проверке необходимо обратить внимание на соблюдение периода исследования, на выводы о наличии или отсутствии признаков преднамеренного или фиктивного банкротства).

Обязанности *внешнего управляющего* установлены ст. 99 Закона о банкротстве. Внешний управляющий обязан принять в управление имущество должника и провести его инвентаризацию, разработать план внешнего управления и представить его для утверждения собранию кредиторов, заявлять в установленном порядке возражения относительно предъявленных к должнику требований кредиторов, принимать меры по взысканию задолженности перед должником, вести реестр требований кредиторов, реализовывать мероприятия, предусмотренные планом внешнего управления, информировать комитет кредиторов о реализации мероприятий, в соответствии с планом внешнего управления осуществлять иные предусмотренные Законом о банкротстве полномочия.

Для стадии внешнего управления характерны нарушения, касающиеся утверждения и исполнения плана внешнего управ-

ления (нарушение сроков разработки и представления для утверждения собранию кредиторов плана внешнего управления и т.д.). Данный документ имеет важное значение для кредиторов, поскольку он должен предусматривать меры по восстановлению платежеспособности должника, условия и порядок реализации указанных мер, расходы на их реализацию. Затягивание сроков утверждения плана приводит к увеличению общей суммы вознаграждения внешнего управляющего, подлежащей выплате в составе текущих платежей, и может негативно отразиться на состоянии итоговых платежей с кредиторами должника.

Обязанности конкурсного управляющего установлены ст. 129 Закона о банкротстве. Конкурсный управляющий обязан провести инвентаризацию имущества должника, привлечь оценщика для имущественной оценки должника, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, принимать меры, направленные на поиск, выявление и возврат имущества должника, находящегося у третьих лиц, к обеспечению сохранности этого имущества, уведомлять работников должника о предстоящем увольнении не позднее чем в течение месяца с даты введения конкурсного производства, предъявлять к третьим лицам, имеющим задолженность перед должником, требования о ее взыскании, заявлять в установленном порядке возражения относительно требований кредиторов, предъявленных к должнику, вести реестр требований кредиторов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, заключать сделки, в совершении которых имеется заинтересованность, только с согласия собрания кредиторов или комитета кредиторов, исполнять иные установленные Законом о банкротстве обязанности.

Практика показывает, что нередко арбитражными управляющими нарушаются требования закона при формировании и ведении реестра требований кредиторов. Для работников должника, ожидающих выплаты причитающихся средств, чрезвычайно важно отражение в реестре их требований, а также учет задолженности перед ними, которая должна быть выплачена во внеочередном порядке в составе текущих платежей.

Нередко нарушения допускаются в части соблюдения сроков проведения собраний кредиторов, выполнения арбитражным

управляющим обязанности по уведомлению представителя работников должника о проведении собраний кредиторов.

В силу ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ неисполнение арбитражным управляющим обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), если такое действие (бездействие) не содержит уголовно наказуемого деяния, — влечет наложение административного штрафа на арбитражного управляющего в размере от 2500 до 5000 руб. или дисквалификацию на срок от шести месяцев до трех лет.

С объективной стороны это правонарушение характеризуется действием (бездействием) арбитражного управляющего и выражается в неисполнении обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве).

Например, решением Арбитражного суда Красноярского края от 15.10.2009 (дело № А33-16428/2009) по заявлению прокурора Таймырского района к административной ответственности привлечен Иванов А.Б. (конкурсный управляющий МУП ЖКХ поселков МО «Хатангский район») за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ.

В результате проверки, проведенной прокуратурой Таймырского района, было выявлено, что конкурсным управляющим Ивановым А.Б. не проводились собрания кредиторов в установленные сроки, также не проведены инвентаризация и оценка имущества должника.

Исследовав представленные прокурором доказательства, суд пришел к выводу о бездействии конкурсного управляющего и затягивании сроков конкурсного производства.

Помимо привлечения к административной ответственности возможны другие меры прокурорского реагирования, применяемые к конкурсному управляющему за невыполнение своих обязанностей, удлиняющих процедуру несостоятельности и возможности удовлетворения требований кредиторов — работников предприятия на выплату заработной платы по судебным решениям.

Так, Арбитражным судом Республики Хакасия ООО «Техпром-сервис» 22 августа 2011 г. признано банкротом, и по предложению «Саморегулируемой организации арбитражных управляю-

щих Центрального федерального округа» (г. Москва) конкурсным управляющим назначен Васильев С.А., проживающий в г. Красноярске. Уместно отметить, что на территории Хакасии саморегулируемые организации арбитражных управляющих отсутствуют, как и в некоторых других регионах, и все временные, внешние и конкурсные, управляющие на предприятиях-банкротах республики назначаются из других территорий, откуда также привлекаются специалисты-оценщики, куда вывозится бухгалтерская и производственная документация, что в значительной мере затрудняет проведение прокурорских мероприятий.

Конкурсный управляющий Васильев оценил имущественный комплекс на сумму 70,7 млн руб., однако надлежащих мер к своевременному проведению торгов по продаже имущества не принимал, соответственно требования кредиторов, в том числе по судебным решениям в пользу бывших работников предприятия, не удовлетворялись, и этот процесс приобрел волокитный характер. В связи с чем прокурором г. Черногорска в адрес председателя совета правления некоммерческого партнерства «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих Центрального округа» Волжанина А.В. направлено представление с требованием воздействия на члена партнерства по надлежащему выполнению возложенных на него арбитражным судом обязанностей и рассмотрения вопроса о дисциплинарной ответственности. Не обсуждая тему о поднадзорности органу прокуратуры РХ общественной организации, расположенной в другом субъекте Российской Федерации, осуществляющей деятельность через своего представителя в Хакасии, которая является дискуссионной, следует отметить, что дисциплинарный комитет некоммерческого партнерства начал процедуру наложения дисциплинарного воздействия, конкурсному управляющему предписано представить прокурору г. Черногорска доказательства выполнения заволокитенных процедур и соблюдения очередности погашения платежей. Последним тут же была проведена серия торгов, денежные средства от части реализованного имущества в сумме 3 млн руб. направлены на погашение требований кредиторов согласно очередности; также в арбитражный суд направлено шесть заявлений к юридическим лицам

и индивидуальным предпринимателям о взыскании дебиторской задолженности перед ООО «Техпромсервис», в результате на счета предприятия поступило 546 тыс. руб.

Изложенное дает основание полагать о возможности защиты общенадзорными средствами трудовых прав бывших работников этого предприятия, которым заработная плата своевременно не была выплачена.

Кроме того, уместно для примера привести решение Арбитражного суда Красноярского края от 27.12.2011 по делу № А33-15918/11, которым удовлетворено заявление прокурора ЗАТО г. Железногорска о привлечении к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ конкурсного управляющего МП «ТД «Пищекombинат» Веденева В.Г.

Арбитражным судом установлено, что решением Железногорского городского суда от 03.03.2011 удовлетворены требования граждан, работавших по гражданско-правовым договорам, к МП «ТД «Пищекombинат» о признании трудовых отношений и взыскании заработной платы.

Представитель работников обратился в прокуратуру с жалобой о том, что Веденев не проводит собраний кредиторов и не извещает представителя работников МП «ТД «Пищекombинат» о возможности участия в таком собрании, порядок и сроки выплаты заработной платы им не обсуждались.

Согласно ч. 1 ст. 12 Закона о банкротстве участниками собрания кредиторов с правом голоса признаются конкурсные кредиторы и уполномоченные органы, требования которых включены в реестр требований кредиторов на дату проведения собрания кредиторов. В собрании кредиторов вправе участвовать без права голоса представитель работников должника, представитель учредителей (участников) должника, представитель собственника имущества должника — унитарного предприятия, представитель саморегулируемой организации, членом которой является арбитражный управляющий, утвержденный в деле о банкротстве, представитель органа по контролю (надзору), которые вправе выступать по вопросам повестки собрания кредиторов.

Организация и проведение собрания кредиторов осуществляются арбитражным управляющим.

Частью 1 ст. 13 Закона о банкротстве надлежащим уведомлением признается направление конкурсному кредитору, в полномочный орган, а также иному лицу, имеющему в соответствии с настоящим законом право на участие в собрании кредиторов, сообщения о проведении собрания кредиторов по почте не позднее чем за 14 дней до даты проведения собрания кредиторов или иным обеспечивающим получение такого сообщения способом не менее чем за пять дней до даты проведения собрания кредиторов.

Факт неуведомления конкурсным управляющим Веденевым представителя работников Кривчикова о проведенном 17 мая 2011 г. собрании кредиторов служит основанием для привлечения Веденева к административной ответственности.

Имеют место нарушения арбитражными управляющими Закона о банкротстве при предоставлении собранию кредиторов отчетов о деятельности арбитражных управляющих.

Нередки случаи составления отчетов о ходе конкурсного производства с нарушением требований, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2003 № 299 «Об утверждении Общих правил подготовки отчетов (заключений) арбитражного управляющего», приказом Минюста России от 14.08.2003 № 195 «Об утверждении типовых форм отчетов (заключений) арбитражного управляющего» (в отчетах не в полной мере указываются сведения о ходе и итогах инвентаризации имущества должника, не содержатся сведения об имуществе, сумме, на которую оно реализуется, отсутствуют все необходимые сведения о заключенных гражданско-правовых договорах с третьими лицами по проведению оценки, охране имущества, по привлечению специалистов, по отражению в отчете целей расходов на конкурсное производство).

Актуален вопрос оценки действий арбитражного управляющего по передаче своих исключительных полномочий другим лицам (проведение собраний кредиторов и представление отчетов о деятельности конкурсных управляющих их помощниками, подписание заключения о финансовом состоянии должника

неуполномоченным лицом), предоставленных ему законом как специальному участнику процедур банкротства.

Не всегда конкурсными управляющими соблюдаются требования ст. 133 Закона о банкротстве об использовании только одного счета должника, что приводит к неконтролируемому кредитором расходованию денежных средств предприятия.

Кроме того, в ряде случаев арбитражными управляющими поступающие должнику денежные средства не зачисляются на счет, а расходуются непосредственно из кассы предприятия, что не позволяет кредиторам оценить законность таких действий.

Например, по заявлению Канского межрайонного прокурора решением Арбитражного суда Красноярского края от 12 августа 2011 г. по делу № А33-10907/2011 к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ привлечен конкурсный управляющий ОАО «Филимоновский молочно-консервный комбинат» Башкатов С.В., которым полномочия по осуществлению руководства деятельностью ОАО «ФМКК» переданы другим лицам, нарушена очередность погашения текущей задолженности, платежи производились, минуя расчетный счет предприятия.

Судом установлено, что конкурсным управляющим выдана доверенность исполнительному директору ОАО «ФМКК» Шутееву Ю.Г., согласно которой последний имел право издавать необходимые приказы и распоряжения, разрабатывать и утверждать штатное расписание ОАО «ФМКК», принимать и увольнять работников, разрабатывать и утверждать должностные инструкции, осуществлять руководство текущей финансово-хозяйственной деятельностью, заключать хозяйственные договоры, соглашения и осуществлять другие полномочия, неразрывно связанные с управлением организацией. На основании указанной доверенности исполнительный директор заключил ряд сделок, подписал приказы об увольнении двух работников.

В нарушение ст. 134 Закона о банкротстве исполнительным директором, действующим по доверенности, при текущей задолженности по заработной плате работникам (вторая очередь), денежные средства направлены на оплату сырья, услуг по сопровождению программного обеспечения (четвертая очередь).

Вопреки требованиям ст. 133 Закона о банкротстве большая часть платежей осуществлялась, минуя расчетный счет должника. Так, дебитор ООО «Филимоновский жилищный комплекс» по просьбе исполнительного директора ОАО «ФМКК» напрямую со своего расчетного счета перечислял денежные средства контрагентам ОАО «ФМКК».

Факты сокрытия от кредиторов расходования денежных средств, а также незаконной их траты, в нарушение установленной законом очередности, направления денежных средств на счета контрагентов аффилированных организаций, без зачисления на счет должника, возможно выявить путем сопоставления отчетов арбитражных управляющих, а также сведений о движении денежных средств по кассе и банковскому счету должника.

Особое внимание необходимо уделить проверке законности формирования арбитражными управляющими внеочередных (текущих) требований, осуществления текущих платежей. Понятие текущих платежей и очередность их удовлетворения определены ст. 5, 134 Закона о банкротстве.

Например, по заявлению Шарыповского межрайонного прокурора решением Арбитражного суда Красноярского края от 27.12.2011 по делу № А33-15640/2011 к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ привлечен внешний управляющий ООО «Угольный разрез Ново-Алтайский» Дмитриев В.В.

Установлено, что внешним управляющим нарушены требования об удовлетворении очередности текущих платежей, предусмотренные ст. 134 Закона о банкротстве, в соответствии с которой требования кредиторов по текущим платежам, относящимся к одной очереди, подлежат удовлетворению в порядке календарной очередности.

Так, требования Нестеровой Е.А. были удовлетворены после требований ООО ИЦ «Искра», тогда как задолженность перед ней возникла за период октябрь, ноябрь, декабрь 2009 г., то есть ранее, чем обязанность по оплате услуг Общества.

Целый букет перечисленных выше нарушений законодательства был допущен конкурсным управляющим Гордеевым В.И. на ЗАО «Черногорский Искож Регенерат» при процедуре банкрот-

ства. Данное предприятие выпускает резиновую продукцию разного профиля, в том числе резиновые прокладки для нужд железнодорожной отрасли и резиновую крошку, и производственную деятельность не прекращало. Изложенное накладывало особую актуальность на прокурорскую защиту прав коллектива на своевременную выплату вознаграждения за труд. Было установлено, что ЗАО «ЧИР» имеет имущество на сумму 53,4 млн руб. и дебиторскую задолженность, которая может быть взыскана, на сумму 18,2 млн руб. При этом указанные долги предприятия, включая невыплату заработной платы в размере 7,7 млн руб., составляли значительно меньшую сумму.

В ходе прокурорской проверки установлены: передача полномочий арбитражного управляющего так называемому помощнику Колмогорову С.В., который фактически выполнял его обязанности (ч. 5 ст. 20.3 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» — далее ФЗ); заключение сделок, в совершении которых могла иметься заинтересованность, без согласия собрания кредиторов (ч. 2 ст. 129 ФЗ); нарушения очередности удовлетворения требований кредиторов второй очереди, среди которых зарегистрирована задолженность работникам (ч. 2 ст. 133 и ч. 2 ст. 134 ФЗ). В связи с чем прокурором г. Черногорска Республики Хакасия он был привлечен по совокупности правонарушений к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ. Кроме этого, в отношении конкурсного управляющего организована уголовно-правовая оценка по ст. 145.1 УК РФ; в суд направлены иски о взыскании заработной платы за период процедуры банкротства, самому конкурсному управляющему внесено представление об устранении нарушений закона. В результате комплекса принятых мер задолженность по заработной плате была выплачена в полном объеме (7,7 млн руб. в отношении 231 работающего) и в дальнейшем не допускалась.

В ряде случаев арбитражные управляющие незаконно расходуют денежные средства должника для оплаты специалистам услуг, которые должны были исполнить самостоятельно. Имеют место также факты материального обогащения арбитражных управляющих, к ним относятся: заключение фиктивных договоров аренды имущества (объектов недвижимости, транспортных

средств), необоснованное заключение договоров на оказание юридических, бухгалтерских услуг, в том числе задним числом, неправомерное заключение с привлеченными специалистами не гражданских, а трудовых договоров, что не соответствует цели конкурсного производства.

Вместе с тем при решении вопроса о привлечении арбитражных управляющих к ответственности сложность заключается в оценочном характере понятий «разумности» и «добросовестности», закрепленных в ст. 20.3 Закона о банкротстве. В каждом случае необходимо оценивать, насколько действия арбитражного управляющего отвечают интересам должника и кредиторов, а также доказывать негативные последствия его действий.

Еще одно важное направление надзорной работы при оценке деятельности арбитражного управляющего состоит в проверке исполнения законодательства при формировании конкурсной массы должника. Типичными нарушениями здесь являются: умышленное затягивание процедуры конкурсного производства, в том числе длительное время неосуществление инвентаризации, оценки имущества, истребование не в полном объеме данных из регистрирующих органов, непринятие мер к поиску, выявлению и возврату имущества, хищение имущества должника, в том числе путем заключения фиктивных договоров по отчуждению имущества.

Согласно ст. 61.9 Закона о банкротстве внешним управляющим или конкурсным управляющим от имени должника по своей инициативе либо по решению собрания кредиторов или комитета кредиторов может быть подано в арбитражный суд заявление об оспаривании сделки должника. При этом срок исковой давности исчисляется с момента, когда арбитражный управляющий узнал или должен был узнать о наличии оснований для оспаривания сделки, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Основания для оспаривания сделок должника установлены в ст. 61.2–61.7 Закона о банкротстве (оспаривание подозрительных сделок, оспаривание сделок должника, влекущих за собой оказание предпочтения одному из кредиторов перед другими кредиторами и др.).

Выполнение конкурсным управляющим своих обязанностей, в том числе по возврату имущества должника, при наличии к тому оснований, способствует максимальному удовлетворению требований кредиторов, в том числе требований работников по оплате труда и выплате выходных пособий.

Не исключены нарушения и на стадии реализации имущества, составляющего конкурсную массу должника.

Типичными нарушениями на данной стадии являются: реализация имущества должника путем заключения прямого договора купли-продажи без утверждения кредиторами порядка реализации имущества, оценки имущества, реализация имущества должников по заниженной цене (ст. 139 Закона о банкротстве).

1.3. Проверка соблюдения арбитражными управляющими требований трудового законодательства

Один из основных вопросов при проверке — это соблюдение арбитражными управляющими законодательства об оплате труда на предприятиях-банкротах.

Законодательство о несостоятельности (банкротстве) предусматривает для работников положение привилегированных кредиторов при взыскании заработной платы. Перед ними задолженность по оплате труда в зависимости от момента ее образования должна погашаться за счет конкурсной массы вне очереди либо в составе требований кредиторов второй очереди.

Однако, несмотря на привилегии, предоставленные Законом, он не в состоянии гарантировать защиту прав работников в должной мере.

Зачастую денежных средств, полученных от реализации имущества предприятия, включенного в конкурсную массу, недостаточно для полного погашения долгов перед бывшими работниками.

Нередко неправомерные действия или бездействие собственников и руководителей предприятий способствуют доведению рентабельных и благополучных производств до состояния банкротства.

Наряду с этим трудовые права граждан нарушаются, в том числе и из-за неправомерных действий арбитражных управляющих,

которые не соблюдают очередность удовлетворения требований кредиторов, порядок проведения анализа финансово-хозяйственной деятельности предприятия-должника, использования его расчетных счетов в кредитных организациях при операциях с денежными средствами и т.д.

К проведению данного рода проверок с целью получения доказательств, при наличии оснований, в действиях руководителей предприятий-должников признаков преднамеренного банкротства в каждом случае необходимо привлекать органы полиции, во взаимодействии с которыми выяснять, не является ли сложившееся на предприятии положение следствием вывода активов в аффилированные структуры, непринятия мер по взысканию дебиторской задолженности, наличия посредников при осуществлении финансовых и хозяйственных операций и т.п.

При наличии оснований ставить вопрос о привлечении к установленной законом ответственности арбитражных управляющих, бывших руководителей организаций и их собственников. В каждом случае рассматривать вопрос о возможности возложения субсидиарной ответственности по обязательствам должника на его руководителя либо собственника (ч. 5 ст. 10 Закона о банкротстве).

2. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Эффективность надзорных мероприятий во многом зависит от того, насколько законно, обоснованно, оперативно и полно используются прокурором предоставленные ему законом полномочия.

Избрание меры прокурорского реагирования зависит от характера нарушений законодательства, причин и условий, им способствующих, распространенности правонарушений, наступивших и возможных в будущем вредных последствий, степени вины правонарушителей.

Акты прокурорского реагирования должны быть направлены на реальное устранение нарушений закона и обстоятельств, им способствовавших, в том числе на восстановление законных прав работников.

В зависимости от характера нарушений возможно возбуждение административных производств по ст. 5.27 (нарушение законодательства о труде и об охране труда); ст. 14.12 (фиктивное или преднамеренное банкротство); ст. 14.13 (неправомерные действия при банкротстве) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, ст. 195 (неправомерные действия при банкротстве), ст. 196 (преднамеренное банкротство), ст. 197 (фиктивное банкротство) УК РФ установлена уголовная ответственность.

При решении вопроса о вынесении постановления в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ необходимо учитывать, что уголовная ответственность наступает лишь при причинении крупного ущерба, то есть более 1,5 млн руб.

Наряду с принятием мер реагирования в виде возбуждения административных производств допускается использование и иных мер прокурорского реагирования, таких как судебное постановление, внесение представлений. При наличии информации о возможном нарушении закона необходимо использовать превентивные меры реагирования.

Результаты проверок в данной сфере подлежат освещению в средствах массовой информации.

И.С. Викторов, М.В. Маматов

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

В Российской Федерации миграция населения в последние годы обрела черты динамично развивающегося явления, поэтому вопросы соблюдения миграционных прав российских и иностранных граждан, лиц без гражданства и с двойным гражданством, а также интересов общества и государства в данной сфере весьма актуальны. Практика показывает, что надзорная деятельность прокуратуры и принимаемые прокурорами меры реагирования служат одной из основных юридических гарантий обеспечения баланса интересов всех участников соответствующей сферы отношений.

1. НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Основой законодательной базы, регулирующей современные процессы миграции в Российской Федерации, является Конституция Российской Федерации, в которой закреплено право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также свободно выезжать за пределы страны (ч. 1, 2 ст. 27). В Российской Федерации сформирована широкая правовая платформа законодательного обеспечения процессов миграции — действуют законы Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации», от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной грани-

це Российской Федерации», от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; федеральные законы: от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Кроме того, отношения в сфере миграции регламентируются нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, отдельных, обладающих необходимыми полномочиями министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а в соответствующих случаях также коллективными договорами, соглашениями и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права.

2. ПРЕДМЕТ, ПРЕДЕЛЫ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Нормы, определяющие правовую основу прокурорского надзора за исполнением законов в сфере миграции, содержатся в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и от 20.12.2010 № 445 «Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка». Кроме того, важные положения отражены в информационном письмах Генеральной прокуратуры Российской

Федерации, а также других организационно-распорядительных документах целевого характера.

В соответствии с положениями ст. 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предмет надзорной деятельности прокуроров в сфере миграции составляют:

надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (в сфере миграции), федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых перечисленными выше органами и их должностными лицами при реализации ими своих полномочий в рассматриваемой сфере.

При этом пределы надзорной деятельности прокуроров определяются в том числе в соответствии с п. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций¹.

В числе основных задач прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов о миграции отметим следующие: выявление, предупреждение, пресечение нарушений законов и установление обстоятельств, им способствующих; восстановление нарушенных прав и свобод мигрантов, интересов общества и государства;

¹ См. подробнее: Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 14.01.2009 № 71-17д-2009 «Об исключении фактов ненадлежащей организации прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и необоснованного прокурорского вмешательства».

установление лиц, виновных в нарушении законов, и принятие мер по их привлечению к установленной законом ответственности.

При этом вниманием прокуроров должны охватываться все многообразные взаимосвязанные и взаимообусловленные миграционные отношения и процессы, происходящие на поднадзорных территориях, — вопросы иммиграции, эмиграции, расселения, трудовой и сельской/городской внутренней и внешней миграции, вынужденной миграции, нелегальной миграции, поддержки и содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, реадмиссии, натурализации. Обеспечение надзорными средствами высокого уровня состояния законности по каждому из перечисленных направлений призвано способствовать утверждению в Российской Федерации верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Как отмечалось в решении коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 08.08.2012 «Об итогах деятельности органов прокуратуры в первом полугодии и задачах по обеспечению законности и правопорядка на второе полугодие 2012 г.», в целом для предотвращения социальной напряженности, снижения числа правонарушений и преступлений, совершаемых лицами, не являющимися гражданами Российской Федерации, органам прокуратуры предстоит выработать систему противодействия методами прокурорского надзора нарушениям миграционного законодательства, пресекать факты бездействия уполномоченных органов контроля и надзора, своевременно изучать и опротестовывать незаконные ведомственные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы миграции и привлечения на работу лиц, не имеющих российского гражданства, обеспечить надзор за неукоснительным соблюдением подразделениями ФМС России требований законодательства, регламентирующего порядок учета иностранных граждан по месту пребывания, получения ими разрешений на работу (п. 1.4).

3. ОБЪЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

В сфере миграции объектами прокурорского надзора являются различные органы, организации и должностные лица — федеральные отраслевые органы исполнительной власти (федеральные министерства, службы, агентства и др.), представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Данный перечень является исчерпывающим.

Главным критерием оценки прокуратурой деятельности объектов надзора служит законность их действий и актов. При этом первостепенное значение должно придаваться выполнению органами контроля обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений и привлечению виновных к установленной законом ответственности.

Ведущим федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции, осуществляющим функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, является *Федеральная миграционная служба* (далее — ФМС России). В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.07.2012 № 711 к основным полномочиям ведомства, в частности, относятся:

- выработка и реализация государственной миграционной политики, в том числе по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- нормативное правовое регулирование в пределах установленной компетенции по вопросам, относящимся к рассматриваемой сфере;
- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность российского гражданина;

осуществление регистрационного учета российских граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, оформление и выдача указанной категории лиц документов для въезда в Россию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, в том числе по вопросам внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства российских граждан за пределами Российской Федерации;

разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

Для реализации возложенных полномочий в системе ФМС России созданы территориальные органы службы в субъектах Российской Федерации, пункты первичного приема мигрантов, центры временного размещения вынужденных переселенцев, центры медико-психологической реабилитации вынужденных переселенцев, базы материально-технических ресурсов, центры временного размещения иммигрантов, учебно-методические центры, ФГУ «Центр для содержания лиц, подлежащих реадмиссии», ФГУП «Паспортно-визовый сервис», а также представительства в ряде стран ближнего зарубежья.

В силу специфики регулируемых отношений, затрагивающих процессы как внутри страны, так и за ее пределами, в число органов, непосредственно реализующих миграционную политику Российской Федерации, входят и другие федеральные органы исполнительной власти: Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России), Федеральная служба безопасности Российской Федерации (далее — ФСБ России), Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по труду и занятости России (далее — Роструд) и др.

Кроме того, контроль за соблюдением мигрантами положений налогового законодательства, различных норм и стандартов осуществляют органы Федеральной налоговой службы (далее — ФНС России), Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. В рамках предоставленных полномочий реализации прав мигрантов содействуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Помимо этого объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отношений являются также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, например, хозяйствующих субъектов, привлекающих на работу мигрантов, либо предоставляющих им услуги по размещению и проживанию, почтовых отделений связи ФГУП «Почта России», лечебных учреждений, учебных заведений; общественных объединений мигрантов, средств массовой информации (далее — СМИ).

Многочисленность объектов надзора предопределяет повышенные требования к организации работы прокуроров, необходимость использования ими совершенной методики информационно-аналитической работы и проведения надзорных проверок в данной сфере.

4. ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ О НАРУШЕНИЯХ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Для эффективного отстаивания законности прокуроры должны систематически анализировать ее состояние, а значит, иметь представление обо всех источниках информации (учреждениях, предприятиях, организациях и др.) и ее носителях (это разного рода документы, в которых содержатся необходимые сведения), своевременно получать полные и достоверные данные, понимать принципы их формирования, владеть средствами накопления этих сведений. Поэтому осуществление прокурорского надзора за исполнением законов в сфере миграционных отношений требует надлежащей организации информационно-ана-

литической работы как неременного условия эффективной деятельности прокуратуры.

Информационно-аналитическая работа в этой сфере деятельности осуществляется как для определения приоритетных направлений, так и для совершенствования организации и управления в системе прокуратуры Российской Федерации, формирования планов, подготовки организационно-распорядительных и информационно-справочных документов. В этих целях традиционно используются статистические показатели, материалы прокурорских проверок, уголовных, гражданских и арбитражных дел, производств об административных правонарушениях, данные контролирующих органов и иных органов власти, обращения граждан и иных лиц, сообщения СМИ и др.

Важный информационный источник — органы ФМС России, располагающие обширными сведениями о состоянии исполнения законов в сфере миграционных отношений, в том числе о выявляемых нарушениях, принимаемых по ним мерах реагирования и их эффективности.

Следует учитывать, что на ФМС России возложено создание единой информационной системы, формирование и ведение федеральных баз данных; формирование и обеспечение функционирования государственной информационной системы миграционного учета; обеспечение межведомственного электронного взаимодействия в рамках возложенных задач и функций. В соответствии с этим в настоящее время функционируют ряд автоматизированных информационных систем: Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации (ЦБДУИГ) и его внутриведомственные региональные модули-сегменты (программно-аппаратные комплексы «ПАК-регион»), Государственная межведомственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ)¹ и др. Прокурорам следует учитывать возможности соответствующих информационных ресурсов. При необходимости по запросу про-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2007 № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета».

куроров органами миграционной службы оперативно может быть предоставлена информация о месте и дате пересечения Государственной границы Российской Федерации конкретным иностранным гражданином, месте постановки его на миграционный учет, местопребывании в настоящее время, информация об административных правонарушениях и уголовных преступлениях, совершенных иностранным гражданином, и т.д.

Тщательному анализу должна подвергаться информация, содержащаяся в принятых ФМС России формах статистической отчетности (утверждены приказом ФМС России от 08.02.2007 № 31): № 1-РД (результаты деятельности территориального органа ФМС России); № 1-АП (сведения об административных правонарушениях и преступлениях, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства); № 1-УБ (данные о лицах, ищущих убежище в Российской Федерации и получивших таковое); № 1-ПР-АВТ (сведения о паспортах и бланках паспортов гражданина Российской Федерации); № 1-ОГ (о работе с обращениями граждан) и др.

Недостающую информацию можно получить из финансовых и налоговых органов, осуществляющих контроль за источниками и размерами доходов мигрантов и их работодателей, уплатой налогов, а также органов экологического, пожарного, санитарно-эпидемиологического надзора, контролирурующих выполнение соответствующих норм и стандартов. Зачастую полезно изучить и сведения органов государственной статистики об использовании хозяйствующими субъектами трудовых ресурсов, в том числе иностранной рабочей силы, о состоянии рынка рабочей силы, в целом о количестве лиц, прибывающих на территорию региона, об их расселении и трудоустройстве; материалы органов социального обеспечения и образования о пенсионном и социальном обеспечении мигрантов, об определении их детей в дошкольные, общеобразовательные и другие учебные заведения; информацию лечебных учреждений о фактах обращений мигрантов за медицинской помощью; данные органов ЗАГС о возникновении, изменении или прекращении прав и обязанностей мигрантов, а также об их правовом состоянии (рождение, смерть, вступление в брак, расторжение брака, отцовство (материнство). Важным

дополнением могут стать сведения о проживании мигрантов по месту пребывания (гостиницы, курортные заведения и др.).

При этом прокурорам нельзя допускать направление запросов в неуполномоченные органы и организации, необоснованное истребование документов, материалов и сведений (в том числе явно выходящих за предмет проверки в случае ее проведения), излишних данных, информации открытого доступа либо непредусмотренных форм статистической отчетности, а также данных, содержащих охраняемую законом тайну, в нарушение установленного порядка. Также в соответствии с п. 2 Указания Генерального прокурора Российской Федерации от 08.08.2011 № 236/7 «Об исключении из практики прокурорского надзора фактов необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций» следует избегать ошибок, связанных с возложением на уполномоченные органы и организации обязанностей по представлению в прокуратуру на регулярной основе сведений, информации и материалов значительного объема либо по вопросам, подлежащим выяснению прокурорами уже непосредственно в ходе проведения проверок.

Тем самым одним из основных источников необходимых в информационно-аналитической работе прокуроров сведений в настоящее время должно стать интернет-пространство.

В частности, значимая информация может быть получена прокурорами на официальных интернет-сайтах ФМС России и территориальных органов этой службы. В целом Перечень всей информации о деятельности ФМС России, размещаемой в сети Интернет, утвержден Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2011 № 1080 и сегодня включает общие данные о миграционной службе, материалы о нормотворческой и иной деятельности ведомства, а также его координационных и совещательных органах, статистику, сведения о кадровом обеспечении, работе с обращениями и др.

Кроме того, важная для целей прокурорского надзора информация может содержаться на интернет-сайтах иных федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений, уполномоченных по отдельным вопросам сферы

миграционных отношений. Причем прокурорам следует обращать внимание и принципиально реагировать на случаи невыполнения поднадзорными объектами требований Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»: на нарушения принципов открытости, доступности и достоверности информации, прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и деловой репутации, права организаций на защиту деловой репутации.

Сотрудникам надзорных подразделений региональных органов прокуратуры полезно ознакомиться с информацией, размещаемой в новостном блоке официального интернет-представительства Генеральной прокуратуры Российской Федерации: о проводимой надзорным ведомством работе на данном направлении, ее приоритетных участках; с новыми организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации; с научно-практическими материалами (монографиями, пособиями, статьями, докладами, обзорами и др.), публикациями в ведомственных СМИ прокуратуры по соответствующей тематике и т.д.

Необходимая информация может быть получена прокурором из материалов уголовных дел, при анализе на предмет полноты принятых по результатам их рассмотрения мер к устранению причин и условий, способствовавших совершению преступлений (в частности, в случае совершения преступления мигрантами устанавливается их работодатель — как сторона, заинтересованная в привлечении труда мигрантов и, вероятно, принявшая на работу и иных лиц, пренебрегающих требованиями закона; по коррупционным преступлениям должностных лиц органов государственного контроля подлежат изучению данные о принятых мерах к мигрантам и работодателям, воспользовавшимся такими «услугами», и др.).

Применительно к исследуемой тематике одной из характерных особенностей является то обстоятельство, что местными жителями, на которых непосредственно отражаются негативные последствия высокого миграционного давления, иногда

организуются коллективные обращения в органы прокуратуры по фактам нарушений своих прав и законных интересов. Так, в первом полугодии 2012 г. прокуратурой города Долгопрудного Московской области совместно с сотрудниками регионального управления ФМС России проведена проверка по коллективному обращению жителей города о нарушении миграционного законодательства иностранными гражданами, проживающими на территории ДНТ «Дачный поселок» издательско-производственного объединения писателей. В результате был установлен факт проживания в строениях дачного типа граждан республик Азербайджан, Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан (всего 130 человек), из которых 39 лиц по результатам проверки привлечены к административной ответственности за нарушения миграционного законодательства.

В качестве ориентирующих источников информации могут использоваться материалы администрации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации, а также региональных аналогов этих гражданско-правовых институтов, а также созданных при некоторых федеральных органах исполнительной власти общественных советов. Правомерно задействовать результаты социологических и других научных исследований, проводимых по названной проблематике, например, в Институте социально-политических исследований Российской Академии наук (ИСПИ РАН), Институте макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации.

В некоторых субъектах Российской Федерации в целях пресечения и предупреждения правонарушений в сфере миграции практикуется заключение соглашений между прокуратурой и уполномоченными органами контроля в рассматриваемой сфере отношений о взаимодействии. Это решение позволяет оперативно получать предметные сведения о работе соответствующих структур в рассматриваемой сфере и привносить в нее элементы согласованности.

Практика показывает, что прокурорам также необходимо налаживать деловое сотрудничество с общественными организациями, нередко располагающими собственной информацией

о фактах нарушений прав мигрантов, действительных причинах и условиях конкретных юридических казусов. Это особенно важно, поскольку иностранные мигранты редко обращаются с жалобами в государственные органы — в случае противоправного ущемления интересов они решают свои проблемы скорее самостоятельно либо прибегают к помощи неформальных лидеров своей диаспоры.

5. ПРОКУРОРСКАЯ ПРОВЕРКА ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Одним из ключевых элементов эффективного применения полномочий прокурора по надзору за исполнением законов в сфере миграции является вопрос об организации и проведении прокурорских проверок.

В соответствии с п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 прокуроры проводят проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации, а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь для защиты общественно значимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите. Проверки законности правовых актов органов представительной (законодательной) и исполнительной власти, местного самоуправления, изданных по вопросам миграции, могут проводиться и при отсутствии сведений о нарушении законов.

В свою очередь, прокурор перед началом проверки должен изучить законы в сфере миграции (в том числе обратить внимание, не противоречит ли законодательство субъектов Российской Федерации федеральному законодательству), проанализировать обзоры и информационные письма по этим вопросам, а также имеющиеся в прокуратуре материалы ранее проведенных в этой сфере проверок.

При подготовке к проведению и в ходе проведения проверок прокурорам следует активно использовать предоставленные им

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия, позволяющие требовать от руководителей и других должностных лиц государственных органов, органов контроля, коммерческих и некоммерческих организаций представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, иметь к ним доступ на территории и в помещениях указанных органов. Во всех случаях тактически правильно требование и изучение начинать с документов, в которых может содержаться больше сведений по интересующим вопросам. Иногда целесообразно изучение материалов первичного учета, а также корреспондирующих с ними, имеющих лишь косвенное значение.

Важным условием повышения результативности проверок является аккумулирование в органах прокуратуры достаточных и достоверных сведений, грамотное определение состава их участников, в том числе специалистов (лиц, обладающих специальными знаниями, необходимыми для установления правонарушений, способствующих им обстоятельств, выработки предложений по их устранению, выяснения иных вопросов специального характера).

Задачи рассматриваемого этапа решаются также посредством получения объяснений от должностных лиц и граждан, обследования материальных производственных объектов, дачи поручений о проведении отдельных проверочных действий органам контроля и надзора, направления поручений руководителям органов и организаций на производство проверок и ревизий. Определяющим критерием в выборе правовых средств является характер, предмет и масштаб проводимой проверки, обеспечение многоканальной информационно-аналитической работы, ее действенность и достаточность в решении поставленных перед органами прокуратуры задач.

В ходе проведения прокурорских проверок в органах представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в органах местного самоуправления по вопросам *исполнения законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах* должно выясняться следующее:

что реально делается на поднадзорной территории по вопросу формирования нормативно-правовой базы для создания благоприятных условий для социально-экономической и социокультурной интеграции беженцев и вынужденных переселенцев, реализации и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере вынужденной миграции, в частности, принята ли региональная миграционная программа, утвержден ли план ее реализации и как выполняются требования этих правовых актов, касающиеся вопросов вынужденной миграции;

не вводятся ли не основанные на законе ограничения и запрещения на въезд беженцев и вынужденных переселенцев на территорию региона, на их передвижение по территории региона, на регистрацию, другие ограничения;

какие меры принимаются в регионе для распределения беженцев и вынужденных переселенцев, лиц, получивших временное убежище, установлены ли и соблюдаются ли квоты по приему таких лиц;

доводится ли до беженцев и вынужденных переселенцев информация об условиях проживания и возможностях трудоустройства в соответствующих населенных пунктах и местностях;

каковы расходные обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по содействию размещению и обустройству беженцев и вынужденных переселенцев и соблюдаются ли они;

оказывается ли беженцам и вынужденным переселенцам содействие в жилищном обеспечении и по назначению ли используются соответствующие средства;

какие меры принимаются по реализации прав беженцев и вынужденных переселенцев на занятость, профессиональную подготовку (переподготовку) и повышение квалификации;

оказывается ли содействие в устройстве детей беженцев и вынужденных переселенцев в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреждения начального профессионального образования, а также в переводе их в образовательные

учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации. При необходимости прокурор может выяснять и другие вопросы.

При проверке исполнения законов о беженцах и вынужденных переселенцах в территориальных органах ФМС России прокурор выясняет:

обладает ли служба достоверной и всеобъемлющей информацией о количестве беженцев, вынужденных переселенцев, а также лиц, получивших временное убежище, находящихся на территории региона, налажен ли их учет и регистрация;

организовано ли получение территориальным органом информации о политической, социально-экономической и санитарно-эпидемиологической обстановке по прежнему месту жительства беженца, вынужденного переселенца, а также информации об изменениях паспортно-визового режима иностранных государств и о правилах пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

соблюдаются ли права прибывших в регион мигрантов до признания их беженцами и вынужденными переселенцами и, в частности, обеспечиваются ли они временным или постоянным жильем, коммунальными услугами, получают ли питание по установленным нормам, оказывается ли им медицинская помощь, получают ли они единовременное и иное пособие в размере, установленном Правительством Российской Федерации;

созданы ли Пункт первичного приема и Центр временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев, имеются ли там необходимые условия для их проживания, осуществляется ли контроль службой за работой этих органов и, в частности, проводятся ли ежегодно ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности;

соблюдаются ли установленные порядок и сроки регистрации ходатайств о признании лиц беженцами и вынужденными переселенцами и о признании их беженцами и вынужденными

переселенцами, выдаются ли им удостоверения установленного образца;

на законных ли основаниях отказывают мигрантам в признании их беженцами и вынужденными переселенцами, всегда ли мотивируются такие отказы и своевременно ли сообщается об этом заявителям;

на законных ли основаниях лишают мигрантов статуса беженцев и вынужденных переселенцев;

осуществляется ли контроль, с одной стороны, за соблюдением прав беженцев и вынужденных переселенцев, а с другой — за соблюдением этими лицами возложенных на них обязанностей и какие меры принимаются к тем беженцам и вынужденным переселенцам, которые не соблюдают свои обязанности и законы Российской Федерации;

выдаются ли беженцам и вынужденным переселенцам направления на временное размещение и обеспечивается ли право проезда и провоза багажа к месту временного поселения;

оказывается ли содействие беженцам и вынужденным переселенцам в получении российского гражданства, в трудоустройстве или получении новой профессии, на законных ли основаниях расходуются предназначенные на эти цели средства;

регистрируются ли и рассматриваются ли жалобы и заявления мигрантов, а также лиц, которым отказано в признании беженцами и вынужденными переселенцами, соответствуют ли закону принимаемые решения, организован ли прием этих лиц.

При проверке исполнения территориальными органами ФМС России законодательства о гражданстве, праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, законодательства, регулирующего порядок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, прокурорам необходимо проверить следующие вопросы¹:

¹ Подробнее см.: Добыш М.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграционных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 149–161.

на законных ли основаниях отказывают гражданам в регистрации по месту жительства или пребывания, в выдаче российских паспортов, в выезде за границу как на постоянное место жительства, так и для временного пребывания там, во въезде в Россию иностранных граждан, в выдаче разрешения на временное проживание в регионе иностранного гражданина, а также на законных ли основаниях снимают граждан с регистрационного учета по инициативе службы и сокращается срок пребывания иностранцев в России;

нет ли фактов необоснованного отказа в приеме заявлений (ходатайств) граждан о приобретении или подтверждении российского гражданства, о выходе из гражданства Российской Федерации, о регистрации по месту жительства, о выдаче заграничных паспортов;

соблюдаются ли установленные законом сроки рассмотрения заявлений о приобретении гражданства Российской Федерации, исполнения решений по вопросам гражданства, оформления и определения наличия гражданства Российской Федерации, выдачи заграничного паспорта;

налажен ли миграционный учет иностранцев, лиц без гражданства, их регистрация, располагает ли государственный орган достоверными сведениями о количестве иностранцев, постоянно проживающих в регионе, временно находящихся в регионе, временно работающих на российских предприятиях, о количестве лиц без гражданства, информирует ли служба о неблагоприятных миграционных тенденциях органы внутренних дел и органы представительной и исполнительной власти в целях принятия соответствующих мер;

какие меры принимаются службой к иностранным гражданам, нарушающим режим пребывания в России (нарушение установленных правил въезда в Россию, отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в России, утрата таких документов, неподача заявления об утрате таких документов в соответствующий орган, несоблюдение установленного порядка регистрации, несоблюдение порядка выбора места жительства, уклонение от выезда из России по истечении определенного срока пребывания, не-

соблюдение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации), и к должностным лицам, не выполняющим обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в России и транзитного проезда через российскую территорию иностранных граждан и лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в России и выезда за ее пределы;

принимаются ли меры к выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, не нарушаются ли требования законодательства при осуществлении процедуры выдворения (для этих целей необходимо проведение проверок в специально отведенных помещениях органов внутренних дел или органов безопасности либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, где содержатся иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации по решению суда, до его исполнения);

взаимодействуют ли территориальные органы ФМС России с территориальными органами ФСБ России, ФНС России, органами прокуратуры, МВД России, военными комиссариатами, органами ЗАГС и другими органами по вопросам обмена информацией, проведения совместных проверок и других мероприятий, направленных на выявление нарушений миграционного законодательства. В зависимости от характера полученного сигнала о нарушении закона прокурор может выяснять и другие вопросы.

Для установления коррупционных связей, прокуроры должны подробно анализировать факты незаконного освобождения от административной ответственности нарушителей миграционного законодательства должностными лицами органов государственного контроля; неправомерного или явно необоснованного снижения срока или размера административных наказаний хозяйствующим лицам, уличенным в незаконном привлечении к труду

иностранных граждан (в том числе наказание руководителей или иных работников организаций, а не самого юридического лица).

При организации проверок прокурорам следует учитывать, что основные потоки мигрантов закономерно тяготеют к крупным финансово-экономическим центрам. В связи с этим при проверке работы контролирующих органов внимание работников надзорного ведомства должны привлекать ремонтно-строительные объекты, места розничной торговли и другие, где наиболее вероятно нарушение миграционного законодательства ввиду возможного присутствия на них значительного количества мигрантов. Причем на таких объектах зачастую одновременного необходимо проводить комплексные проверки — соблюдения требований природоохранного, земельного, пожарного, миграционного, санитарно-эпидемиологического и иного законодательства.

В надзорной работе необходимо учитывать и организации, оказывающие услуги по трудоустройству мигрантов на территории Российской Федерации, оформлению им необходимых документов (соответствующие сведения могут быть получены из газет, объявлений в местах массового пребывания населения и др., причем такие хозяйствующие субъекты нередко имеют красноречивые наименования, например, «Санкт-Петербург — Азия», «Руссвѣт» и др.).

Прокурорам следует проявлять больше заинтересованности в изучении вопросов соблюдения органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления интересов российских граждан в сфере занятости населения при ежегодном формировании заявок работодателей на привлечение иностранных работников, обоснованности привлечения хозяйствующими субъектами иностранцев конкретных профессий и затем — фактической работе последних по заявленным специальностям.

В связи с этим необходимо количественно и качественно сопоставлять данные по безработице с заявляемыми потребностями в рабочей силе на поднадзорной территории, анализировать сведения об объеме профессиональной подготовки и переподготовки в регионе, ориентировать участников межве-

домственных совещаний при проведении контрольных мероприятий обязательно определять соответствие фактической занятости иностранных граждан декларируемой работодателями и др. В случае выявления фактов игнорирования возможностей прокурорам надлежит надзорными средствами понуждать региональные органы власти и работодателей исходить из целесообразности восполнения трудовых ресурсов на территории субъекта Российской Федерации по возможности за счет оптимизации внутренних миграционных резервов, стимулирования внутренней миграции, поскольку это более предпочтительно для нашего государства и отвечает его интересам, — возникают дополнительные рычаги прогнозирования ситуации с занятостью коренного населения и регулируемого снижения социальной напряженности, отпадает необходимость финансовых затрат на проведение специальных программ адаптации иностранных граждан, упрощается порядок организации и контроля трудовой деятельности, снижается нагрузка на объекты социальной инфраструктуры, нивелируются обусловленные внешней миграцией угрозы национальной безопасности.

Важным элементом правильной расстановки акцентов в организации надзорной работы является обязательное уделение внимания прокуроров вопросам получения мигрантами вознаграждения за труд, без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, как это закреплено в ст. 37 Конституции Российской Федерации. Необходимо иметь в виду, что одна из основных причин широкого использования работодателями иностранной рабочей силы, даже вопреки требованиям законов, — доступность низкооплачиваемого труда, что позволяет минимизировать производственные издержки (такая ситуация способствует получению сверхдоходов и экономически выгодна бизнесу, но напрямую негативно сказывается на состоянии занятости и уровне оплаты труда местного населения). В связи с этим основной целью надзорной работы прокуроров является вывод официальной и неофициальной заработной платы мигрантов в легальное русло путем организации во взаимодействии с другими правоохранительными органами и органами

контроля проверок, принятия мер реагирования. В частности, установлению нарушений законности в сфере оплаты труда мигрантов будут способствовать результаты комплексного анализа локальных правовых актов, организационно-распорядительных и бухгалтерских документов, объяснения работников о размерах документируемой и фактической зарплаты, начисленных премиях, производимых удержаниях, лиц, осуществляющих расчеты, о выполнении работниками конкретных трудовых функций и др.¹

Недобросовестных работодателей нередко также привлекает высокий уровень терпимости мигрантов к нарушениям своих прав (иногда из-за нелегального положения и иных нарушений, языковых и культурных барьеров, незнания российского законодательства, бытующей предубежденности в коррумпированности должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов), возможность выстраивания циничного и пренебрегающего интересами работников стиля взаимоотношений, расчет на предполагаемую доступность сокрытия производственного травматизма. Для нейтрализации указанных причин и условий надо оперативно реагировать на выявленные нарушения. Надзорная работа прокуроров не должна быть рейдовой и эпизодической, а должна иметь системный характер, быть направлена на реальное устранение выявленных нарушений, неременное и строгое наказание виновных. Установленная в законодательстве высокая материальная ответственность нарушителей должна дополняться обязательностью и неотвратимостью иных видов наказания, адекватного выявляемым нарушениям. Кроме того, прокурорский надзор на данном направлении следует непременно сочетать с мероприятиями по правовому просвещению мигрантов и оказанием им реальной помощи (консультации о порядке и формах защиты нарушенных прав, информирование об органах, правомочных восстанавливать нарушенные права, разъяснение законов, в соответствии с которыми должен разрешаться спор о восстановлении нарушенного права).

¹ См. подробнее: Мачинский В. «Серый» рынок труда — реальность рыночных отношений? // Законность. 2006. № 1. С. 2–5; Яруллина И. «Серый» рынок труда // Законность. 2005. № 1. С. 15–16.

6. СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ И ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Изученные материалы свидетельствуют о том, что надзор за исполнением миграционного законодательства в последние годы в деятельности прокуратуры Российской Федерации прочно относится к одному из наиболее востребованных функциональных направлений. Прокурорами проводится емкая, целенаправленная и в то же время разноплановая работа по борьбе с нарушениями в этой сфере.

Только в 2011 г. прокурорами вскрыто 39 098 нарушений законов о миграции, что на 72,1% превышает данные предшествующего года. Причем в 45% (17 710) случаев — это факты игнорирования требований законодательства о правовом положении иностранных граждан (в 2010 г. — 9813).

Материалы прокурорской надзорной практики¹ позволяют установить типичные нарушения миграционного законодательства.

Собственно нарушения миграционного законодательства вскрываются прокурорами повсеместно, в деятельности практически всех участников соответствующих отношений.

Так, работодатели зачастую привлекают к трудовой деятельности лиц, не имеющих разрешений на работу и необходимых удостоверяющих документов (о профессиональной квалификации, отсутствии заболеваний и др.); нередко не обеспечивается получение иностранными гражданами таких документов, не пре-

¹ См. информационные письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации: от 23.01.2008 № 72/1-15д-2008 «Об опыте прокуратуры Тюменской области по надзору за исполнением миграционного законодательства»; от 03.09.2008 № 72/1-35д-2008 «О нарушениях в деятельности территориальных подразделений Федеральной миграционной службы по соблюдению прав граждан на получение заграничных паспортов»; от 02.09.2009 № 72/1-42д-2009 «О состоянии законности в сфере соблюдения трудового и миграционного законодательства работодателями, использующими иностранную рабочую силу»; от 24.01.2011 № 72/1-9д-2011 «Об опыте работы прокуратуры Республики Башкортостан по надзору за исполнением миграционного законодательства»; от 31.03.2011 № 27-14-2011 «О совершенствовании надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремизму в сфере миграции» и др.

доставляется возможность для их регистрации по месту пребывания.

Не всегда работодатели, имеющие разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, направляют в органы занятости населения сведения о привлечении иностранных работников к трудовой деятельности и заключении с ними трудовых или гражданско-правовых договоров; налоговые органы о данных фактах также не уведомляются. Неединичны факты использования работодателями иностранных работников для трудовой деятельности по профессиям и в субъектах Российской Федерации, не указанным в разрешениях на привлечение и использование иностранных работников.

Работодатели, пользуясь высоким уровнем терпимости мигрантов, нередко грубо нарушают права иностранных работников при осуществлении ими трудовой деятельности: вопреки требованиям ст. 57 Трудового кодекса Российской Федерации в трудовых договорах с иностранными работниками не указываются такие существенные условия, как конкретные трудовые функции работников, права и обязанности сторон, характеристика условий труда, компенсации и льготы работникам, режим труда и отдыха, виды и условия социального страхования, непосредственно связанные с трудовой деятельностью. Иногда в трудовые договоры включаются положения, существенно ущемляющие права работников (о не предусмотренных законодательством основаниях для увольнения, продолжительности рабочего времени свыше установленной законом и др.), не соблюдаются сроки выплаты начисленной иностранным рабочим заработной платы, продолжительность рабочего времени и времени отдыха, не проводится в необходимых случаях обучение технике безопасности и охране труда, не обеспечиваются элементарные условия, гарантирующие безопасные условия труда, работники привлекаются для выполнения обязанностей, не оговоренных трудовым договором, не предоставляются компенсации лицам, занятым на работах с вредными и опасными условиями труда.

Имеют место случаи, когда органы миграционной службы не уведомляются работодателями о досрочном расторжении трудовых договоров с иностранными работниками, о самовольном

оставлении ими места работы или места пребывания, что препятствует осуществлению контроля за законностью пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации. Не всегда работодатели выполняют обязанность содействовать выезду иностранного работника по окончании срока действия трудового договора.

Выявлены факты несоблюдения Правил осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9, в деятельности почтовых отделений связи: ими допускаются исправления в уведомлениях о постановке на миграционный учет, в которые вносятся не все необходимые сведения, правильность их заполнения и точность указанных сведений не проверяются.

Иностранцами гражданами и лицами без гражданства также допускаются нарушения порядка пребывания в Российской Федерации: отсутствуют или просрочены регистрация по месту пребывания, разрешения на работу, медицинские заключения. Регулярно прокуроры вскрывают факты проживания работников в нежилых помещениях по месту работы, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим требованиям и нормам пожарной безопасности.

Практика последних лет показывает, что нередко для своей легализации мигранты прибегают к фиктивному браку с гражданами России, имеющими место жительства, — приезжих привлекает разрешение на временное проживание, которое в данном случае они получают согласно п. 3 ст. 6 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» независимо от правительственной квоты¹.

Большую тревогу и озабоченность в современном российском обществе вызывает *состояние преступности среди иностранных мигрантов*. Фиксируемое криминальной статистикой число преступлений, совершенных иностранными гражданами

¹ См.: Кожевников К. Борьба с незаконной миграцией требует новых подходов // Законность. 2011. № 9. С. 6, 7.

и лицами без гражданства на территории России, на протяжении последних лет остается стабильно высоким. В 2011 г. доля иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших преступления, составила 4,3% от всего зарегистрированного в Российской Федерации криминального контингента (более 1 млн человек¹).

В структуре преступности иностранных мигрантов в России преобладающими являются преступления против собственности и в сфере незаконного оборота наркотиков, а также преступления против личности.

В последние годы наметилась тенденция вовлечения мигрантов в экономическую преступность.

Между тем среда мигрантов латентна, что коренным образом меняет качественные характеристики всей преступности в целом. Спекулируя на фактически бесправном положении нелегальных мигрантов, представители организованной преступности активно вовлекают их в свои ряды или используют как источник финансирования. Кроме того, стремясь незаконно легализовать свое пребывание в Российской Федерации либо избежать ответственности за совершенные правонарушения, иностранные мигранты активно формируют спрос на коррупцию в системе контролирующих и правоохранительных органов. При этом в целом совершение иностранными гражданами и лицами без гражданства преступлений нередко приводит к усилению социальной напряженности, проявлению и распространению экстремистских идей, особенно в молодежной среде.

К сожалению, кризисные явления в экономике России, спровоцированные последствиями общемировой финансовой нестабильности, обострили многие проблемы, способствующие нарушениям в миграционной сфере, что не может не влиять и на обстановку в российском обществе в целом.

На этом фоне серьезным дестабилизирующим фактором, к сожалению, продолжает оставаться крайне ненадлежащая работа уполномоченных органов государственного контроля в сфере миграции. Анализ прокурорской практики свидетельствует о том, что эти органы далеко не в полной мере используют имею-

¹ См.: Ф. 492 ГИАЦ МВД России за 2011 г.

щиеся механизмы эффективного противодействия нарушениям миграционного законодательства, отсутствует должное взаимодействие компетентных государственных структур, что, безусловно, сказывается на результативности проводимых мероприятий. В целом недостаточна профилактическая направленность их деятельности, а потому нарушения миграционного законодательства повсеместно повторяются, сохраняется устойчивая тенденция роста их числа.

Многочисленны и разнообразны нарушения в деятельности органов миграционной службы. Вопреки законодательным требованиям разрешительные документы иногда выдаются ими без истребования у принимающей стороны гарантийных обязательств по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению иностранных граждан на период пребывания в Российской Федерации, документов о квалификации и профессиональном образовании, медицинских заключений об отсутствии у граждан заболеваний, представляющих опасность для окружающих, иных обязательных документов; нотариально заверенных переводов на русский язык документов, удостоверяющих личность, и документов о квалификации. Такие документы незаконно оформляются лицам, имеющим неснятую или непогашенную судимость, привлекавшимся к административной ответственности, а также лицам, в отношении которых не получена в полном объеме информация об отсутствии обстоятельств, препятствующих выдаче разрешительных документов.

Часто при рассмотрении заявлений о выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников и разрешений на работу заявления в установленном порядке не регистрируются, заявителям не выдаются их копии с отметкой о дате принятия, нарушаются сроки их рассмотрения, о принятом решении заявителям не сообщается, проверки сообщаемых заявителями сведений не проводятся. Не изжиты факты истребования не предусмотренных законодательством документов при оформлении разрешений на привлечение и использование иностранных работников и разрешений на работу.

В нарушение ст. 5, 7, 9 и 13.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных

граждан в Российской Федерации» органами миграционной службы не в полной мере реализуются предоставленные полномочия по сокращению срока временного пребывания или проживания в Российской Федерации иностранных граждан и по аннулированию выданных им разрешительных документов. Иногда при наличии оснований срок временного пребывания или проживания мигрантов не сокращается, не аннулируются выданные им разрешительные документы. Своевременно не принимаются меры и к выявлению иностранных граждан, у которых закончился или был сокращен срок пребывания в Российской Федерации и не покинувших ее территорию, материалы об их депортации не оформляются. Это способствует длительному незаконному пребыванию на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе лиц с преступными намерениями, не имеющих источников дохода и представляющих опасность для окружающих.

Вопреки подп. 6 п. 8 ст. 18, п. 5 и 6 ст. 31 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в органах миграционной службы нередко не организована надлежащая работа по понуждению приглашающей стороны к финансированию мероприятий по депортации иностранных граждан; не используются полномочия по взысканию средств, затраченных из федерального бюджета на обеспечение выезда иностранного гражданина из Российской Федерации (выдворение), в судебном порядке с работодателя, привлекшего иностранного гражданина к трудовой деятельности в нарушение закона.

Иногда имеет место некачественное осуществление миграционного контроля: в ходе проверок юридических лиц на предмет соблюдения миграционного законодательства сотрудниками миграционных служб не проводятся мероприятия по осмотру территорий (помещений), занимаемых работодателями, с целью выявления незаконного привлечения иностранной рабочей силы; составляются фиктивные акты проверок. Также отмечены факты необоснованной выдачи заключений, содержащих решение о целесообразности привлечения иностранной рабочей силы органами государственной службы занятости населения субъектов Российской Федерации.

Нередко территориальными подразделениями ФМС России грубо нарушаются права граждан на получение паспорта: при осуществлении полномочий по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Серьезную озабоченность вызывает ненадлежащее исполнение должностными лицами органов миграционного контроля своих полномочий: виновным лицам не разъясняются их права и обязанности; в протоколах не указываются все необходимые сведения; копии протоколов не вручаются; дела об административных правонарушениях рассматриваются без участия виновных лиц, они не уведомляются о месте и времени, а также результатах рассмотрения дела; нередко допускается избирательный подход при решении вопроса о привлечении виновных в нарушении законодательства в сфере миграции к административной ответственности; распространены факты необоснованного освобождения юридических лиц за применение нелегального труда иностранцев от административной ответственности ввиду возбуждения дел об административных правонарушениях только в отношении их должностных лиц. Кроме того, при выявлении фактов осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности без разрешения на работу иногда не решается вопрос об административной ответственности их работодателей. В нарушение п. 5 ст. 32.2 КоАП РФ не принимаются исчерпывающие меры по обеспечению уплаты административных штрафов, назначенных за нарушения миграционного законодательства. При неоднократном привлечении к административной ответственности не всегда принимаются меры к депортации или административному выдворению с территории Российской Федерации виновных иностранных граждан. По результатам проведенных миграционными органами проверок при наличии оснований для решения вопроса о возбуждении уголовного преследования по фактам организации незаконной миграции не всегда соответствующие материалы направляются в следственные органы.

На некоторые распространенные нарушения в деятельности территориальных органов Роструда указано в информационном

письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 02.09.2009 № 72/1-42д-2009 «О состоянии законности в сфере соблюдения трудового и миграционного законодательства работодателями, использующими иностранную рабочую силу». Анализ практики показывает, в частности, что иногда при формировании потребности в использовании иностранной рабочей силы государственные инспекции труда ряда регионов не представляли в уполномоченные органы субъектов Российской Федерации информацию о нарушениях трудового законодательства, допущенных работодателями, предусматривающими на очередной год привлечение иностранных работников, а также об устранении выявленных нарушений. Недостаточно эффективно осуществляется контроль за устранением работодателями нарушений трудового законодательства, выявленных в процессе проведенных инспекциями труда проверок. Допускаются многочисленные факты длительного неисполнения, нарушения работодателями сроков исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства, вынесенных территориальными органами Роструда, которые остаются без надлежащего реагирования со стороны этих органов. При выявлении нарушений трудового законодательства при наличии оснований не во всех случаях решаются вопросы о возбуждении в отношении виновных дел об административных правонарушениях. Нередки случаи, когда по заявлениям работников, в том числе иностранных, о нарушении их трудовых прав не проводятся всесторонние проверки с целью выявления и привлечения к ответственности виновных лиц, недопущения нарушений в дальнейшем, заявителям не направляются полные и мотивированные ответы в установленный законодательством срок.

Особое внимание в рамках организованной Генеральной прокуратурой Российской Федерации в январе–феврале 2011 г. во всех субъектах Федерации проверки соблюдения миграционного законодательства уделено эффективности принимаемых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мер, направленных на противодействие нарушениям в сфере миграции.

Например, в ходе проверки в деятельности должностных лиц органов исполнительной власти Республики Алтай прокуратурой было установлено, что в 2010 г. в регионе числилось более 12 тыс. безработных, и, несмотря на это, межведомственная комиссия утвердила объем заявки на привлечение в 2011 г. 1165 иностранных работников. При этом Комитет занятости населения проигнорировал заключение ряда министерств о нецелесообразности привлечения иностранных граждан по профессиям «повар», «мастер отделочных работ» (находящиеся в регионе учебные заведения ежегодно выпускают от 30 до 50 таких специалистов). В результате на 2011 г. были удовлетворены заявки работодателей на привлечение 546 мастеров отделочных работ, 43 поваров и других рабочих из государств ближнего зарубежья (заявки удовлетворялись даже в том случае, когда работодатели планировали выплачивать привлекаемым иностранным работникам зарплату ниже установленного минимального размера оплаты труда). Тем самым органы исполнительной власти Республики Алтай нарушили приоритетное право российских граждан в сфере занятости населения. В своем представлении прокурор Республики Алтай указал на выявленные нарушения, потребовав их устранения и привлечения виновных к дисциплинарной ответственности.

Безусловно, большинство существующих проблем вызвано «человеческим фактором» — непрофессионализмом и склонностью отдельных должностных лиц контролирующих органов к коррупции. Прокурорам надлежит учитывать данное обстоятельство, обеспечивая присущими надзорными полномочиями и методами исполнение поднадзорными объектами требований миграционного законодательства.

7. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Выявив в сфере миграционных отношений нарушения законов, установив обстоятельства, способствующие нарушениям, и виновных лиц, прокурор принимает меры к их устранению и недопущению в будущем. При наличии оснований также ставится вопрос о привлечении правонарушителей к ответственности,

восстановлению нарушенных прав мигрантов, интересов общества и государства. Для этого прокурор широко использует правовые средства, предоставленные ему Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Выбор мер реагирования зависит от ряда факторов, а именно: от характера нарушений законов, их причин, распространенности нарушений, вредных последствий, степени вины правонарушителей, времени совершения правонарушения, возможности устранения правонарушения и др. Во всех случаях должны применяться такие средства, которые позволяют достигать наибольшего эффекта в плане оперативного устранения и предупреждения нарушений миграционного законодательства. Всегда, когда это возможно, прокурор принимает меры к устранению выявленных нарушений уже в ходе проверки, например, к отмене незаконных правовых актов. Важно также правильно определить адресата акта прокурорского надзора. Как правило, он вносится в тот орган или тому должностному лицу, которые в состоянии предпринять реальные и наиболее эффективные меры по устранению нарушений законодательства и обстоятельств, способствующих им, и правомочны привлечь виновных лиц к ответственности.

В соответствии с требованиями, содержащимися в информационных письмах первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 15.01.2007 № 72/3-5-07 «О предотвращении негативных последствий мер прокурорского реагирования» и от 05.05.2008 № 72/3-29-08 «Об исключении фактов принятия мер прокурорского реагирования, влекущих негативные последствия и нарушение прав граждан», прокурорам следует просчитывать возможные негативные последствия своего вмешательства.

В целом реагирование прокуроров на нарушения законов в сфере миграции не отличается заметной спецификой от реагирования на нарушения других законов.

В случае выявления незаконных актов или их отдельных предписаний (пунктов) прокурор приносит *протест* в орган или должностному лицу, издавшему этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается

в суд. Согласно ч. 2 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа власти — на ближайшем его заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

При выявлении в нормативном правовом акте, в том числе принятом по вопросам миграционных отношений, коррупциогенных факторов прокурор в соответствии со ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, **требование об изменении нормативного правового акта** с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

На необходимость активизации деятельности органов управления и должностных лиц по борьбе с нарушениями в рассматриваемой сфере, а также на привлечение виновных к установленной законом ответственности может быть обращено внимание в **представлении** прокурора **об устранении нарушений закона**. В соответствии со ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» представление прокурора вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты конкретные меры по устранению нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Действенной мерой укрепления законности в сфере миграционных отношений является подача прокурором в суд искового **заявления** в соответствии со ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Например, в 2011 г. органами прокуратуры Московской области по результатам проверок в указанной сфере в суды общей юрисдикции предъявлялись иски о признании мигранта не

приобретшим право пользования жилым помещением, прекращении права пользования жилым помещением, снятии с регистрационного учета по месту жительства. В Самарской области в 2012 г. прокуроры обращались в суд для признания недействительными фиктивных браков, заключенных иностранцами с российскими гражданами.

Характер и степень общественной опасности нарушений, установленных прокурором по результатам надзора за исполнением законов в сфере миграции, нередко определяют необходимость привлечения виновных лиц к уголовной либо административной ответственности. В арсенале мер прокурорского реагирования на нарушения закона в этой сфере эти задачи решает **постановление**, влекущее административное производство или направление материалов для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Кроме того, согласно ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет **предостережение о недопустимости нарушения закона** соответствующим должностным лицам. Следует обратить внимание, что внесению предостережений обязательно должны предшествовать получение прокурорами информации о готовящихся правонарушениях и проверка сведений о предполагаемых противоправных деяниях конкретного должностного лица (по этому поводу в информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 04.06.2008 № 71/-14д-2008 «О недопустимости фактов необоснованного прокурорского вмешательства» указывалось, что иногда в нарушение установленных требований при отсутствии конкретных оснований полагать, что должностные лица поднадзорных объектов собираются нарушить закон, некоторыми прокурорами им объявлялись предостережения только лишь потому, что в законодательстве существует какой-либо запрет по профилю соответствующей хозяйственной деятельности и предусмотрена административная ответственность за такое правонарушение). Неправомерным является внесение предостережения в тех слу-

чаях, когда фактически имеет место нарушение закона. Более того, предостережение о недопустимости нарушения закона не должно объявляться наряду с уже внесенным представлением, в котором прокурор требует не только устранить имеющиеся нарушения, но и не допускать их впредь.

Важными элементами правильной организации надзорной работы прокурора, определяющими эффективность реализации каждого из средств прокурорского воздействия на правонарушителей, являются неременный контроль за выполнением предъявляемых к ним требований, оценка результативности и достаточности принятых мер. В целях повышения эффективности актов прокурорского реагирования прокуратуры должны в каждом конкретном случае в представлениях и протестах указывать на необходимость их рассмотрения с участием представителя надзорного ведомства.

Важно, чтобы законоохранительная деятельность прокуроров в сфере миграции непременно протекала в условиях гласности. Существенную роль в этом играют сообщения в массмедиа, практика направления в органы государственной власти и органы местного самоуправления информации о состоянии исполнения названного законодательства и принимаемых прокуратурой мер по обеспечению выполнения правовых предписаний. Оправданным является распространение в СМИ сведений о высоких санкциях за правонарушения в сфере миграционных отношений, фактах строгого наказания лиц, пренебрегающих выполнением требований закона.

В.Г. Бессарабов, И.С. Викторов, Е.В. Терентьева

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Жилищное законодательство согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Нормативную базу составляют Жилищный кодекс Российской Федерации (далее — ЖК РФ), Градостроительный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ). Кроме этого, жилищные отношения регулируются указами Президента Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, принятыми на федеральном, региональном и местном уровнях.

Участниками жилищных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (п. 2 ст. 4 ЖК РФ).

ЖК РФ определяет основания возникновения жилищных прав и обязанностей (ст. 10). Это договоры и иные сделки, предусмотренные федеральным законом, а также договоры и иные сделки хотя и не предусмотренные федеральным законом, но не противоречащие ему; соответствующие акты государственных органов и органов местного самоуправления; судебные решения; приобретение в собственность жилого помещения по основаниям, допускаемым федеральным законом; членство в жилищных и жилищно-строительных кооперативах; действия (бездействие) участников жилищных отношений или наступление событий, с которыми федеральный закон или иной

нормативный правовой акт связывает возникновение жилищных прав и обязанностей.

Статья 17 ЖК РФ воспроизводит п. 2 ст. 288 ГК РФ, устанавливающий назначение жилых помещений, которые предназначены для проживания граждан. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.01.2006 № 25 утверждены Правила пользования жилыми помещениями.

Жилищный фонд — совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации, в зависимости от формы собственности он может быть: 1) частным (находящимся в собственности граждан и юридических лиц); 2) государственным (принадлежащим на праве собственности Российской Федерации и субъектам Российской Федерации); 3) муниципальным (находящимся в собственности муниципальных образований).

В зависимости от целей использования жилищный фонд может быть: социального использования, коммерческого использования, специализированный и индивидуальный. Жилищный фонд подлежит государственному учету в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (ч. 4 ст. 19 ЖК РФ).

К компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений относятся: установление при предоставлении жилого помещения по договору социального найма размера его общей площади в случае, когда до такого предоставления лицо произвело действия по уменьшению размера занимаемых жилых помещений или по их отчуждению, а также срока, в течение которого такие действия подлежат учету (ст. 57 ЖК РФ); вопросы замены жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, на жилое помещение меньшего размера; установление иных оснований замены жилых помещений (ст. 81 ЖК РФ); включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд и исключение из него. Требования для отнесения жилого помещения к числу специализированных и порядок такого отнесения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (ст. 92 ЖК РФ);

установление категорий граждан, подлежащих обеспечению служебными жилыми помещениями из жилищного фонда, принадлежащего субъекту Федерации (ст. 104 ЖК РФ); установление порядка, условий предоставления жилья и пользования жилыми помещениями в домах системы социального обслуживания населения (ст. 107).

В области управления жилищным фондом на субъект Федерации возлагается обязанность по установлению порядка управления жилыми домами, все помещения в которых находятся в его собственности. Отдельные вопросы управления (например, выбор управляющей компании) могут решаться на уровне органов местного самоуправления (п. 4 ст. 161 ЖК РФ).

Субъектами Федерации принимаются законы по регулированию жилищных отношений на региональном уровне, которые должны соответствовать требованиям федерального законодательства (ст. 13, 14, 23, 26, 49, 50, 52, 57, 156, 157, 159, 160 ЖК РФ).

В субъектах Российской Федерации предусматривается порядок признания граждан малоимущими. В большинстве регионов согласно ч. 2 ст. 49 ЖК РФ уже приняты соответствующие законы, регулирующие порядок признания жителей малоимущими.

Статьей 14 ЖК РФ установлена компетенция органов местного самоуправления в области жилищных отношений, которые обязаны устанавливать нормы предоставления и учетной нормы площади жилого помещения по договору социального найма. Компетенция органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления в области жилищных отношений конкретизируется в постановлениях Правительства Российской Федерации: о признании помещения жилым помещением, жилого помещения не пригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу; о предоставлении гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в России; о правилах пользования жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов, а также принадлежащими гражданам на праве собственности жилыми помещениями в многоквартирных домах;

о методике определения нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности жилищных накопительных кооперативов; о перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи и др.

Государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, а также за соответствием жилых помещений и коммунальных услуг установленным требованиям осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Федерации в соответствии с федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 12, 13 ЖК РФ).

Таким органом на федеральном уровне является Государственная жилищная инспекция. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.09.1994 № 1086 «О государственной жилищной инспекции Российской Федерации» установлено, что государственная жилищная инспекция в Российской Федерации состоит из Главной государственной жилищной инспекции и государственных инспекций субъектов.

В соответствии со ст. 13, 14, 20 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления относится осуществление регионального государственного жилищного надзора и муниципального контроля. Надзор и контроль осуществляются соответственно уполномоченными органами исполнительной власти субъектов в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта, с учетом требований к организации и проведению государственного жилищного надзора, установленных Правительством Российской Федерации, и уполномоченными органами местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами либо законом субъекта и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Необходимо иметь в виду, что отсутствие нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, определяю-

щего требования к организации и проведению государственного жилищного надзора, не освобождает субъекты от обязанности регламентировать данные правоотношения. В противном случае необходимо решать вопрос о понуждении органов власти субъектов к принятию соответствующего нормативного правового акта.

Федеральный закон от 30.12.2004 № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» определяет правовые, экономические и организационные основы деятельности жилищных накопительных кооперативов по привлечению и использованию помещений на территории Российской Федерации в целях передачи их в пользование и после внесения паевых взносов в полном объеме в собственность членам жилищных накопительных кооперативов, устанавливает гарантии защиты прав и законных интересов граждан — членов жилищных накопительных кооперативов (ст. 1). Закон закрепляет основные требования к обеспечению финансовой устойчивости деятельности кооперативов (ст. 47).

Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» регулирует отношения, связанные с привлечением средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, устанавливает гарантии защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства. Закон регламентирует осуществление государственного регулирования, контроля и надзора в области долевого строительства, закрепляет полномочия контролирующего органа, однако конкретно не называет этот орган.

Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» закрепляет гарантии реализации права на жилище. Государственная регистрация — это доказательство существования зарегистрированного права, которое оспорено может быть только в суде (ст. 2).

Федеральный закон от 05.04.2003 № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одино-

ко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» определяет перечень видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи, в том числе по реализации права на жилище.

Закон Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» устанавливает основные принципы осуществления приватизации государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на территории Российской Федерации, определяет правовые, социальные и экономические основы преобразования отношений собственности на жилище; признает, что приватизация жилых помещений — бесплатная передача в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилом фонде.

Кроме законов в рассматриваемой сфере действуют Постановления Правительства Российской Федерации: от 17.12.2010 № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы», определяющее организационно-распорядительные основы государственной жилищной политики и ее приоритетные направления; от 21.12.2011 № 1077 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг на 2012–2014 годы», которым утверждены федеральные стандарты оплаты жилого помещения и коммунальных услуг в среднем по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации; от 21.12.2004 № 817 «Об утверждении перечня заболеваний, дающих инвалидам, страдающим ими, права на дополнительную жилую площадь».

1. ОРГАНИЗАЦИЯ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов имеет существенное значение для уяснения смыс-

ла надзорной деятельности и отграничения его от иных видов государственного контроля. Исходя из требований ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере реализации жилищных прав являются:

соблюдение положений о праве на жилище, закрепленных в Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации и регулирующих отношения в сфере реализации права на жилище, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых (принимаемых) указанными выше органами и должностными лицами по вопросам, регулирующим отношения в сфере реализации прав граждан на жилище.

Материалы прокурорской практики показывают, что эффективность прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав граждан в немалой степени зависит от его правильной организации, что дает возможность прокурору обеспечивать полноту использования предоставленных ему законом полномочий по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений в жилищной сфере.

При реализации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере реализации жилищных прав граждан прокуроры обязаны соблюдать требования, изложенные в п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», о том, что:

при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы; проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» требует от всех подчиненных прокуроров акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации жилищных прав граждан.

Действующее указание от 15.09.2003 № 7/3-1-991-2000 «Об усилении надзора за соблюдением прав граждан в жилищно-коммунальной сфере» также необходимо учитывать при реорганизации надзорной деятельности прокуратуры.

Исходя из требований, изложенных в указанных выше документах, основными задачами прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере жилищных прав граждан следует считать:

своевременное выявление нормативных правовых актов и их проектов, противоречащих нормам ЖК РФ, иным федеральным и региональным законам, и принятие своевременных мер по их отмене или изменению;

регулярный анализ и обобщение состояния законности в сфере жилищных прав граждан;

своевременное выявление нормативных правовых актов, противоречащих нормам ЖК РФ, иным федеральным и региональным законам, и принятие своевременных мер по их отмене;

осуществление целенаправленного упреждающего надзора за соблюдением законов в деятельности органов жилищного контроля, которые наделены полномочиями по проведению надзорно-контрольной деятельности;

обеспечение полноты, своевременности выявления и предупреждения нарушений жилищных прав граждан, в том числе в сфере предоставления жилья по договорам социального найма нуждающимся в нем малоимущим гражданам, а также приватизации жилых помещений;

выявление и устранение нарушений законов в ходе реализации «Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы»;

обеспечение привлечения должностных лиц, виновных в нарушении жилищного законодательства, к установленной законом ответственности.

Высокая эффективность надзорных мероприятий во многом определяется уровнем и качеством ее информационно-аналитического обеспечения, особенность которого состоит в том, чтобы сведения о совершенных правонарушениях в жилищной сфере поступали в прокуратуру своевременно из всех действующих на поднадзорной территории носителей информации.

Источниками информации о правонарушениях в жилищной сфере, которые используются прокурорами при подготовке и проведении надзорной проверки, могут быть:

нормативные правовые акты (их проекты) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по жилищным вопросам; правовые акты и иные документы жилищных органов (департаментов, управлений, отделов и др.).

Необходимо также использовать информацию отделов (управлений) органов внутренних дел, содержащуюся в ежедневных оперативных сводках, в которых сообщается о происшедших противоправных случаях с гражданами, в том числе по месту их жительства (самовольное занятие квартир либо неправомерное выселение из жилого помещения и др.).

Необходимые прокурору сведения о правонарушениях и способствовавших им обстоятельствах могут содержаться в материалах уголовных, а также гражданских дел по таким категориям, как выселение без предоставления другого жилого помещения либо выселение с предоставлением меньшей жилой площади, приватизация жилого помещения.

О распространенности нарушений жилищных прав можно сделать вывод по результатам изучения, анализа и обобщения жалоб, заявлений и обращений граждан, поступивших за соответствующий период (квартал, полугодие) не только в прокуратуру, но и в другие организации (органы местного самоуправления, жилищные комиссии, профсоюзные организации и др.).

Важное значение для правильной организации надзора имеет информация из региональных государственных органов статистики: сводные статистические отчеты государственной жилищной инспекции субъекта Федерации, относящиеся к жи-

личной сфере и характеризующие положение дел в целом по району, городу, субъекту Федерации; отчетные статистические показатели, касающиеся отдельных сфер деятельности жилищных органов по содержанию и эксплуатации жилищного фонда.

В целом накопление нужной информации позволяет прокурору своевременно сделать на ее основе выводы о характере и распространенности конкретных нарушений закона в жилищной сфере, об их динамике, тенденциях роста или снижения, а также выявить органы надзора и контроля, которые не выполняют требований закона и возложенные на них контрольные функции.

Вся поступающая в прокуратуру из различных источников информация о правонарушениях регулярно (ежемесячно, ежеквартально) в прокуратуре тщательно анализируется и обобщается с учетом следующих критериев: а) характера правонарушений; б) распространенности правонарушений на отдельных объектах; в) общественной опасности совершенных правонарушений; г) обстоятельств, способствовавших нарушениям законодательства. На основе анализа и обобщения информации о правонарушениях прокурор может предметно планировать надзорные мероприятия текущего и перспективного характера.

Большая по объему и разноплановая работа по осуществлению надзора за исполнением законодательства в сфере жилищных прав граждан требует содержательного планирования проверок на конкретных поднадзорных объектах.

Надзорные мероприятия по исполнению жилищного законодательства включаются как в текущие, так и в перспективные планы работы прокуратуры. В таких планах предусматриваются: наименование объекта проверки; законодательство, исполнение которого намечается проверить; сроки проведения проверки; перечень основных вопросов, подлежащих выяснению; некоторые тактические и методические приемы проверки; исполнители: работники прокуратуры, специалисты; иные вопросы, диктуемые характером проверки.

2. ПРОВЕРКА ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ

Характер планируемой надзорной проверки определяется содержанием конкретных сигналов о совершенных правонарушениях. Исходя из этого планируется либо комплексная проверка исполнения всех норм жилищного законодательства или соблюдения жилищных прав граждан, либо только отдельных норм (групп норм) законодательства, регулирующего конкретные правоотношения в жилищной сфере. Во всех без исключения случаях составляется план проверки и формируются вопросы, направленные на выполнение планируемого мероприятия.

Выбор конкретных объектов зависит от целей и поводов проверки. Чаще всего прокуроры проводят плановые проверки, которые на основании анализа состояния законности включаются в текущие полугодовые планы работы прокуратуры. Однако не исключаются и так называемые внезапные проверки в связи с поступившим серьезным сигналом о совершенном правонарушении и в случаях, когда по оценке прокурора проверка не терпит отлагательства (например, сигнал о неправомерном выселении либо переселении на другую жилую площадь).

Объектами прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере жилищных прав граждан являются правоприменительные органы, поднадзорные соответствующим прокурорам разных уровней и действующие на основе соответствующих нормативных правовых актов. К ним относятся:

Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России), его территориальные органы и подведомственные организации;

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой);

Государственная жилищная инспекция в Российской Федерации, в том числе государственные жилищные инспекции субъектов Российской Федерации;

Роспотребнадзор и его территориальные органы;

органы законодательной власти субъектов Российской Федерации;

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

органы местного самоуправления: представительные, исполнительные;

территориальные органы управления жилищным фондом (департаменты, управления (отделы) и другие структуры);

жилищные структуры по контролю за содержанием и эксплуатацией жилых помещений (ЖЭКи, ДЭЗы, РЭУ и др.);

жилищные кооперативы (ЖК), жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), товарищества собственников жилья (ТСЖ);

управляющие организации, обслуживающие жилищный фонд на территории городов и районов;

иные юридические лица, являющиеся собственниками жилых помещений (ведомственные жилые дома, общежития).

При проведении надзорной проверки в органах законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в органах местного самоуправления прокурор обращает внимание на следующие **основные вопросы:**

все ли региональные законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации приведены в соответствие с федеральным законодательством;

завершена ли в субъекте Российской Федерации работа по принятию соответствующих нормативных правовых актов в жилищной сфере согласно требованиям ст. 49 ЖК РФ о порядке предоставления жилого помещения по договору социального найма, о порядке и основаниях признания граждан малоимущими в целях постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

В процессе изучения содержания подобных нормативных правовых актов прокурор обращает внимание на их соответствие закону и выясняет, нет ли в них дискриминационных и иных противоправных положений.

В ходе проверки прокурор также выясняет: принимались ли органом законодательной власти субъекта Российской Федерации законы, а органами исполнительной власти — другие нормативные правовые акты по регулированию жилищных отношений. Если принимались, необходимо изучить их и проверить на соответствие требованиям ЖК РФ и иного федерального зако-

нодательства. Одновременно прокурор проверяет, исполняются ли региональные законы на территории субъекта Федерации, и выявляет нарушения жилищных прав граждан, определенных этими законами.

Проверки исполнения законодательства федеральной целевой программы «Жилище» должны охватывать следующие вопросы: осуществление подпрограмм «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», «Обеспечение жильем молодых семей», «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством», «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации», а также предусмотренных программой мероприятий по поддержке платежеспособного спроса на жилье, в том числе с помощью ипотечного жилищного кредитования, включая предоставление государственных гарантий Российской Федерации по займам открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» на поддержку рефинансирования ипотечного кредитования, и научно-исследовательские работы; обеспечение сохранности бюджетных средств, направленных на их реализацию; предоставление земельных участков для строительства жилых домов; обеспечение права на жилище в долевом строительстве жилья с момента участия до оформления в собственность; обеспечение качества возводимого жилья. Анализ имеющихся материалов свидетельствует о неудовлетворительном состоянии в сфере соблюдения прав и законных интересов граждан — участников долевого строительства. В связи с этим прокуроры проводят проверки исполнения законодательства, регламентирующего предоставление земельных участков для жилищного строительства, их использование и осуществление на них строительства.

Прокурорам необходимо обращать внимание на то, чтобы должностные лица местных администраций, возглавлявшие комиссии по формированию списков граждан, претендующих на получение субсидий для строительства (приобретения) жилья, в случае подписания незаконных решений не остались безнака-

занными. Часто такое случалось из-за нечетких обязанностей по проверке достоверности предоставляемых гражданами сведений для получения субсидий.

Особое внимание прокуроры должны уделять проведению проверок исполнения законов при предоставлении гражданам жилых помещений по договорам социального найма (ст. 49 и 51 ЖК РФ). В этом случае проверке подлежат: основания признания граждан малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях; соблюден ли органом местного самоуправления порядок, установленный законом соответствующего субъекта Федерации; соблюдались ли норма предоставления и учетная норма площади жилого помещения (ст. 50 ЖК РФ); правильно ли организован в органах местного самоуправления учет нуждающихся граждан, в надлежащей ли форме и в установленный ли срок сообщается им о принятии на учет; имеются ли факты предоставления жилья по договору социального найма лицам, не имеющим такого права, соблюдается ли очередность предоставления жилья, исполняются ли установленные законом права на предоставление вне очереди жилых помещений по договорам социального найма проживающим в домах, не пригодных для проживания (ч. 2 ст. 57 ЖК РФ), и гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний (п. 4 ч. 1 ст. 51 и ч. 2 ст. 57 ЖК РФ).

При проведении проверки исполнения требований законодательства об использовании и эксплуатации жилья прокуроры обращают внимание на вопросы осуществления государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда.

При проведении проверки в государственной жилищной инспекции прокурор выясняет, на должном ли уровне осуществляется контроль:

за использованием жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и придомовых территорий;

за техническим состоянием жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и их инженерного оборудования, своевременным выполнением работ по их содержанию и ремонту в соответствии

- с действующими нормативно-техническими и проектными документами;
- за санитарным состоянием помещений жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме в части, согласованной с соответствующими службами санитарно-эпидемиологического контроля;
 - за осуществлением мероприятий по подготовке жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме к сезонной эксплуатации;
 - за рациональным использованием в жилищном фонде, общем имуществе собственников помещений в многоквартирном доме топливно-энергетических ресурсов и воды;
 - за соблюдением нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами (отопление, электро-, водо-, газоснабжение и т.д.);
 - за соблюдением правил пользования жилыми помещениями и придомовыми территориями;
 - за соблюдением порядка и правил признания жилых домов и помещений непригодными для постоянного проживания, а также перевода их в нежилые;
 - за наличием и соблюдением условий договоров между собственниками государственных или муниципальных объектов жилищно-коммунального хозяйства, производителями услуг и потребителями;
 - за проведением конкурсов на обслуживание и капитальный ремонт домов государственного и муниципального жилищных фондов;
 - за выполнением жилищно-коммунальных услуг по заявкам населения;
 - за наличием в жилых домах приборов регулирования, контроля и учета энерго- и водоресурсов.

Проверяя в государственной жилищной инспекции законность возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях, прокурор выясняет: все ли требования, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ, соблюдены при составлении протокола об административном правонарушении и содержатся ли в нем все сведения, необходимые для разрешения дела;

не допускались ли нарушения, предусмотренные ст. 28.5 КоАП РФ, сроков составления протокола об административном правонарушении и направления его для рассмотрения в соответствующий орган; всегда ли соответствующими должностными лицами принимались меры для полного и всестороннего выяснения требуемых обстоятельств по делу, как это предусмотрено ст. 26.1 КоАП РФ; собраны и зафиксированы ли в установленном порядке согласно ст. 26.2–26.11 КоАП РФ доказательства, подтверждающие виновность лица в совершении административного правонарушения; соответствует ли назначенное виновным лицам административное наказание пределам, установленным ст. 7.21, 7.22 и 7.23 КоАП РФ.

Кроме этого, прокурор обращает внимание на следующие вопросы:

по каким направлениям проводилось за проверяемый период инспекционное обследование жилищного фонда;

проводился ли анализ состояния дел в жилищно-коммунальном хозяйстве и какие были приняты меры по результатам анализа;

какие виды правонарушений выявлены в проверяемых организациях либо в целом по региону (субъекту Федерации, городу, району, поселку);

своевременно ли, обоснованно ли и законно ли приняты меры по фактам выявленных правонарушений в жилищных организациях (протоколы, предписания, акты и др.);

осуществляется ли текущий контроль за выполнением мероприятий по подготовке жилищного фонда к сезонной эксплуатации.

В ходе проверки прокурору следует ознакомиться с жалобами и обращениями граждан, поступившими в инспекцию, и определить:

полноту и качество проведенных по ним проверок;

правильность и законность принятых мер по результатам этих проверок;

фактическое устранение нарушений жилищных прав граждан.

Надзорные проверки исполнения законодательства о предоставлении жилищных льгот гражданам должны быть ориентиро-

ваны на соблюдение требований законодательства о предоставлении:

субсидий гражданам в порядке ст. 159 ЖК РФ;

льгот по оплате коммунальных услуг определенным категориям граждан (ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны и труда и др.) и т.д.

При проверках в регионах прокурор выясняет, осуществляется ли бюджетный контроль за целевым расходованием денежных средств, какие нарушения при этом выявлены, законны ли и обоснованы ли принятые меры, в том числе:

предоставлены ли ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, жилищными органами скидки не ниже 50% на оплату жилого помещения (в домах государственного и муниципального жилищных фондов) и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, на стоимость топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению (ст. 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»); касающиеся права инвалидов, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, на дополнительную жилую площадь (ст. 58 ЖК РФ).

При проверке законности принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях выясняется:

правильно ли организован учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, сообщается ли им в надлежащей форме и установленный срок о постановке их на учет (ст. 52 ЖК);

обоснованы ли отказы в постановке на учет и снятии с учета; уведомляются ли граждане о таких решениях в письменной форме с указанием мотивов отказа (ст. 54, 56 ЖК);

нет ли фактов истребования должностными лицами дополнительных документов, не имеющих отношения к указанным вопросам;

соблюдается ли очередность предоставления жилья, нет ли случаев нарушения внеочередного предоставления жилых помещений (ч. 2 ст. 57 ЖК РФ) либо приобретения за счет

бюджетных средств жилых помещений государственными служащими субъектов Федерации или органов местного самоуправления, не наделенными льготами в законодательном порядке;

учитываются ли законные интересы граждан при предоставлении жилых помещений по договорам социального найма (ст. 58 ЖК РФ).

В ходе проверки исполнения законодательства об использовании и эксплуатации жилья и соблюдении жилищных льгот граждан прокурор выясняет:

не нарушаются ли требования ст. 17 ЖК РФ, согласно которой жилые помещения должны использоваться строго по назначению, а их перевод в нежилые помещения допускается в строго определенных законом случаях;

соответствуют ли требованиям законодательства изданные органами местного самоуправления правовые акты о переводе жилого помещения в нежилое и об исключении из жилищного фонда конкретных жилых домов и иных жилых помещений (ст. 22–24 ЖК РФ);

исполняются ли установленные законом права на предоставление вне очереди жилых помещений по договорам социального найма гражданам, проживающим в домах, непригодных для проживания и ремонта или реконструкции (ч. 2 ст. 57 ЖК РФ), и гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний (п. 4 ч. 1 ст. 51 и ч. 2 ст. 57 ЖК РФ);

привлекались ли должностные лица к административной ответственности за нарушение правил эксплуатации жилых домов.

При проверке приватизации жилищного фонда Российской Федерации прокуроры в соответствии с Законом Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» выясняют:

получено ли согласие граждан Российской Федерации, в том числе несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, имеющих право пользования жилыми помещениями государственного или муниципального жилищного фонда на условиях социального найма, на приобретение в общую собственность либо в собственность одного лица, в том числе несовершенно-

- нолетнего, жилых помещений на условиях, предусмотренных Законом (ч. 1 ст. 2);
- получено ли разрешение органов опеки и попечительства на приватизацию жилых помещений, в которых проживают исключительно несовершеннолетние; переданы ли несовершеннолетним от 14 до 18 лет жилые помещения по их заявлению и с согласия ли родителей (усыновителей), попечителей и органов опеки и попечительства (ч. 2 ст. 2);
- в соответствии ли с законом оформляется приватизация несовершеннолетним в случае смерти родителей (ч. 3 ст. 2);
- в равных ли долях распределяется собственность в случае смерти одного из участников приватизации, оформленной до 31 мая 2001 г. (ст. 3.1);
- не находится ли приватизированное помещение в аварийном состоянии, в общежитии, в домах закрытых военных городков, а также не является ли служебным помещением (ст. 4);
- не нарушен ли двухмесячный срок принятия решения о приватизации (ст. 8);
- не ущемляются ли права граждан, ранее приватизировавших жилье, а затем пожелавших передать помещения в государственную или муниципальную собственность (ст. 9.1);
- не было ли случаев оформления приватизации жилья на одного гражданина более одного раза (ч. 1 ст. 11);
- сохранялось ли право бесплатной приватизации для лиц, ранее участвовавших в приватизации в качестве несовершеннолетних (ч. 2 ст. 11);
- соблюдается ли бывшим наймодателем обязанность проведения капитального ремонта дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилого фонда (ст. 16).
- Прокурорам следует руководствоваться также информационным письмом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.04.2012 № 7211-06-2012 «О применении ч. 2 ст. 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».
- В Роспотребнадзоре и его территориальных органах прокурор проверяет законность возбуждения и рассмотрения дел об

административных правонарушениях, для чего выясняет следующие вопросы:

не нарушались ли санитарно-эпидемиологические требования, установленные ст. 6.4 КоАП РФ;

не осуществлялась ли продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований (ст. 14.4 КоАП РФ);

не было ли нарушения порядка ценообразования (ст. 14.6 КоАП РФ);

не было ли обмана потребителей (ст. 14.7 КоАП РФ) или нарушения иных прав потребителей (ст. 14.8 КоАП РФ).

Во всех случаях, проводя проверку, прокурор должен тщательно анализировать сведения о нарушениях норм закона, определяя существо нарушения прав граждан на жилище, характер противоправного действия или бездействия конкретного органа или должностного лица.

Относительно тактических приемов осуществления общенадзорной проверки необходимо сказать, что они применяются прокурором в целях обеспечения полноты выявления нарушений жилищных прав граждан и их последующего устранения.

Так, в ходе проведения проверки прокурор использует предоставленное ему право доступа к документам и материалам, статистическим и иным сведениям. Иные полномочия, диктуемые конкретной ситуацией и характером надзорного мероприятия, прокурор применяет в процессе осуществления проверки (изучение документов на месте проверки или их истребование, получение объяснений от должностных лиц и иных граждан, вызов их в прокуратуру для дачи объяснения по поводу нарушения закона).

Необходимые сведения могут содержаться в других формах отчетности территориальных органов государственной статистики, с которыми знакомится прокурор либо привлеченные к проверке специалисты:

№ 1 КР — сведения о капитальном ремонте жилого фонда;

№ 22 (субсидии) ЖКХ — сведения о предоставлении гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;

№ 26 ЖКХ — сведения о предоставлении гражданам льгот по оплате жилья и коммунальных услуг.

Кроме того, источниками информации о совершенных правонарушениях, которые используются прокурором в процессе проведения проверки, являются:

документы, справки, акты правоохранительных органов о выявленных правонарушениях в жилищной сфере;

статистическая отчетность судов о результатах рассмотрения гражданских жилищных дел (единая для всех уровней судебной системы, которая содержит данные о рассмотрении жилищных споров; ф. № 2);

административные дела, рассмотренные судами по жалобам должностных лиц на неправомерное наложение административных взысканий за нарушения жилищного законодательства (ф. № 2);

обращения в прокуратуру должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления по жилищным вопросам;

учетные документы (журналы, книги регистрации, списки, реестры, решения, сводные отчеты, переписка и др.) органов местного самоуправления по жилищным вопросам: о постановке либо об отказе в постановке на учет, о предоставлении либо об отказе в предоставлении жилья и т.п.;

заключения жилищных комиссий муниципальных органов и ведомств;

сообщения СМИ о нарушениях жилищного законодательства;

материалы контрольных проверок, проведенных органами государственной жилищной инспекции, и их отчетные данные о работе за проверяемый период. Следует иметь в виду, что государственные жилищные инспекции в субъекте Федерации имеют годовую статистическую информацию о работе (форма № 1 «Жилфонд»), в которой указываются количество плановых и внеплановых проверок, виды выявленных нарушений и принятые по ним меры (предписания, протоколы, акты, сведения о наложении штрафных санкций на нарушителей закона);

справки и заключения районного (городского) бюро технической инвентаризации и санэпидстанции о состоянии благо-

устройства и планировке жилых помещений, о возможности проживания в них;

другие конкретные сигналы и сведения, выявленные прокурором при непосредственном общении с гражданами и при рассмотрении тех или иных вопросов представительными или исполнительными органами власти субъектов Федерации либо органами местного самоуправления.

Важной информацией о правонарушениях в жилищной сфере могут располагать органы государственного жилищного надзора и муниципального контроля, на которых ст. 20 ЖК РФ возложена обязанность обеспечивать в пределах своей компетенции соблюдение жилищного законодательства. В большинстве случаев получаемые от этих органов сведения позволяют прокурору сделать предварительные выводы не только о характере и распространенности нарушений жилищных прав граждан на поднадзорных объектах, но и о деятельности контролирующих органов по устранению этих нарушений.

3. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Обобщение материалов прокурорского надзора показало, что при проведении надзорных проверок выявляются нарушения градостроительного, земельного, природоохранного законодательства практически на всех этапах строительства — с момента выделения земельного участка, при его отведении, при выдаче проектно-разрешительной документации и т.д., включая этап приема объекта в эксплуатацию.

Общее количество выявляемых органами прокуратуры нарушений законов о жилищных правах граждан за последние годы возросло. Так, в 2011 г. в этой сфере выявлено 172 912 нарушений закона (на 22,4% больше, чем в 2010 г.), в том числе принятие 9626 незаконных правовых актов. Прокурорами установлено, что в ряде регионов не соблюдаются требования законодательства о разделении компетенции органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, которые нередко принимают нормативные пра-

вовые акты, противоречащие федеральному законодательству и ущемляющие жилищные права граждан.

При проведении проверок прокурорами выявляются нарушения законов, допускаемые при принятии правовых актов. К ним относятся:

- отсутствие предусмотренных в законе фактических обстоятельств, являющихся основанием для издания соответствующих правовых актов;
- произвольное толкование положений закона, обусловившее принятие противоречащего ему правового акта;
- нарушение компетенции органом или должностным лицом, принявшим правовой акт;
- ограничение чьих-либо прав и охраняемых законом интересов, не предусмотренное законом;
- несоблюдение правил, сроков, формы и процедуры издания правовых актов.

Своевременное ознакомление прокуроров с правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления позволяет выявлять и устранять нарушения требований действующего законодательства, допущенные при издании правовых актов.

К наиболее распространенным нарушениям законодательства в области жилищных отношений относятся:

- превышение установленных ЖК РФ полномочий органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления в области жилищных отношений (ст. 13 и 14 ЖК РФ), в том числе превышение полномочий и неприятие решений в жилищной сфере;
- нарушения требований, предусмотренных главой 2 ЖК РФ «Объекты жилищных прав. Жилищный фонд», в том числе назначение жилого помещения и пределы его использования (ст. 17), жилищный фонд (ст. 19);
- нарушения порядка перевода жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое (ст. 22, 23, 24 ЖК РФ);
- нарушения порядка переустройства и перепланировки жилого помещения (подп. 7 п. 1 ст. 14 ЖК РФ);

несоблюдение прав и обязанностей собственника жилого помещения и иных проживающих в принадлежащем ему помещении граждан, предусмотренных главой 5 ЖК РФ, в том числе обеспечение жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд (ст. 32) и выселение гражданина, право пользования жилым помещением которого прекращено или который нарушает правила пользования жилым помещением (ст. 35);

несоблюдение порядка предоставления жилого помещения по договору социального найма: нормы предоставления и учетной нормы площади жилого помещения (ст. 50), основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (ст. 51), принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях (ст. 52), отказа в принятии таких граждан на учет (ст. 54), снятия таких граждан с учета (ст. 56);

нарушение требований ЖК РФ об управлении многоквартирными домами.

Встречаются многочисленные нарушения Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

4. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Опротестование незаконных правовых актов является одним из важнейших правовых средств прокурорского реагирования. Так, согласно статистическим данным в 2011 г. в сфере жилищных прав граждан прокурорами принесено 9430 протестов на незаконные правовые акты и внесено 27 543 представления об устранении нарушений закона.

Например, прокуратура г. Суздаля Владимирской области защитила жилищные права инвалида и ребенка-сироты. Установлено, что 57-летняя жительница г. Суздаля, являющаяся инвалидом 2-й группы, а также ее 7-летняя внучка-сирота проживают

в однокомнатной муниципальной квартире, которая расположена в полуподвальном помещении дома, построенного до 1917 г., и еще в 1987 г. признана непригодной для проживания. Однако в 2011 г. администрация г. Суздаля приняла необоснованное решение о снятии инвалида с учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. По материалам проверки прокурором был принесен протест на незаконное решение администрации г. Суздаля и внесено представление главе администрации. В результате нарушение жилищных прав граждан было устранено¹.

В ряде случаев прокуроры направляют предостережение.

Так, прокуратура Чеченской Республики в 2012 г. предотвратила незаконное выселение из общежития более 200 семей. Основанием для проведения надзорных мероприятий стали публикации в сети Интернет, а также письменные обращения граждан, проживающих в трех общежитиях, расположенных в г. Грозном. До 2011 г. эти общежития принадлежали федеральному государственному унитарному предприятию «Чеченнефтехимпром», акционирование которого стало причиной передачи объектов жилищного фонда в государственную казну Российской Федерации. Руководителем управления Росимущества в Чеченской Республике в июле 2012 г. в адрес жильцов общежитий были направлены без достаточных правовых оснований уведомления о необходимости освободить жилые помещения в связи с их несоответствием требованиям противопожарных нормативов. С целью недопущения нарушения жилищных прав граждан прокуратурой Чеченской Республики руководителю управления Росимущества М. Шидаеву направлено предостережение о недопустимости нарушений закона. В результате принятых мер была пресечена попытка незаконного выселения семей, не имеющих реальной возможности самостоятельно решить жилищные проблемы².

В ходе осуществления прокурорского надзора необходимо учитывать требование п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75078/>

² URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-77777/>

прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно которому при внесении актов реагирования надлежит оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что они должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с законодательством.

Так, в ходе проверки обращения гражданки С. о нарушении жилищных прав установлено, что с 13.12.2005 она с сыном состоит на учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в администрации г. Омска. В связи с трудной жизненной ситуацией в 2011 г. администрацией г. Омска ей предоставлено нежилое помещение площадью 9 кв. м в д. № 6 по ул. Леконта в г. Омске, расположенное в коридоре цокольного этажа здания, для временного проживания. Это помещение не соответствует санитарно-эпидемиологическим требованиям к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях. В связи с этим Генеральной прокуратурой Российской Федерации в октябре 2012 г. прокурору Омской области предложено рассмотреть лишь вопрос об оказании С. содействия по обеспечению ее семьи жилым помещением из маневренного фонда города.

Кроме того, необходимо учитывать, что Роспотребнадзор и его территориальные органы уполномочены при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в жилищной сфере и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.4, 14.4, 14.6, 14.7 и 14.8 КоАП РФ. Однако на практике имеются факты непринятия этим ведомством и его территориальными органами соответствующих мер.

Так, вступившим в законную силу решением Центрального районного суда г. Волгограда Волгоградской области от 28.10.2011 по заявлению прокурора области признано незаконным бездействие управления Роспотребнадзора по Волгоградской области, выразившееся в уклонении от рассмотрения обращений граждан, связанных с нарушением порядка начис-

ления платы за жилищно-коммунальные услуги. Суд пришел к выводу, что управлением обращения необоснованно были оставлены без рассмотрения по существу и направлены в госжилинспекцию области, в компетенцию которой осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей не входит.

Д.В. Григорьев

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

1. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЯ

Важным критерием эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления является наличие обратной связи с населением. Граждане обращаются со своими проблемами и заботами в органы власти. Практика показывает, что значительная часть этих обращений связана с проблемами социальной сферы: жилищно-коммунального хозяйства, трудовыми, пенсионными, охраны здоровья.

С помощью обращений в органы государственной власти граждане реализуют и защищают свои права, свободы и законные интересы, но не всегда их обращения рассматриваются надлежащим образом. В рамках реализации надзорной функции за соблюдением прав граждан на обращение прокуратуры вскрывают многочисленные факты игнорирования жалоб граждан, нарушения сроков их рассмотрения, формального и бездушного отношения к обращениям людей. В сложившихся условиях очевидно, что рассматриваемая сфера правоотношений нуждается в эффективном правовом регулировании.

К субъектам правоотношений, возникающим в ходе взаимодействия государства и общества относятся как лица, правомочные обращаться в органы власти, так и субъекты, обязанные принять, рассмотреть и ответить на обращения в порядке, форме и в сроки, установленные законом.

В первую группу субъектов института обращений входят граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, а также организации (как в форме юридического лица, так и без образования такового). Граждане вправе осуществлять гарантированные им права и свободы как индивидуально, так и коллективно, то есть совместно с другими лицами. Право объединений граждан обращаться в органы публичной власти производно от конституционного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Вторую группу субъектов института обращений представляют государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица. Праву граждан на обращение соответствует обязанность органов власти, в которые обратились заявители, внимательно, в определенном порядке и в установленные сроки рассмотреть эти обращения и принять по ним законные и обоснованные решения.

Реализация права на обращение регулируется множеством нормативных правовых актов разной юридической силы, в том числе и международными правовыми актами, однако основополагающие принципы права на обращения сформулированы в ст. 33 Конституции Российской Федерации, согласно которой: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Конкретный механизм реализации рассматриваемого права устанавливается Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ), являющимся в этой сфере наиболее важным нормативным правовым актом, отражающим принципы, порядок и гарантии реализации права на обращение в органы публичной власти.

Следует отметить, что указанный Закон не носит всеобъемлющего характера и не распространяется на некоторые категории обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами

и иными федеральными законами, например, на обращения в сфере гражданского и уголовного судопроизводства. Кроме того, Конституционный суд Российской Федерации признал отдельные положения Закона № 59-ФЗ не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они препятствуют распространению его положений на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридических лиц, а также рассмотрению обращений организациями, осуществляющими публично значимые функции.

Рассматриваемые правоотношения регулируются, в частности, Законом Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Как следует из ст. 1 этого Закона, «каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы».

Порядок рассмотрения и разрешения обращений, приема граждан в органах прокуратуры установлен Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) и приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.12.2007 № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации». Статья 10 Закона о прокуратуре обязывает прокуроров рассматривать и разрешать обращения, содержащие сведения о нарушении законов, а в ст. 27 определено, что прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина.

Поскольку Закон № 59-ФЗ предполагает возможность творчества субъектов Российской Федерации в данной сфере (ч. 2 ст. 3), к источникам правового регулирования реализации права на обращения другого уровня относится законодатель-

тво субъектов Российской Федерации. Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними представительными органами муниципальных образований муниципальными нормативными правовыми актами. К настоящему времени в ряде субъектов Российской Федерации приняты законы о порядке реализации конституционного права на обращение.

Большинством органов государственной власти в развитие Закона № 59-ФЗ приняты *инструкции по работе с обращениями граждан*. В органах прокуратуры используется Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.12.2007 № 200.

2. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

Прокурор осуществляет надзор за исполнением законодательства о рассмотрении обращений граждан в целях обеспечения реализации конституционного права граждан на обращение, восстановление их нарушенных прав и наказание виновных должностных лиц.

Одной из основных целей прокуратуры в Законе о прокуратуре определено обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ст. 1).

Целью надзора за исполнением законов о порядке рассмотрения обращений является обеспечение средствами прокурорского надзора верховенства закона, единства и укрепления законности при реализации конституционного права граждан на обращение; исполнение возложенных полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами, которые в силу требований законодательства осуществляют работу по рассмотрению обращений.

Задачи прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определяются в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров субъектов Федерации. Применительно к рассматриваемой сфере *основными задачами надзора* являются:

обеспечение соблюдения прав граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также восстановление и защита нарушенных прав граждан на обращение;

обеспечение законности правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и их должностными лицами по вопросам рассмотрения обращений;

укрепление законности в деятельности поднадзорных органов по рассмотрению обращений, обеспечение единообразного исполнения их должностными лицами требований законодательства об обращениях;

своевременное предупреждение, выявление, пресечение нарушений порядка рассмотрения обращений и принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства о рассмотрении обращений граждан вытекают из особенностей конкретной ситуации, складывающейся в процессе надзорной деятельности.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов о порядке рассмотрения обращений следует считать соблюдение организациями, органами публичной власти и должностными лицами нормативных правовых актов о порядке рассмотрения обращений, а также прав и свобод человека и гражданина в указанной сфере.

К поднадзорным объектам рассматриваемого направления прокурорского надзора относятся:

федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, в обязанность которых входит рассмотрение обращений граждан;

руководители федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, обязанные контролировать работу по рассмотрению обращений;

структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, их должностные лица, осуществляющие работу по рассмотрению обращений;

органы государственного контроля и надзора, полномочные осуществлять контроль в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Следует отметить, что помимо перечисленных государственных органов в реализации прав граждан на обращение участвуют общественные организации, институты гражданского общества. Однако порядок рассмотрения обращений в общественных организациях и объединениях отличается от такового в органах государственной власти. Он регламентирован внутренними локальными актами либо иным законодательством Российской Федерации, и на него не распространяются положения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ. Так, ст. 33 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» определен порядок рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвокатов.

Это обстоятельство исключает общественные институты из числа поднадзорных объектов рассматриваемого направления прокурорского надзора, что необходимо учитывать при осуществлении надзорной деятельности за порядком рассмотрения обращений.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

Необходимым условием эффективной надзорной деятельности является надлежащая организация информационно-аналитической работы. Источниками информации о нарушениях

законодательства об обращениях служат: а) непосредственное установление прокурором нарушений законодательства об обращениях, выявленное в ходе проведения проверок в других сферах (соблюдение трудовых, социальных прав и пр.); б) заявления и обращения граждан в органы прокуратуры о неправомερных действиях органов государственной власти и местного самоуправления, органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля; в) материалы анализа состояния законности, решения коллегий, координационных и межведомственных совещаний, проведенных органами прокуратуры; г) материалы уголовных, гражданских и административных дел; д) материалы надзорной и правоприменительной практики; е) информация, полученная из государственных органов, общественных, правозащитных организаций; ж) сообщения средств массовой информации; з) правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления; и) результаты социологических исследований; к) обращения граждан в правоохранительные органы, органы государственного контроля и надзора, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, СМИ; л) переписка граждан с органами власти, организациями, контролирующими и правоохранительными органами; м) отчеты о работе органов государственной власти и местного самоуправления; н) материалы проверок подконтрольных объектов.

Источником информации о нарушениях прав граждан на обращение могут служить также доклады, аналитические обзоры, касающиеся соблюдения прав человека, которые готовят различные правозащитные организации.

Следует отметить, что приведенный перечень источников информации не является исчерпывающим. Объем необходимой информации о правонарушениях в сфере защиты прав граждан на обращение может быть расширен с учетом конкретной ситуации в том или ином регионе.

В процессе проведения проверок исполнения законодательства о порядке рассмотрения обращений в поднадзорных органах прокурорам рекомендуется:

- установить, каким нормативным актом регламентирована работа с обращениями в поднадзорных органах на локальном уровне: ведомственной инструкцией, приказом, административным регламентом, положением об отделе (ответственном) по работе с обращениями; изучить соответствующий документ на предмет соответствия нормам Закона № 59-ФЗ, при выявлении противоречий принять меры реагирования, как правило, принести протест;
- выяснить, на кого возложены обязанности по приему и регистрации жалоб, по контролю за рассмотрением обращений, отправке ответов. Если эти функции рассредоточены между несколькими подразделениями (организационно-контрольным, отделом делопроизводства (канцелярией), секретариатом, экспедицией), установить, обеспечивает ли сложившаяся структура неукоснительное исполнение требований закона по своевременной регистрации и качественному разрешению обращений;
- установить, какая форма учета обращений (журналы, карточки, специальная электронная программа) используется, а также каков порядок прохождения корреспонденции от руководства к исполнителям и проверки доводов заявителей;
- выяснить, кем и как анализируется работа с обращениями (ежемесячно, поквартально, 1 раз в полгода, 1 раз в год, в цифровой форме, в виде пояснительной записки). Используются ли эти сведения при текущем и перспективном планировании для повышения качества оказания услуг населению;
- сплошным либо выборочным методом (за определенный период, по конкретной тематике или по отдельному исполнителю) изучить обращения, рассмотренные данным органом государственной власти или местного самоуправления. С этой целью истребовать материалы как по жалобам, разрешенным по существу доводов, так и направленным в соответствии с компетенцией. Такие материалы оформляются и хранятся, как правило, в виде номенклатурных дел, надзорных производств, нарядов переписки. Изучить эти материалы на предмет соблюдения требований Закона № 59-ФЗ. Принять меры реагирования при выявлении нарушений, в том числе:

а) требований ч. 3 ст. 8 Закона № 59-ФЗ, то есть направление обращений, которые не входят в компетенцию данного органа, в иные органы государственной власти, контролирующие и правоохранительные ведомства, с нарушением 7-дневного срока либо неуведомлением об этом заявителей; б) требований ч. 2 ст. 12 Закона № 59-ФЗ, то есть неуведомление заявителей о продлении срока проверки по жалобе свыше 30 дней; в) требований ст. 9 Закона № 59-ФЗ, то есть необоснованное оставление жалоб без рассмотрения и ответа; г) требований ст. 10, 12 Закона № 59-ФЗ, то есть несоблюдение сроков разрешения жалоб. В этих целях необходимо сверить даты подписания ответов со сведениями о реальной отправке их заявителям, содержащимися в реестрах исходящей почтовой корреспонденции, журналах отправки нарочным. Выборочно проверить сведения о направлении ответов гражданам в ходе телефонных бесед либо личных встреч с заявителями.

Следует проанализировать качество разрешения обращений на предмет полноты проверок поставленных заявителями вопросов. Особое внимание надо обратить на случаи принятия положительных решений только при повторной проверке доводов граждан. При выявлении нарушений требований ст. 10 Закона № 59-ФЗ об обеспечении должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления объективного, всестороннего рассмотрения обращений граждан, обязанности своевременно и по существу разрешать их, осуществлять проверки на местах и выносить обоснованные решения — принять действенные меры прокурорского реагирования;

проверить соблюдение требований ст. 13 Закона № 59-ФЗ при организации личного приема граждан и работе с устными обращениями. В этих целях надлежит выяснить реальную возможность для граждан узнать о месте и времени приема. В частности, предварительно произвести звонок по телефонному номеру канцелярии (отдела писем, секретариата). Установить, сообщается ли заявителям подробная информация о времени и порядке приема;

выяснить, размещен ли в доступном для посетителей месте (в фойе, возле приемной, на первом этаже учреждения)

стенд, содержащий образец обращения, требования к жалобе, график приема граждан руководством и сотрудниками. Установить, наглядны ли представленные на стенде материалы (выполнены крупным, цветным либо мелким шрифтом). Выяснить, где ведется прием, предоставлена ли гражданам фактическая возможность написать заявление;

установить, ведется ли данным органом интернет-сайт. Выяснить, оперативно ли на сайте размещается информация, связанная с деятельностью учреждения, указан ли адрес и другие справочные данные. Обеспечен ли на сайте оперативный доступ к открытой ведомственной информации, в том числе о предоставляемых услугах и условиях их получения, включая регламенты их предоставления, бланки форм, анкет и заявок, а также рекомендации по их заполнению и сдаче, разъяснения для неподготовленных категорий граждан. Обеспечивает ли содержание сайта организацию интерактивного взаимодействия с гражданами (предоставление информации, обратная связь, возможность ответа на обращения);

проверить соблюдение графика приема, присутствовать при проведении приема граждан руководителем учреждения (его заместителем, начальниками подразделений), установить форму регистрации граждан, пришедших на прием, в частности, проверить соблюдение требований ч. 3 ст. 13 Закона № 59-ФЗ об обязательном занесении сведений об устных обращениях граждан в карточку личного приема граждан;

проверить соблюдение требований ч. 2 ст. 8 Закона № 59-ФЗ о регистрации жалоб в трехдневный срок с момента поступления. Рекомендуется проверить регистрацию жалоб, поданных гражданами во время личного приема, либо обращений, поступивших заказной корреспонденцией. С этой целью до начала проверки получить сведения от руководителя местного почтового отделения о доставленной в адрес проверяемого учреждения корреспонденции.

Кроме того, для обеспечения законности правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам реализации права граждан на обращение, прокурору

следует на системной основе знакомиться с такими правовыми актами и проводить периодические проверки на поднадзорных объектах. Проверая законность рассматриваемых правовых актов, прокурор дает им правовую оценку, делая акцент на вопросах соответствия издаваемых правовых актов законам, а именно: не вышел ли орган за пределы своей компетенции; не содержит ли правовой акт норм, противоречащих федеральному законодательству; не допущены ли в изданных правовых актах нарушения норм закона — не ограничены ли права и свободы граждан, не установлены ли не предусмотренные законом обязанности.

В процессе проведения проверки прокурору рекомендуется также выяснить: выявлялись ли ранее в поднадзорном органе факты нарушений прав граждан при рассмотрении обращений; какие в этом случае меры воздействия применялись к нарушителем; следует дать оценку законности принятых мер.

Прокурорская проверка завершается выбором возможных мер реагирования и определением направлений их реализации.

4. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЩЕНИЯХ

Анализ материалов прокурорской практики свидетельствуют о распространенности нарушений конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления. Из их числа можно выделить следующие виды нарушений.

Нарушение сроков рассмотрения обращений, установленных законом.

Массовым нарушением является рассмотрение обращений граждан органами власти в срок свыше 30 дней без продления установленного Законом № 59-ФЗ срока или без уведомления граждан о необходимости дополнительного времени для разрешения обращения.

Несоблюдение сроков рассмотрения обращений происходит по разным причинам. Иногда это обусловлено объективными обстоятельствами: необходимостью проведения по жалобе зна-

чительного объема мероприятий, истребования дополнительных материалов. Однако чаще всего сроки рассмотрения обращений нарушаются из-за волокиты, бездействия исполнителей, недостатков исполнительской дисциплины, слабой профессиональной подготовки должностных лиц, рассматривающих заявления граждан. Распространению нарушений подобного рода способствует отсутствие контроля за работой исполнителей с обращениями со стороны руководителей.

Нарушения, связанные с некачественным рассмотрением и разрешением обращений.

Статья 10 Закона № 59-ФЗ требует от должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления обеспечения объективного, всестороннего рассмотрения обращений граждан. Однако изучение материалов прокурорской практики свидетельствует о том, что качество разрешения обращений граждан в органах государственной власти остается невысоким. Безответственность и бесконтрольность в работе в некоторых учреждениях ведут к тому, что обращения граждан разрешаются некачественно — проверочные действия проводятся формально, поверхностно, неполно, заявителям направляют «отписки», дают ответы, состоящие из трех строк, жалобы необоснованно остаются без рассмотрения.

Например, в Тюменской области ненадлежащим образом было рассмотрено коллективное заявление рыбаков, сообщивших о фактах коррупции в деятельности чиновников рыбоохраны. Однако должностные лица, в компетенцию которых входило рассмотрение данного обращения, не направили соответствующую информацию в правоохранительные органы для организации проверки и принятия процессуального решения, а ограничились ответом, что сообщенные заявителями факты не подтвердились.

Подобное недобросовестное отношение отдельных должностных лиц к реализации гражданами конституционного права на обращение подрывает доверие населения к органам власти и не способствует укреплению законности.

Нарушения, связанные с ненадлежащей организацией работы с обращениями граждан в органах и учреждениях и отсутствием контроля за состоянием этой работы.

Наиболее распространены: нарушения при ведении документации, отражающей ход работы с обращениями граждан, при регистрации жалоб, поступившей корреспонденции; отсутствие системности в переписке с гражданами; отсутствие или ненадлежащее ведение журналов регистрации приема граждан; отсутствие информации о порядке приема граждан; несоблюдение графика личного приема граждан должностными лицами.

Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления в соответствии со ст. 13 Закона № 59-ФЗ проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. При этом до сведения граждан должна доводиться информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах. На практике эти требования выполняются не всегда. Прокурорами регулярно выявляются нарушения этих требований.

Например, межрайонной прокуратурой проведена проверка соблюдения требований Федерального закона № 59-ФЗ в муниципальном образовании. В ходе проверки, проведенной в установленный в учреждении день приема граждан, выявлены нарушения в организации приема граждан в муниципалитете. Информация о месте и времени приема отсутствовала, график приема граждан не соблюдался — должностные лица прием граждан в назначенное время не вели. По фактам выявленных нарушений руководителю муниципалитета внесено представление.

Нарушения, связанные с направлением обращений на разрешение в другие органы.

Должностные лица допускают необоснованное направление жалоб и заявлений в другие ведомства. Повсеместно прокуроры выявляют факты направления обращений для рассмотрения в другой государственный орган, к чьей компетенции относится решение поставленных в них вопросов, с превышением установленного законом 7-дневного срока. При этом граждан не ставят в известность о переадресации обращений.

Однако наиболее одиозным нарушением в этой сфере является направление обращений граждан на рассмотрение должностным лицам, чьи действия обжалуются заявителем.

Так, начальник отдела администрации одного из городских поселений П. направил обращение гражданки Бурмистровой с просьбой установить причину некачественного предоставления услуг теплоснабжающей организацией в эту же теплоснабжающую организацию с указанием дать ответ заявительнице.

Нарушения, связанные с изданием органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления нормативных актов, содержащих нормы, ограничивающие права граждан на обращения.

Практика показывает, что принятые такими органами правовые акты, в нарушение Закона № 59-ФЗ, ограничивают права и свободы граждан или устанавливают не предусмотренные законом обязанности. В 2011 г. по протестам прокуроров приведены в соответствие с федеральным законодательством положения нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, регламентирующие правоотношения в данной сфере, в Камчатском и Приморском краях, Амурской, Магаданской и Сахалинской областях, Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе.

Нарушения законодательства об обращениях, связанные с недобросовестностью, юридической неграмотностью или неосведомленностью заявителей.

Практика показывает, что среди заявителей встречаются лица, которые используют право на обращение в иных целях, чем действительная защита прав, свобод и охраняемых законом интересов. Посредством обращения они пытаются затянуть время, досадить другим гражданам, создать неприятности конкурентам. Например, в период проведения избирательных кампаний иногда с подачи недобросовестных участников избирательной «гонки» направляются жалобы в прокуратуру о мнимых нарушениях закона. В контексте затрагиваемых проблем прокурорам необходимо при рассмотрении обращений тщательно проверять содержащуюся в них информацию, выяснять соответствие действительности изложенных в жалобах доводов.

Нарушения законодательства об обращениях заявителями могут быть связаны и с их юридической неграмотностью. В ряде случаев следует учитывать, что заявители, не обладая юридичес-

кими знаниями, могут ошибочно относить какие-то действия или решения должностных лиц к неправомерным, тогда как на самом деле таковые закону не противоречат. По результатам рассмотрения подобных заявлений инициаторам обращения необходимо направлять ответ разъяснительного характера со ссылкой на ст. 10 Закона о прокуратуре.

Закон № 59-ФЗ выделяет такую группу недопустимых обращений, как обращения, в которых имеется злоупотребление правом. Так, на практике встречаются письменные обращения, содержащие нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи. Государственный орган, орган местного самоуправления и должностное лицо оставляют такое обращение без ответа и сообщают гражданину о недопустимости злоупотребления правом (ч. 3 ст. 11 Закона № 59-ФЗ).

Недобросовестностью автора, пожелавшего остаться неизвестным, отличаются анонимные обращения. На основании ч. 1 ст. 11 Закона № 59-ФЗ в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Исключение сделано лишь для анонимных обращений, содержащих сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем. Такие сообщения направляются в соответствующий государственный орган.

5. СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА ВЫЯВЛЕННЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Для защиты прав и свобод человека, в том числе при выявлении нарушений законодательства об обращениях, прокуроры применяют те же правовые средства (акты) реагирования, которые используются для устранения и предупреждения любых нарушений законодательства, а именно: протест, представление, постановление, предостережение.

Выбор средств реагирования зависит от характера нарушений законодательства, их причин, распространенности последствий, степени вины правонарушителей.

На противоречащий закону правовой акт прокурор или его заместитель приносит *протест* в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации (ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Сущность опротестования незаконных актов заключается в том, что прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов от имени государства, указывает, в чем именно выражено нарушение закона, и требует от соответствующих органов отменить незаконный акт или привести его в соответствие с законом, восстановить права и свободы граждан, а также права и законные интересы государственных и иных органов. Однако во всех случаях, прежде чем принести протест на незаконный акт, следует убедиться, не отменен ли он другим, позже изданным актом.

Наиболее распространенной формой прокурорского реагирования на нарушения законодательства является *представление об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий*, которое согласно ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Оно готовится, как правило, на основании обобщенных материалов о нарушениях законодательства, выявленных при проверках исполнения законов на отдельных объектах или группах объектов.

Как показывает практика, типичными недостатками многих представлений являются: отсутствие анализа причин нарушений законодательства и способствующих им условий; не называются конкретные нарушители, нет ссылок на закон, который нарушен; требования прокурора формулируются неконкретно, что затрудняет или делает невозможным их исполнение.

Исходя из характера нарушения закона должностным лицом прокурор выносит мотивированное *постановление о возбуждении производства об административном правонарушении* (ст. 25 Закона о прокуратуре). Являясь участником производства по делам об административных правонарушениях, наделенным функцией обвинения, прокурор занимается выявлением виновных в совершении административных правонарушений, добивается их справедливого наказания.

В 2011 г. в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях были внесены изменения, наделяющие прокурора правом возбуждать административное производство за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 5.59). Анализ практики применения прокурорами ст. 5.59 КоАП РФ свидетельствует, что наибольшее число дел возбуждено в отношении должностных лиц органов местного самоуправления. Возбуждались дела и в отношении чиновников федеральных органов исполнительной власти, их территориальных подразделений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, по постановлению прокурора Республики Саха (Якутия) мировой судья судебного участка г. Якутска привлек министра культуры республики Андрея Борисова к административной ответственности в виде штрафа за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан).

Всего в 2011–2012 гг. органами прокуратуры возбуждено свыше 5 тыс. административных дел указанной категории, по которым порядка 3,5 тыс. должностных лиц привлечены мировыми судьями к административной ответственности в виде штрафа на общую сумму более 16,5 млн руб.

Важным элементом работы прокурора в этой сфере является контроль за результатами рассмотрения актов прокурорского реагирования — в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Прокурор должен проверить, как устранены выявленные им нарушения. Осуществление этой деятельности оправдано, так как на практике имеются многочисленные

случаи нерадивого отношения должностных лиц к принятию мер по устранению нарушений. Более того, некоторые из них вводят заинтересованных лиц в заблуждение относительно принятых мер. Так, в Брянской области в ответе заявителем инспектор труда М. указал ложную информацию о том, что по результатам проверки администрации предприятия-нарушителя им выдано предписание и виновное лицо подвергнуто административному наказанию в виде штрафа. Проверка прокуратуры показала, что в реальности инспектор указанных мер не принимал. В результате в отношении данного инспектора прокурор возбудил дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан).

Неотъемлемой частью надзорной деятельности за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений является профилактика правонарушений, а также работа по разъяснению законодательства, правовому просвещению населения.

Профилактика правонарушений — одна из целей прокурорского надзора. Это подчеркивается в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», которым предписано «стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов, органов местного самоуправления» (п. 14).

Успешной реализации гражданами своего права на обращения существенно способствует проводимая в органах прокуратуры в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» *работа по разъяснению гражданам законодательства.*

Реализация принципа гласности в деятельности прокуроров достигается посредством освещения результатов их работы в средствах массовой информации, выступлений на телевиде-

нии, радио, публикации статей в прессе, размещения информации на официальных сайтах прокуратур, докладов прокуроров в трудовых коллективах. Кроме того, можно организовывать работу общественных приемных, где работники прокуратуры и других органов власти будут вести прием граждан, консультировать посетителей.

Особого внимания заслуживают меры, направленные на преодоление правового нигилизма граждан. Низкий уровень юридических знаний значительной части населения позволяет нерадивым чиновникам безнаказанно нарушать право граждан на обращение. Выступления прокуроров на телевидении, по радио, статьи правового характера в газетах повышают правовую компетентность населения, дают гражданам необходимые правовые знания и одновременно развенчивают обывательские представления, взгляды на право и мораль, нередко лежащие в основе противоправного поведения, формируют ответственную гражданскую позицию.

В прокуратурах субъектов Российской Федерации реализуется практика общения с населением путем проведения с участием СМИ «прямых линий». Суть этого подхода заключается в том, что редакция газеты в одном из номеров печатает сообщение о дате и времени проведения «прямой линии», номер телефона, по которому в обозначенное время желающие могут напрямую обратиться к прокурору с вопросами, сообщить о беспокоящих проблемах, высказать предложения. По итогам подобных мероприятий соответствующая информация публикуется в прессе.

М.В. Маматов

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Охрана прав потребителей — одна из приоритетных государственных задач национального масштаба, что выражает неизменность следования всей политики российского государства интересам человека, повышению благосостояния народа и улучшению качества жизни. Наполненные созвучным этому содержанием современные преобразования в социально-экономической жизни страны, ориентированные на укрепление российской государственности, развитие прав и свобод граждан, к сожалению, сопровождаются массовыми нарушениями. В складывающейся ситуации высоко востребован уникальный потенциал прокуратуры России, выступающей самостоятельным звеном в общегосударственном механизме правоохраны граждан.

1. НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В Основном законе страны на высший уровень конституционно-правовой защиты поставлены следующие права граждан, вовлекаемые в орбиту потребительских правоотношений: право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность; охрану здоровья; объединение и общественные организации; на жилище; образование; тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; на неприкосновенность частной жизни, защиту чести и достоинства. Кроме того, Конституцией Российской Федерации гарантируются единство эконо-

мического пространства российского государства, в рамках которого осуществляется свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; государственная поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности; признание и равная защита всех форм собственности.

Законом Российской Федерации от 07.02.1992 №2300-1 «О защите прав потребителей» провозглашено право граждан на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества, на безопасность товаров (работ, услуг), на возмещение причиненного вреда, на получение достоверной и полной информации о товарах (работах, услугах) и их изготовителях, на государственную и общественную защиту их интересов, на объединение. При этом потребителем признается гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. В нормативном порядке также зафиксированы четкие механизмы реализации потребительских прав граждан: установлены права и обязанности изготовителя, исполнителя, продавца, уполномоченной изготовителем (продавцом) организации или индивидуального предпринимателя, а также импортера, ответственность этих лиц за нарушение потребительских прав граждан; закреплена и раскрыта защита прав потребителей при продаже им товаров, выполнении работ, оказании услуг потребителям, определены способы защиты нарушенных прав; предначертана государственная и общественная защита прав потребителей с определением полномочий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений в области защиты потребительских прав граждан.

Помимо этого потребительские отношения урегулированы Гражданским кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами, действующими в сфере **торговли продуктами питания** (законы Российской Федерации от 14.05.1993 № 4973-1 «О зерне», от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», федеральные законы от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»,

от 02.01.2000 №29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»); *лекарственными средствами и оказание медицинских услуг* (федеральные законы от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»); *алкогольной, спиртосодержащей и табачной продукцией* (федеральные законы от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», от 10.07.2001 № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака»); *оружием* (Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»); **выполнение работ, оказание услуг**, в том числе *при перевозке пассажиров, их багажа и грузов* (Воздушный кодекс Российской Федерации, Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации; федеральные законы от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»); *туристических услуг* (федеральные законы от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации», от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»); *финансовых услуг* (федеральные законы от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», от 29.07.2004 № 96-ФЗ «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях», от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»); *услуг страхования* (Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхо-

вого дела в Российской Федерации»); жилищно-коммунальных услуг (Жилищный кодекс Российской Федерации, федеральные законы от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»); услуг связи (федеральные законы от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи», от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»); услуг в области образования (Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», федеральные законы от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»); иных услуг (Закон Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», федеральные законы от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и др.).

Самостоятельную группу составляют законодательные правовые акты, нормы которых касаются охраны обязательных требований и условий организации и функционирования потребительского рынка: *определение правоспособности хозяйствующих субъектов и специфики организации их деятельности в сфере потребительских отношений* (федеральные законы от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»); *установление качества и цен на товары, работы или услуги* (федеральные законы от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 27.12.2002 № 184-ФЗ

«О техническом регулировании», от 12.06.2008 № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», от 24.06.2008 № 90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию», от 27.10.2008 № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей», от 22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию» и др.); *регулирование конкурентной среды* (Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», федеральные законы от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»); *определение информационной сферы, в том числе рекламы* (Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»). К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, организацией и проведением проверок изготовителей (исполнителей, продавцов, уполномоченных организаций или уполномоченных индивидуальных предпринимателей, импортеров), применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Ответственность за нарушения в этой сфере установлена отдельными статьями Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В целом законодательство о правах потребителей является весьма обширным. В силу конструктивных особенностей отношений, существующих в сфере потребительского рынка, с ними соприкасается широкая гамма иных, по сути смежных, общественных отношений, каждое из которых регулируется множеством правовых актов, в том числе принятых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами

государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации составной частью отечественной правовой системы признаются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, ратифицированные Россией и вступившие в силу. В связи с этим следует отметить, что в условиях интенсивного развития международных отношений, расширения и усиления полномасштабного сотрудничества России и иных государств в разрешении региональных и глобальных проблем гражданин-потребитель, как активный участник существующих правоотношений, является объектом особого внимания¹.

Важное значение в современной правоприменительной практике имеет Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 28.06.2012 №17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»

2. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (надзора)

Исполнение требований действующего законодательства о правах потребителей гарантировано функционированием системы органов государственного контроля (надзора).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» сформированы и функционируют соответствующие органы власти, среди которых **Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека** (далее — Роспотребнадзор), осуществляющая функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, защиты прав потребителей и на потребительском рынке. Полномочия и организация деятельности

¹ См., напр.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16.04.1985 №39/248 «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей»; Соглашение глав правительств стран СНГ от 25.01.2000 «Об основных направлениях сотрудничества государств — участников СНГ в области защиты прав потребителей».

органов указанной Службы определены в Положении (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322) и Постановлении Правительства Российской Федерации от 06.04.2004 №154. При этом порядок осуществления ведомством федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей установлен в Положении, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.05.2012 № 412.

В настоящее время федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей охватывает следующие виды деятельности:

а) организацию и проведение проверок соблюдения изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) законодательных требований в области защиты прав потребителей, предписаний органов Роспотребнадзора;

б) организацию и проведение проверок соответствия товаров (работ, услуг) законодательным требованиям, обеспечивающим безопасность товаров (работ, услуг) для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей;

в) применение мер пресечения нарушений законодательных требований, выдачу предписаний о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении и (или) устранении этих нарушений, привлечение к ответственности лиц, их совершивших;

г) систематическое наблюдение за исполнением законодательных требований, анализ и прогнозирование состояния их исполнения при осуществлении изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) своей деятельности;

д) статистическое наблюдение в области обеспечения защиты прав потребителей, учет и анализ случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей, окружающей среде и имущес-

тву потребителей, связанного с приобретением и использованием товаров (работ, услуг) с недостатками, опасных товаров (работ, услуг) либо с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах (работах, услугах), формирование открытых и общедоступных государственных информационных ресурсов в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг);

е) ежегодное проведение анализа и оценки эффективности федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей;

ж) ежегодную подготовку на основании результатов вышеуказанной деятельности государственных докладов о защите прав потребителей в Российской Федерации.

При этом могут организовываться и проводиться следующие мероприятия:

а) оценка соответствия товаров (работ, услуг) законодательным требованиям, обеспечивающим безопасность жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей;

б) рассмотрение, анализ и оценка сведений (информации), содержащихся в документах, устанавливающих организационно-правовую форму, права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, правоотношения с гражданами (потребителями) или используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности и связанных с исполнением ими обязательных требований, в том числе сведений, содержащихся на их сайтах в сети Интернет;

в) рассмотрение, анализ и оценка сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;

г) рассмотрение, анализ и оценка условий договоров, заключенных с потребителями, в части их соответствия правилам, установленным законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей;

д) проверка соблюдения правил продажи отдельных видов товаров, оказания отдельных видов услуг, выполнения отдельных видов работ;

е) осмотр и обследование помещений, зданий, сооружений, транспортных средств и иных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг;

ж) отбор образцов (проб) товаров, результатов работ (услуг) и проведение их исследований, измерений, испытаний;

з) проведение экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственных связей выявленных нарушений обязательных требований с фактами причинения вреда жизни, здоровью потребителей, окружающей среде и имуществу потребителей.

Конкретные сроки и последовательность административных процедур определены в Административном регламенте исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров (утв. приказом руководителя Роспотребнадзора от 16.07.2012 № 764).

При выявлении нарушений законодательства в области защиты прав потребителей органы Роспотребнадзора принимают меры, предусмотренные законами РФ «О защите прав потребителей», федеральными законами «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «О техническом регулировании», Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, при реализации законодательно установленных полномочий должностные лица органов Роспотребнадзора имеют право:

а) запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, орга-

нов местного самоуправления, общественных организаций, изготовителей (исполнителей, продавцов, уполномоченных организаций или уполномоченных индивидуальных предпринимателей, импортеров) информацию и документы по вопросам защиты прав потребителей;

б) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора о назначении проверки посещать территорию, здания, помещения и сооружения, используемые изготовителем (исполнителем, продавцом, уполномоченной организацией или уполномоченным индивидуальным предпринимателем, импортером) при осуществлении своей деятельности, в целях проведения мероприятий по контролю;

в) проводить отбор проб и образцов товаров, предназначенных для реализации и реализуемых потребителям, для проведения их исследований, испытаний;

г) выдавать изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам) предписания о прекращении нарушений прав потребителей, прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда жизни, здоровью и имуществу потребителей, окружающей среде;

д) составлять протоколы об административных правонарушениях в области защиты прав потребителей, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению;

е) направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями законодательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

ж) обращаться в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, уполномоченного ин-

дивидуального предпринимателя, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное (два и более раз в течение одного календарного года) или грубое (повлекшее смерть или массовые заболевания, отравления людей) нарушение прав потребителей.

Поскольку права потребителей пронизывают всю систему российского законодательства, имеют свое отражение в различных отраслях социально-экономической сферы, где государственно-правовое регулирование осуществляется различными федеральными структурами, постольку и вопросы защиты интересов потребителей решаются самостоятельно уполномоченным в каждой конкретной сфере управления федеральным органом власти в рамках своего правового статуса. В настоящее время отдельные вопросы защиты прав и интересов потребителей возникают в рамках установленной сферы деятельности и полномочий Министерства здравоохранения Российской Федерации; Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации; Министерства промышленности и торговли Российской Федерации; Министерства сельского хозяйства Российской Федерации; Министерства образования и науки Российской Федерации; Министерства транспорта Российской Федерации; Министерства внутренних дел Российской Федерации; Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков; Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения; Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки; Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка; Федеральной службы по надзору в сфере транспорта; Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральной службы по тарифам; Федеральной антимонопольной службы; Федеральной таможенной службы; Федеральной службы по интеллектуальной собственности; Федерального агентства по туризму; Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии; Федерального агентства по рыболовству;

Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Помимо федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им подразделений и учреждений, государственный контроль за соблюдением прав потребителей может быть возложен на специально уполномоченные региональные органы (например, на созданные координационные советы по защите прав потребителей при высшем органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, региональные энергетические комиссии и др.). Согласно Указу Президента Российской Федерации от 02.07.2005 № 773 высшие должностные лица субъектов Российской Федерации наделяются полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных подразделений ряда федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству вопрос об осуществлении на территории муниципального образования защиты прав потребителей органами местного самоуправления решается последними самостоятельно в инициативном порядке. Для этого в составе местных администраций создаются структуры по защите прав потребителей (службы, отделы) или такие обязанности возлагаются на работников других структурных подразделений. Формирование названных структур производится на основании ст. 44 Закона РФ «О защите прав потребителей» и в соответствии с уставом муниципального образования, соответствующими организационно-распорядительными документами глав органов местного самоуправления, которым они становятся подотчетны. Деятельность образованных структур финансируется за счет местного бюджета.

3. ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Важную роль для установления содержания надзорной деятельности прокуратуры, ее сущности и специфики имеет определение *предмета прокурорского надзора*.

С учетом правовой оценки требований ст. 21 и ст. 26 Закона о прокуратуре и на основе представлений современной науки и практики предметом прокурорского надзора за соблюдением прав потребителей следует считать соблюдение Конституции Российской Федерации и действующего законодательства о правах потребителей во всех сферах жизнеобеспечения человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие требованиям Конституции Российской Федерации и действующему законодательству правовых актов и действий должностных лиц всех поднадзорных прокуратуре государственных органов управления и контроля, а также правозащитной деятельности общественных организаций в потребительской сфере при принятии ими решений по практической реализации законных прав потребителей.

Исходя из установленного в законодательном порядке функционального назначения, места и роли в государстве, предмета надзорной деятельности российской прокуратуры ее главная цель, как особого органа государственной власти, состоит в обеспечении и укреплении всеми присущими средствами единой законности на территории России. С учетом положений ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре более конкретно цели прокурорского надзора охватывают: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В соответствии с Законом о прокуратуре и приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» основными задачами прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением прав потребителей являются:

целенаправленное и эффективное осуществление надзора за соблюдением прав потребителей;

полное и своевременное выявление правовых актов, противоречащих Конституции России и законодательству о правах потребителей;

своевременное выявление правонарушений и оперативное принятие действенных мер по их пресечению и восстановлению нарушенных прав потребителей, интересов общества и государства;

установление лиц, виновных в нарушении законодательства о правах потребителей, и привлечение их к установленной законом ответственности;

выявление причин и условий, способствующих нарушениям законодательства о правах потребителей и принятие мер по их нейтрализации или устранению, в том числе установление пробелов (дефектов) действующего законодательства, потребностей в нормативном регулировании общественных отношений и принятие мер к их устранению путем обеспечения непосредственного участия прокуратуры в правотворческом процессе;

доведение до населения информации о работе органов прокуратуры, в том числе и в области прокурорского надзора за исполнением законов, особенно о принимаемых мерах к устранению нарушений законов и привлечению к ответственности виновных лиц.

Поскольку прокурорский надзор за соблюдением потребительских прав граждан не может одновременно в равной мере охватить всю сферу соответствующих отношений, постольку современная деятельность прокуратуры строится избирательно, зеркально отражая злободневные социально-экономические реалии, позволяя целенаправленно сосредоточить силы и средства на действительно актуальных, остро нуждающихся в прокурорском внимании сферах общественной жизни.

Определение конкретных *направлений работы прокуроров* находится в прямой зависимости от состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории: в районе, городе, субъекте Федерации, в стране в целом. Основные направления деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением прав потребителей при этом формируются с учетом адресованных

прокурорам предложений и критических замечаний Президента Российской Федерации, общефедеральных и региональных органов законодательной и исполнительной власти страны, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей, средств массовой информации. Такие направления определяются решениями коллегий и совещаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации, закрепляются в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации, могут быть озвучены им в СМИ, определяются прокурорами субъектов Федерации.

В связи с этим также следует обратить внимание на информационные письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.04.2008 № 72/1-1371-2006 «Об исполнении законодательства о защите прав потребителей», от 19.02.2009 № 73/1-285-09 «Об усилении прокурорского надзора за деятельностью организаций, предоставляющих услуги по возврату долгов», от 14.05.2009 № 72/1-41д-09 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав потребителей», от 04.06.2010 № 73/1-1017-10 «Об усилении надзора за исполнением законодательства в сфере противодействия ценовым сговорам» и др.

В настоящее время основные направления прокурорского надзора за соблюдением прав потребителей целесообразно определять применительно к конкретным объектам надзора в каждой из указанных сфер, учитывая при этом функциональную роль и правовые возможности последних в деле реализации и защиты прав потребителей.

Первое направление — это надзор за соответствием законодательству о правах потребителей нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти (федеральными министерствами, службами и агентствами), органами представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. При этом деятельность прокурора сосредоточена в первую очередь на правотворчестве региональных органов власти и органов местного самоуправления.

Второе направление — надзор в системе федеральных органов государственного контроля и их территориальных структур, правоохранительных органов, а также региональных органов государственной власти, которым переданы отдельные контрольные полномочия федерального центра.

Правовой статус иных государственных органов, функционирующих в сфере потребительских отношений и не имеющих контрольных полномочий (некоторые федеральные агентства, консультативные и совещательные органы при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, региональные органы управления) требует их выделения в отдельную группу поднадзорных органам прокуратуры объектов. Это третье направление.

Органы местного самоуправления выполняют многофункциональную роль — это не только издание правовых актов, возможность быть стороной хозяйственных отношений в потребительском секторе, но и правозащитная функция, осуществление которой сопряжено со значительной спецификой, дающей основание выделить надзор за соблюдением законодательства в деятельности органов защиты прав потребителей при местных администрациях в самостоятельное, четвертое, направление.

Надзор за соблюдением прав потребителей общественными объединениями — пятое направление.

И, наконец, шестое направление включает надзор за соблюдением прав потребителей органами управления и руководителями хозяйствующих субъектов, функционирующих в сфере потребительских правоотношений.

Эффективность деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о правах потребителей во многом зависит от качества информационно-аналитической работы. Как показывает практика, правильно организованная информационно-аналитическая работа позволяет прокурору своевременно располагать полными оперативными данными о состоянии законности в рассматриваемой сфере, а следовательно, служит обязательным условием успеха его деятельности.

Значимой в связи с этим является информация органов государственного контроля о выявленных правонарушениях, при-

чинах и способствующих им условиях, о мерах профилактики и пресечения правонарушений, принимавшихся в рамках полномочий этих органов в истекшем периоде, а также планируемых мероприятиях и приоритетах деятельности с учетом состояния законности в соответствующей сфере. Изучение правоприменительной практики этих органов позволяет отслеживать состояние законности не только в подконтрольной им сфере, но и в их деятельности, следить за полнотой и адекватностью мер, принятых по выявленным нарушениям.

Обширные сведения о деятельности органов контроля содержит общегосударственная и внутриведомственная статистическая отчетность, поступающая в органы Федеральной службы государственной статистики непосредственно или по ступеням подчиненности уполномоченных ведомственных органов. В частности, прокурорам следует обращать внимание на данные, содержащиеся в форме федерального государственного статистического наблюдения № 1-11 «Сведения о результатах осуществления федерального государственного надзора территориальными органами Роспотребнадзора» (утверждена приказом Роспотребнадзора от 16.12.2011 № 905), форме № 1-КЧ «Сведения о качестве проинспектированных потребительских товаров и нарушениях норм и правил торговли» (утверждена приказом Росстата от 04.07.2005 № 38) и др.¹ Для уточнения состояния законности нужно использовать и статистические сведения, характеризующие экономические показатели развития территорий и отдельных предприятий, анализ и сопоставление которых может способствовать установлению правонарушения.

Полезными могут быть сведения, содержащиеся в материалах смежных прокурорских проверок, принятых актах прокурорского реагирования на ранее установленные нарушения, в материалах гражданских, уголовных дел либо их надзорных производств, отказных материалах, административных производствах, а также информациях, отчетах, справках и обобщениях.

¹ См., напр.: приказ Росстата от 27.07.2012 № 422 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за рыночными услугами, административными правонарушениями в сфере экономики и туризмом».

Установлению проблемных участков работы контрольно-надзорных органов может способствовать просмотровое изучение частных определений суда, отчетов о работе судов первой инстанции по рассмотрению дел об административных правонарушениях (форма № 1-АП), уголовных и гражданских дел (соответственно формы статистической отчетности о деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей № 1 и № 2), обзоров, обобщений, аналитических справок, подготовленных в суде по вопросам обобщения судебной практики и судебных ошибок, проблемам организации судебной деятельности по рассматриваемой категории дел, которые обсуждались в коллективе, предоставлялись в средства массовой информации. Сведения о фактах нарушения законодательства о правах потребителей могут содержаться в оконченных производством уголовных, административных и гражданских делах, с материалами которых прокурору целесообразно тщательно знакомиться.

Значительное влияние на выбор объекта предстоящей проверки оказывают письма, заявления, индивидуальные и коллективные обращения граждан, в том числе и потребителей в органы прокуратуры, контрольные государственные органы, органы местного самоуправления.

Следует также учитывать, что во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 05.04.2012 № 283 ежегодно в Роспотребнадзоре осуществляется подготовка государственного доклада о защите прав потребителей в Российской Федерации. На отдельные проблемные аспекты в рассматриваемой сфере отношений нередко обращают внимание СМИ, а также в своих ежегодных и специальных докладах Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Общественная палата Российской Федерации (региональные аналоги этих институтов). Прокуроры должны активно отслеживать эти сведения.

Для успешного проведения проверки прокурор аккумулирует весь имеющийся в его распоряжении информационный ресурс: исследует его содержание, определяет необходимый объем материалов и средств их получения, проводит анализ и оценку полученных данных, в том числе путем сопоставления. Важно добиваться многоканальности получения информации. Следует

установить типичные нарушения закона, ознакомиться с актами прокурорского реагирования по сходной тематике за предшествующий период, истребовать и ознакомиться со сведениями из других контрольно-надзорных органов, с материалами их административной практики. В целом полученная информация должна позволить прокурору составить ясное представление об объекте предстоящей проверки, четко определить ее задачи и возможные формы реализации полученных материалов.

В ходе проверки законности актов, изданных поднадзорными объектами, прокурор выясняет:

правомочен ли орган принимать правовой акт по обозначенному вопросу, не входит ли решение этого вопроса в компетенцию другого органа;

не ограничивает ли акт права потребителей, законные интересы организаций, установленные на общефедеральном уровне;

не содержит ли акт разрешения законодательно запрещенных действий;

не допущено ли в акте нарушение материального закона по существу, то есть тех законов, которые применены при издании акта;

не противоречит ли правовой акт ранее принятым тем же органом;

содержат ли акты указания на финансовые, материально-технические и организационные средства, необходимые для обеспечения их выполнения;

соответствует ли содержание акта фактическим обстоятельствам, явившимся основанием для его издания;

соблюден ли порядок принятия и издания акта, закрепленный в регламенте органа; был ли опубликован правовой акт;

содержит ли акт необходимые реквизиты: номер, дату принятия, подписи и пр., указана ли дата вступления его в силу.

Единая природа и известная доля формализации контрольной деятельности в сфере потребительских правоотношений позволяет сформулировать стандартный перечень вопросов, подлежащих выяснению прокурором, независимо от функциональной специфики контрольно-надзорных структур. Так, в ходе надзорной проверки должно быть установлено следующее:

выполняют ли органы государственного контроля и надзора возложенные на них задачи по выявлению, пресечению и предупреждению на подведомственной территории фактов нарушений законодательства о правах потребителей;

какие проверочные мероприятия проводились названными органами; производятся ли проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований законодательства в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров, а также обязательных требований к товарам (работам, услугам) (количество проверок, их результативность, количество и характер выявленных правонарушений, какие приняты меры);

осуществляется ли взаимодействие между органами государственного контроля и надзора в области защиты прав потребителей по вопросам защиты прав потребителей (каково содержание предпринимаемых мер, их количество, характер; а при неисполнении — его причины);

каким образом осуществляется контроль за деятельностью нижестоящих территориальных органов и подведомственных организаций (если структура органов предполагает их наличие); каков характер выявленных нарушений в их деятельности, меры, принимаемые к их устранению;

соблюдаются ли нормативные требования при организации приема граждан, обеспечивается ли своевременное и полное рассмотрение обращений граждан.

Прокурорам следует обратить внимание и на выполнение положений, изложенных в информационных письмах первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2010 № 73/3-342-2010 «О порядке проведения отдельных внеплановых выездных проверок субъектов предпринимательства органами МЧС России и Роспотребнадзора», от 31.10.2011 № 73/3-335-2011 «О порядке осуществления государственного контроля (надзора) в сфере защиты прав потребителей».

При проверке административной практики в органах государственного контроля выясняются следующие вопросы:

каков характер выявленных правонарушений, какие меры приняты (их законность, полнота и своевременность);

имелись ли факты необоснованного освобождения виновных лиц от обязанности возмещения ущерба после наложения штрафов и иных взысканий;

соблюдаются ли предусмотренные КоАП РФ требования при рассмотрении дел о наложении административных взысканий;

соблюдаются ли требования, устанавливающие компетенцию органов государственного контроля по рассмотрению административных дел.

Важным условием повышения результативности надзорных проверок соблюдения прав потребителей хозяйствующими субъектами является использование помощи специалистов — лиц, обладающих специальными знаниями, необходимыми для установления правонарушений, способствующих им обстоятельств, выработки предложений по их устранению, выяснения иных вопросов специального характера, возникающих при осуществлении прокурором надзорной деятельности. Помощь специалистов может выражаться в различных формах — получение справок и консультаций для установления необходимых сведений, имеющих ориентирующее значение; участие при получении прокурором объяснений от должностных лиц, отборе нужных документов, в проведении обследований, сложных подсчетов, измерений, анализа определенной информации, применении технических средств. По результатам проверки специалист составляет справку (заключение). При этом участие специалиста при осуществлении проверок не заменяет необходимость проведения экспертных исследований, связанных, например, с качеством и безопасностью пищевых продуктов, установлением соответствия товаров, работ, услуг обязательным нормам и условиям.

Анализ имеющегося практического материала, полученного в рамках проверок исполнения законодательства, направленного на предотвращение оборота фальсифицированных лекарственных средств на фармацевтическом рынке и защиту прав потребителей в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека, показывает, что специалисту могут быть поставлены следующие вопросы: соответствуют ли условия учета, хранения и реализации продуктов питания, лекарственных средств нормативным требованиям;

разрабатываются ли и соблюдаются ли меры по обеспечению качества продукции; каковы полнота и правильность выполнения мероприятий технического, технологического и иного специального характера на объекте; каково состояние весоизмерительной, контрольно-кассовой техники, различных контрольных приборов, оборудования; происхождение некоторых материальных образцов (продукции, товаров, маркировки, тары, оборудования, механизмов), их состав, применение, качество, комплектность, соответствие специальным нормам; соответствуют ли общесанитарным и пожаротехническим требованиям эксплуатируемые объекты торговли, услуг.

Приступая к проверке исполнения органами местного самоуправления законодательства о правах потребителей, прокурорам следует учитывать, что включение в устав муниципального образования функций по защите прав потребителей является правомерным и необходимым условием для их осуществления на территории муниципального образования. Поэтому игнорирование этих положений должностными лицами органов местного самоуправления служит достаточным основанием для адекватного прокурорского реагирования.

В соответствии со ст. 44 Закона РФ «О защите прав потребителей» в целях защиты прав потребителей на территории муниципального образования органы местного самоуправления вправе: рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей; обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей); при выявлении по жалобе потребителя товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг).

Тем самым при проверке выполнения указанных законодательных требований прокурору, как правило, нужно: изучить устав муниципального образования, Положение о структурном подразделении по защите прав потребителей органа местного самоуправления, утверждаемого главой органа местного само-

управления, а также должностные инструкции соответствующих специалистов; проанализировать программные материалы по защите прав потребителей на территории муниципального образования, текущие и перспективные планы работ и отчеты о проделанной работе структурных подразделений по защите прав потребителей органов местного самоуправления. В ходе проверки прокурор знакомится с перепиской подразделения с законодательными, исполнительными, судебными органами государственной власти, общественными объединениями потребителей и другими организациями по вопросам защиты прав потребителей; перепиской и материалами по рассмотрению писем и обращений потребителей, журналом регистрации письменных и устных обращений потребителей или соответствующими картотеками; материалами по предъявленным в суд искам в защиту прав потребителей; аналитическими материалами и статистическими данными, предложениями по совершенствованию защиты прав потребителей, методическими разработками и рекомендациями в этой сфере деятельности; публикациями в печати.

Как показывает прокурорская практика, выявляемые нарушения нередко касаются организации работы органов местного самоуправления с жалобами и обращениями граждан-потребителей (не соблюдаются сроки, заявители не уведомляются о результатах рассмотрения и др.). Следует также учитывать, что лишь при рассмотрении жалоб потребителей органы местного самоуправления вправе в целях объективного разбирательства по существу поставленных вопросов осуществлять проверки фактов, изложенных в жалобах, что исключает возможность проведения каких-либо мероприятий по контролю в сфере защиты прав потребителей в плановом порядке и при отсутствии жалоб потребителей¹. По результатам проводимых проверок органы местного самоуправления в пределах собственных полномочий вправе принимать обоснованные решения, в том числе связанные с направлением полученных материалов уполномоченным в соответствующей

¹ См.: письмо Роспотребнадзора от 29.06.2005 № 0100/4939-05-32 «О полномочиях органов местного самоуправления».

сфере органам государственной власти. Однако практика показывает, что иногда органы местного самоуправления избирательно подходят к выполнению этих своих обязанностей.

Прокурорам важно обращать внимание на выполнение требований закона при проведении общественными объединениями потребителей проверок соблюдения прав потребителей и правил торгового, бытового и иных видов обслуживания. Специфика такова, что абз. 3 п. 2 ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей», предусматривающий возможность общественного контроля за соблюдением прав потребителей, сводит соответствующее право общественных организаций потребителей к установлению фактов, свидетельствующих о несоблюдении императивных норм потребительского законодательства. При этом Закон запрещает общественным объединениям потребителей (их ассоциациям, союзам) требовать от изготовителей (исполнителей, продавцов, уполномоченных организаций или уполномоченных индивидуальных предпринимателей, импортеров) представления документов (выполнения действий), обязанность представления (выполнения) которых по требованию потребителя законодательно не установлена. При выявлении нарушений они направляют информацию о соответствующих фактах для проверки и принятия в случае подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей в пределах полномочий органа государственного надзора и органов местного самоуправления.

Однако, как показывает практика, отдельные общественные организации по защите прав потребителей организуют проверки хозяйствующих субъектов по вопросам, не относящимся к их компетенции, незаконно требуют предоставить определенные документы¹.

Важно также отметить, что в информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 11.02.2010 № 73/3-115-2010 «Об упорядочивании проведения проверок субъектов предпринимательства обществен-

¹ См.: письмо Роспотребнадзора от 29.06.2005 № 0100/4938-05-32 «О полномочиях общественных объединений потребителей».

ными объединениями потребителей» указано, что надо жестко пресекать незаконные действия контролирующих органов, осуществляющих вопреки запрету на проведение внеплановых проверок субъектов предпринимательства мероприятия по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю под прикрытием общественных организаций потребителей, незамедлительно реагировать на выявленные факты нарушений закона, принимать меры к их реальному устранению и привлечению к ответственности виновных лиц.

В целом прокурорам следует работать во взаимодействии с органами государственного контроля¹, основные формы которого были сформулированы в совместном указании Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (далее — ГКАП России) от 24.12.1996 № 7/3-1-1433-96, ЛБ/5547 «Об усилении взаимодействия органов прокуратуры с ГКАП России в борьбе с нарушениями антимонопольного законодательства и защиты прав потребителей». Среди распространенных форм сотрудничества прокуратуры с органами контроля:

- совместная деятельность по подготовке проектов нормативных правовых актов, разработке, принятию и выполнению комплексных программ и определению приоритетов по борьбе с правонарушениями и преступлениями в потребительской сфере;
- взаимный обмен информацией по вопросам выявления и устранения нарушений законодательства;
- выделение специалистов для участия в прокурорских проверках, а также проведение встречных проверок в пределах собственных полномочий по согласованной с прокурором или собственной программе;
- участие прокуроров в рассмотрении органами государственного контроля в потребительской сфере актов прокурорского реа-

¹ Об опыте взаимодействия органов прокуратуры с представителями хозяйствующих субъектов см., напр.: Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2009 № 73/1-17д-2009 «Об опыте работы межведомственных рабочих групп с участием представителей кредитных учреждений».

гирования, а также привлечение органов контроля для проверки результативности актов прокурорского реагирования, адресованных иным поднадзорным объектам;

организация совместных семинаров, иных учебно-методических мероприятий по вопросам применения законодательства о правах потребителей.

Взаимодействие прокуроров с органами контроля — необходимое средство для повышения эффективности их функционирования и устранения дублирования в работе, соотнесения применяемых средств.

4. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Многофункциональность прокурорской деятельности придает полномочиям прокурора универсальный характер, в связи с чем в целях предупреждения и устранения нарушений закона, потребительских прав и свобод граждан надзорным ведомством используются различные меры: приносятся протесты; вносятся представления; заявляются иски в суды; возбуждаются административные производства; выносятся мотивированные постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ; направляются предостережения.

Основой выбора средства прокурорского реагирования на нарушения законов, касающихся прав потребителей, служит четко очерченный круг решаемых задач — пресечение установленных нарушений закона, привлечение правонарушителей к ответственности; восстановление нарушенных потребительских прав граждан, экономических интересов общества и государства, а также устранение причин и условий, способствующих правонарушениям, включая и такие наиболее опасные их формы, как преступления.

В 2011 г. прокуроры, зачастую в тесном взаимодействии с органами Роспотребнадзора, провели ряд проверок исполнения законов в сфере защиты прав потребителей, в том числе при ценообразовании, реализации продуктов детского питания

и лекарственных средств, эксплуатации аттракционного оборудования, использовании пляжной территории водоохраных зон, в сфере жилищно-коммунального хозяйства и др. По результатам этой работы выявлено 79 287 нарушений закона, в суды направлено свыше 4,7 тыс. исков о восстановлении нарушенных прав потребителей, внесено свыше 10 тыс. представлений, по которым около 10 тыс. должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, свыше 20 тыс. лиц привлечены к административной ответственности, 2155 лиц предостережены о недопустимости нарушений закона, по материалам проверок возбуждено 258 уголовных дел.

Так, согласно информации, размещенной 06.03.2012 в новостном блоке интернет-представительства Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹, органами прокуратуры Свердловской области проведена проверка соблюдения законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Установлено, что 25 водопроводных сетей на территории Ачитского городского округа являлись бесхозными, что создавало угрозу возникновения массовых инфекционных заболеваний. Прокуратура направила в суд два исковых заявления с требованием обязать комитет по управлению муниципальным имуществом, архитектуре, градостроительству и жилищно-коммунальному хозяйству Ачитского городского округа принять меры по постановке бесхозных объектов водоснабжения на учет в государственном органе, осуществляющем регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Требования прокурора суд удовлетворил.

Прокуратура Верх-Исетского района г. Екатеринбурга выявила факты продажи ИП «Продукты» детского питания с истекшим сроком годности. По данному материалу следственными органами возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 238 УК РФ (производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности).

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75174/>

Удовлетворены исковые требования прокурора Краснозерского района Новосибирской области к МУП «Теплосервис» и администрации п. Краснозерское о признании противоправными действий по поставке некачественной питьевой воды потребителям и возложении обязанностей по устранению нарушений.

Органами прокуратуры Краснодарского края большинство нарушений установлено в рамках надзора за исполнением законодательства, направленного на обеспечение безопасности граждан в курортный сезон.

Так, прокурором Адлерского района г. Сочи в судебном порядке пресечена деятельность индивидуального предпринимателя, который на пляже «Чайка» самовольно организовал техническую зону для предоставления услуг по прокату маломерных судов.

При проверке аттракционов в парке им. 30-летия Победы прокурором Западного административного округа г. Краснодара выявлены нарушения в деятельности индивидуального предпринимателя при оказании услуг населению при организации картинга. Так, автомобили-карты использовались без сертификата соответствия требованиям безопасности жизни и здоровья граждан. По постановлению прокурора предприниматель привлечен к административной ответственности.

Прокуратура Голышмановского района Тюменской области в середине 2012 г. провела проверку исполнения законодательства предприятиями топливно-энергетического комплекса при хранении и реализации углеводородного сырья. Установлено, что ООО «НОРД-ГРУПП» на своей автозаправочной станции реализовывало потребителям некачественный бензин марки «Нормаль-80 класс 3». Анализ проб показал, что массовая доля серы в нем в три раза превышала допустимую норму. Это стало возможным из-за смешения разных по качеству марок бензина. Подобные действия компании грубо нарушали права потребителей, негативно влияли на окружающую среду. В связи с этим прокуратура района возбудила в отношении нарушителя административное дело по ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которого арбитражный суд Тюменской области подверг организацию штрафу в размере 100 тыс. руб.¹

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-76839/>

Органы прокуратуры Московской области совместно с территориальными отделами Управления Роспотребнадзора по области в начале 2012 г. провели проверки исполнения действующего законодательства в торговой сети магазинов «Ашан», расположенных на территории Ленинского, Красногорского, Мытищинского, Подольского и Одинцовского районов. В ходе проверки выявлены нарушения законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, качестве и безопасности продуктов питания, защите прав потребителей: некоторые магазины реализовывали продукцию с нарушением температурного режима хранения; допускали продажу ряда товаров по более высокой цене, чем указана на ценнике, а также без информации на русском языке о товаре и его изготовителе. В результате органы прокуратуры возбудили в отношении ООО «Ашан» ряд дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.3 КоАП РФ (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), ч. 2 ст. 14.4 КоАП РФ (продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований), ст. 14.5 КоАП РФ (продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники), ст. 14.8 КоАП РФ (нарушение иных прав потребителей), ст. 14.15 КоАП РФ (нарушение правил продажи отдельных видов товаров)¹.

Сегодня отмечается множество подобных фактов. При этом серьезную обеспокоенность вызывает то обстоятельство, что, несмотря на активно принимаемые меры, количество нарушений в этой сфере продолжает нарастать. Кроме того, допускаются грубые нарушения законодательства в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, лекарственных средств, оказания медицинских и жилищно-коммунальных услуг. Далеко не единичны факты причинения значительного имущественного ущерба гражданам, вреда их здоровью. Череда последовавших

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74963/>

в 2011 г. трагических событий — крупные аварии и техногенные катастрофы (наиболее масштабная — крушение 10.07.2011 теплохода «Булгария» (погибли 122 человека), а также террористических атак экстремистов на объекты общественного транспорта (например, взрыв 24.01.2011 в здании аэропорта Домодедово (38 погибших) — крайне обострили проблему обеспечения безопасности пассажиров, надлежащей защиты их прав в сфере туристических услуг. Все это, а также состоявшееся в декабре 2011 г. вступление России в ВТО предопределяет необходимость дальнейшей активизации деятельности прокуратуры — ужесточения надзора за исполнением соответствующих законов.

Практика показывает, что в современных условиях рыночного хозяйствования адресованные коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям законные и обоснованные требования прокурора об устранении нарушений закона в сфере потребительских отношений, не основанные на применении императивных форм воздействия, могут ими не исполняться. В результате при проведении надзорных мероприятий вновь выявляются аналогичные ранее установленным нарушения прав и свобод граждан. Несомненно, что в подобных условиях соответствующие должностные лица должны переходить от щадящих к более жестким методам воздействия, в связи с чем повышается необходимость контроля исполнения предъявленных требований к устранению ранее выявленных нарушений.

Оправдана широкая огласка результатов надзорной деятельности прокуроров через СМИ, что укрепляет авторитет прокуратуры, повышает степень доверия к ней, позволяет предметно показать роль и значимость прокуратуры в обеспечении интересов потребителей и защите их прав, укреплении режима законности и правопорядка.

Г.К. Батурина, Д.Г. Добрецов,
Н.В. Суслова

НАДЗОР ПРОКУРАТУРЫ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ

Проблема охраны окружающей среды — одна из наиболее значимых как во всем мире, так и в Российской Федерации. Динамика основных экологических показателей развития России показывает увеличение антропогенного воздействия на окружающую среду. Шестая часть территории страны, где проживают более 60 млн человек, является экологически неблагополучной.

В 40 субъектах Российской Федерации более 54% городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха (Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012).

Качество воды водоемов, используемых для питьевого водоснабжения и рекреации, остается неудовлетворительным. Воды многих крупных рек и водохранилищ классифицируются как «загрязненные» и «очень грязные». Каждый второй житель Российской Федерации вынужден использовать для питьевых целей воду, не соответствующую по ряду показателей установленным нормативам; почти треть населения страны пользуется источниками водоснабжения без соответствующей водоподготовки; население ряда регионов страдает от недостатка питьевой воды и отсутствия связанных с этим надлежащих санитарно-бытовых условий проживания (распоряжение Правительства Российской

Федерации от 27.08.2009 № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года»).

В большинстве пресноводных водоемов продолжается сокращение запасов водных биологических ресурсов вследствие все возрастающего антропогенного пресса. Критической остается ситуация в сфере охраны наиболее ценных видов рыб — осетровых и пресноводных лососевых. Масштабы браконьерского лова этих видов намного превышают воспроизводственные возможности популяций, что подрывает их запасы и грозит полным уничтожением этих видов.

Около 90% твердых бытовых отходов и 60% промышленных отходов не утилизируется и подвергается прямому захоронению на полигонах и неорганизованных свалках.

Сохраняется тенденция сокращения площадей сельскохозяйственного назначения в основном — вследствие разорения и банкротства фермерских хозяйств. Так, за последние годы площадь всех сельскохозяйственных земель в Российской Федерации сократилась на 18,4 млн га, а площадь пашни — на 10 млн га. Состояние земель ухудшается практически во всех субъектах Российской Федерации¹.

Все более ухудшается качество окружающей среды в районах действия горно-металлургических, нефтеперерабатывающих и химических предприятий. Площадь почвенного покрова, загрязненная тяжелыми металлами и фтором, достигла 3,6 млн га, а площадь почвенного покрова с высокой степенью загрязнения составляет 253 тыс. га.

За последние пять лет в стране вырублены или повреждены пожарами леса на площади более 10 млн га, а лесовосстановление проведено лишь на 4 млн га (41%).

Состояние среды обитания и влияние ее факторов как интегральный показатель качества окружающей среды оказывают существенное влияние на здоровье населения. Анализ структуры первичной заболеваемости за последние годы показывает, что риск возникновения заболеваний на загрязненных территориях

¹ Использованы сведения Государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды за 2000–2010 гг.

выше, чем на экологически чистых. Первое место в этой структуре у всех групп населения в большинстве субъектов Российской Федерации занимают болезни органов дыхания, вызванные загрязнением атмосферного воздуха. Удельный вес данного вида заболеваний составляет почти 60% от всех заболеваний взрослого и детского населения страны.

В связи с этим обеспечение экологической безопасности становится одной из наиболее важных задач, стоящих перед государством.

Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2012 № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды» в целях обеспечения права каждого человека на благоприятную окружающую среду 2013 г. объявлен Годом охраны окружающей среды.

Цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период определены в Экологической доктрине Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р). Стратегическими целями государственной политики в области экологии названная доктрина объявляет сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышение качества жизни, улучшение здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности страны.

Основные задачи и принципы государственной политики в области экологического развития, механизмы ее реализации определены Президентом Российской Федерации в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р, в качестве основных приоритетов социальной и экономической политики в сфере экологической безопасности выделяются: улучшение состояния окружающей среды; повышение

экологических стандартов; повышение обеспеченности населения качественной питьевой водой; создание эффективной системы утилизации отходов производства и потребления. Отдельные направления названной концепции получили развитие в Энергетической стратегии России на период до 2030 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.11.2009 № 1715-р), Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.

Государственная политика в сфере экологии базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Конституция Российской Федерации (ст. 42) закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением. Она также обязывает каждого сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Конституцией Российской Федерации установлено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; допускается частная собственность на землю и иные природные ресурсы (ст. 9). Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, природопользования Конституцией Российской Федерации отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72).

Базовым законодательным актом в рассматриваемой сфере является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в котором закреплены принципы и объекты охраны окружающей среды; компетенция Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления; права и обязанности граждан и общественных организаций.

Следует также выделить федеральные законы от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». К законодательным актам отраслевого характера относятся: Водный кодекс Российской Федерации и Лесной кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»; федеральные законы от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Отдельные вопросы экологической безопасности регулируются федеральными законами от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» и др.

Большую часть экологического законодательства составляют акты подзаконного уровня. Положения федеральных законов конкретизируются в постановлениях Правительства Российской Федерации, а также в актах специально уполномоченных в экологической сфере федеральных органов исполнительной власти. Примером могут служить Постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.2010 № 42 «Об уничтожении запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов», приказ Минприроды России от 06.09.2010 № 344 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных».

Российское экологическое законодательство ежегодно претерпевает множество изменений и пополняется значительным числом новых правовых актов. Основу данного законодательства составляют 75 федеральных законов и более 300 постановлений Правительства Российской Федерации.

При этом необходимо отметить, что для экологических законов характерно значительное количество отсылочных (бланкет-

ных) норм к иному законодательству и подзаконным нормативным правовым актам.

Кроме того, многие принципиально важные экологические нормы носят декларативный характер и не получили дальнейшего развития. Например, ст. 3 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» провозглашен принцип использования методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот. Между тем до настоящего времени не разработан комплекс стимулов, формирующих экономическую заинтересованность в сокращении объема отходов и их высокотехнологичной переработке.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. выделены следующие механизмы решения задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности:

принятие законодательных и иных нормативных правовых актов в целях реализации государственной политики в области экологического развития;

создание структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

создание нормативно-правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду;

усиление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения.

Значительная роль в правовом регулировании экологических отношений отведена актам субъектов Российской Федерации, актам органов местного самоуправления.

В связи с тем, что региональное законодательство развивается с разной степенью интенсивности, вопросы, подлежащие

регулированию в силу требований федеральных законов, субъектами Российской Федерации не всегда решаются своевременно. Муниципальное нормотворчество напрямую вытекает из компетенции, определенной федеральным и региональным законодательством. Согласно ст. 76 Конституции Российской Федерации правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие различные отношения в сфере экологии, не могут противоречить соответствующим федеральным законам. В случае отсутствия законодательного регулирования определенных общественных отношений на федеральном уровне субъекты Российской Федерации могут регулировать их самостоятельно. В то же время, как показывает практика прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства (табл. 1), число принимаемых незаконных правовых актов остается высоким на протяжении многих лет.

В связи с напряженностью экологической обстановки в стране деятельность прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в сфере экологии приобретает все более важное значение.

Органы прокуратуры в своей надзорной деятельности руководствуются положениями о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации, прямом ее действии и применении на всей территории Российской Федерации. Защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, в том числе права на благоприятную окружающую среду, является одним из важнейших направлений деятельности государства, базовым элементом политики. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экологии отнесен к числу приоритетных направлений надзорной деятельности. На органы прокуратуры возложена обязанность обеспечить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и о рациональном использовании природных ресурсов, по каждому факту экологического право-

нарушения решать вопросы привлечения к ответственности виновных и взыскания причиненного материального ущерба.

По наиболее актуальным направлениям в сфере экологии Генеральной прокуратурой Российской Федерации в прокуратуры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуратуры направлены информационные письма, в том числе: от 06.08.2012 № 7-16-2012 «О состоянии законности и прокурорского надзора в сфере охраны лесов от пожаров»; от 04.07.2012 № 74/3-07-2012 «О практике прокурорского надзора за исполнением водного законодательства»; от 16.04.2012 № 74/3-10-2012 «Об усилении прокурорского надзора в сфере лесопользования»; от 07.02.2012 № 7-16-2012 «О практике предъявления прокурорами исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде»; от 04.10.2010 № 7/4-81д-2010 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в связи со случаями заболеваний сибирской язвой»; от 20.12.2011 № 7/4-209-2011 «О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды при добыче, транспортировке и переработке углеводородного сырья»; от 29.10.2010 № 7/4-81д-2010 «О мерах по обеспечению экологической и промышленной безопасности при эксплуатации опасных производственных объектов»; от 11.12.2010 № 7/4-264пр-2010 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о безопасности гидротехнических сооружений»; от 16.09.2009 № 7/4-88д-2009 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры в области охраны окружающей среды и природопользования»; от 16.07.2009 № 7/4-88д-2009 «Об усилении прокурорского надзора в сфере использования участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых» и др.

Анализ статистических данных о работе прокуроров в указанной сфере за последние пять лет свидетельствует о практи-

ческом сохранении динамики роста числа выявляемых прокурорами экологических правонарушений: 2007 г. — 241 133, 2008 г. — 290 317, 2009 г. — 286 577, 2010 г. — 258 787, 2011 г. — 297 114 (табл. 1).

Таблица 1

**Основные показатели прокурорского надзора
в экологической сфере в 2007–2011 гг.**

Показатель	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Выявлено нарушений законов	241 133	290 317	286 577	258 787	297 114
В том числе незаконных правовых актов	10 667	10 383	9421	7112	8458
Принесено протестов	9209	9880	9162	6783	8212
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	8255	8834	8308	6197	7372
Внесено представлений	41 958	49 017	46 960	42 841	44 581
По представлению прокурора привлечено лиц к дисциплинарной ответственности	16 989	24 542	28 625	27 944	30 494
По постановлению (заявлению в арбитражный суд) прокурора привлечено лиц к административной ответственности	38 334	45 920	44 439	37 730	39 590
По инициативе прокурора возбуждено уголовных дел	2530	2608	3169	1411	1242

Как следует из приведенной таблицы, в 2011 г. общая тенденция роста выявленных прокурорами экологических правонарушений за период с 2007 по 2011 г. сохранилась — их число за этот период увеличилось на 23,2%, а за последний (2011) год — на 15%.

В связи с ростом числа выявленных прокурорами экологических нарушений в 2011 г. возросли и основные показатели прокурорского реагирования: число выявленных незаконных правовых актов увеличилось на 19% (в 2010 г. — 7112, в 2011 г. — 8458), число протестов, принесенных на незаконные правовые акты — на 21% (в 2010 г. — 6783, в 2011 г. — 8212), число удовлетворенных протестов, по которым отменено и изменено незаконных правовых актов — на 19%; число представлений, внесенных прокурорами для устранения выявленных экологических правонарушений, — на 5% (в 2010 г. — 42 841, в 2011 г. — 44 581); количество лиц, привлеченных по представлению прокурора к дисциплинарной ответственности, — на 9% (в 2010 г. — 27 944, в 2011 г. — 30 494); количество лиц, привлеченных по инициативе прокурора к административной ответственности, — на 5% (в 2010 г. — 37 730, в 2011 г. — 39 590).

Работу по надзору за исполнением экологического законодательства выполняют прокуроры всех уровней. Вместе с тем для реализации задач непосредственно в рассматриваемой области общественных отношений **в системе прокуратуры создана сеть специализированных природоохранных межрайонных прокуратур** во всех федеральных округах Российской Федерации: в Центральном федеральном округе их — 15, Северо-Западном — 11, Южном — 4, Северо-Кавказском — 3, Приволжском — 15, Уральском — 6, Сибирском — 11, Дальневосточном — 7; всего 72. Более 10 из них созданы в последние годы. Этот факт наглядно подтверждает, что данное направление прокурорского надзора является приоритетным, что оно все более совершенствуется и укрепляется.

Особое место в системе специализированных природоохранных прокуратур занимает **Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура**, объединяющая в своем составе 16 межрайонных природоохранных прокуратур, расположенных в бассейне р. Волги — от ее истока (Тверская область) до Каспийского моря (Астраханская область). Создание Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры продиктовано важнейшим социально-экономическим и экологическим значением реки Волги, протяженность которой составляет более

3,5 тыс. км. На ее берегах проживает почти 40% населения России, сосредоточено около 50% промышленного и сельскохозяйственного производства страны, размещено 70% предприятий химической, нефтеперерабатывающей, нефтехимической и других отраслей промышленности, деятельность которых оказывает значительное воздействие на окружающую среду.

С созданием этой прокуратуры, в основу деятельности которой был положен бассейновый принцип, стало возможным говорить о том, что в природоохранной деятельности прокуратуры реализуется экосистемный подход. Результаты работы Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры на протяжении более двух десятилетий подтвердили эффективность такого комплексного подхода к осуществлению надзора в области экологии. Наличие информации о состоянии реки на всем ее протяжении и анализ причин ухудшения качества воды позволяют прокурорам с использованием всех предоставленных законом возможностей принимать согласованные меры, направленные на устранение нарушений закона.

В результате прокурорских проверок, проведенных работниками этой прокуратуры в 2011 г., выявлено 32 455 нарушений экологического законодательства, что составило 11% от общего числа выявленных прокурорами подобных нарушений по стране в целом (297 114), в том числе ими выявлено 3878 незаконных правовых актов, или 46% от числа всех выявленных прокурорами незаконных правовых актов в этой сфере в целом по стране (8458). Для устранения выявленных экологических правонарушений внесено 5454 представления, или 12% от общего числа (44 581), в результате рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечены 2578 лиц (9% от числа всех привлеченных к дисциплинарной ответственности лиц за экологические правонарушения). По инициативе прокуроров к административной ответственности привлечены 2652 лица (7% от общего числа по стране (39 590)). В органы дознания и следствия по результатам общенадзорных проверок направлено 219 материалов для решения вопроса об уголовном преследовании, что составило 14% от общего числа таких материалов, направ-

ленных прокурорами в следственные органы в 2011 г. (1650) по делам экологического характера.

Одной из наиболее эффективных мер является обращение в суд с исками и заявлениями. Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой за 2010–2011 гг. направлено в суды 2876 исков. Экологические иски отличаются сложностью, требуют скрупулезной работы по их подготовке и сбору доказательств. Прокурорами обеспечиваются организация отбора специалистами проб воды, воздуха, почв, проведение экспертных исследований и т. д. Они уделяют большое внимание качеству самих заявлений, которые включают подробную аргументацию, оценку доказательств, развернутый анализ законодательства, что помогает судьям вникнуть в суть исковых требований и облегчает рассмотрение дел в судах. Предъявляемые иски отличаются социальной значимостью, зачастую имеют большой общественный резонанс, а наработанный опыт широко используется в практике других прокуратур.

Для реального устранения нарушений природоохранного законодательства требуются зачастую и большие временные затраты, и значительные финансовые затраты. В связи с этим ход исполнения решений судов Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура держит на постоянном контроле.

На особом контроле прокуратуры находится состояние законности в сфере охраны и использования водных объектов. Прокуратурой проводится целенаправленная и последовательная работа по выявлению и пресечению нарушений законов как при сбросе сточных вод, так и при заборе воды из поверхностных и подземных источников и подаче ее населению. Прокурорами предъявлялись иски об обязанности обеспечить нормативную очистку сточных вод, отремонтировать, реконструировать очистные сооружения, обязанности органов местного самоуправления организовать надлежащие водоотведение и канализацию и т.д.

Например, судом удовлетворен иск Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры к нефтеперерабатывающему заводу в Ярославской области об обязанности обеспечить нормативную очистку сточных вод. В целях исполнения решения суда

предприятием разработана программа реконструкции очистных сооружений, отремонтировано более 15 объектов водоотведения, введено несколько новых ступеней очистки на очистных сооружениях, построено здание реагентного хозяйства. В настоящее время решается вопрос применения инновационного метода очистки сточных вод путем их озонирования, что требует серьезного технологического перевооружения очистных сооружений.

По иску названной прокуратуры ОАО «Куйбышевский нефтеперерабатывающий завод» разработана уникальная для России технология биологической и механической очистки стоков, что позволит прекратить ежегодный сброс в реку Волгу 6,6 млн куб. м недостаточно очищенных сточных вод с превышением концентраций по нефтепродуктам, фенолам и другим вредным веществам. Завод приступил к реализации проекта.

В случаях, когда в результате совершенного правонарушения уничтожены или повреждены природные объекты, природоохранные прокуроры предъявляют требования об их восстановлении. Например, крупная энергетическая компания г. Твери в нарушение закона эксплуатировала не оборудованную рыбозащитными устройствами насосную станцию, что привело к массовой гибели рыбы. В связи с этим Тверской межрайонный природоохранный прокурор обратился с иском в суд. Во исполнение судебного решения в апреле 2011 г. ответчиком закуплено и выпущено в реку более 10 тыс. особей рыб и осуществлены работы по оборудованию насосной станции рыбозащитными устройствами.

Еще пример. В 2011 г. судом рассмотрено и удовлетворено заявление Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратуры о наложении на нефтяную компанию обязанности рекультивировать участок сельскохозяйственных земель площадью 5800 кв. м, загрязненных вследствие произошедшего по вине предприятия повреждения нефтепровода с разливом нефти. Решение суда исполнено: плодородный слой земли восстановлен и в него внесено 70 т удобрений.

Изучение результатов работы прокуратур субъектов Российской Федерации в 2011 г. свидетельствует, что особое

внимание прокуроров в сфере экологии уделялось осуществлению надзора за исполнением законов, регулирующих сферу обращения с отходами производства и потребления, охраны вод и земель, водных биологических ресурсов, безопасность гидротехнических сооружений, пожарной безопасность в лесах.

Поскольку в рамках одной работы невозможно остановиться на всех направлениях работы прокуратур в сфере экологии, осветим наиболее актуальные из них.

Из общего числа выявленных прокурорами в 2011 г. нарушений наибольшее их число **связано с несоблюдением законов об отходах производства и потребления** (112 583, или 38%).

Результаты проверок свидетельствуют о недостаточном количестве обустроенных объектов размещения отходов. Повсеместно образующиеся стихийно свалки загрязняют земли, леса, прибрежные полосы рек. Многие полигоны эксплуатируются без санитарно-эпидемиологических заключений и лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов.

Например, в Республике Саха (Якутия) накоплено свыше 1 млрд т отходов, ежегодный прирост составляет 22 млн т. При этом более 80% полигонов не соответствуют требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства и законодательства об отходах.

Органы местного самоуправления практически повсеместно не справляются с полномочиями по очистке территории муниципальных образований и обустройству объектов размещения отходов. На несанкционированных свалках размещаются не только бытовые, но и опасные биологические, медицинские, промышленные отходы, которые периодически возгораются, ухудшая санитарно-эпидемиологическую обстановку в населенных пунктах.

Все это происходит при попустительстве органов контроля (надзора): территориальных органов Ростехнадзора, Росприроднадзора, Роспотребнадзора и уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Нередко виновные в допущенных нарушениях лица необоснованно ос-

вобождаются госинспекторами от ответственности, не во всех случаях рассчитывается и взыскивается причиненный ущерб окружающей среде, не налажен жесткий контроль за исполнением выданных предписаний. В итоге далеко не всегда достигается главный результат любого проверочного мероприятия — оперативное и полное устранение нарушений, восстановление нарушенных природных объектов.

В связи с распространенностью нарушений законов при обращении с отходами прокуроры принимают комплексные меры по укреплению законности в данной сфере. Для объединения усилий соответствующих заинтересованных структур и ведомств по решению проблем в указанной сфере во многих регионах органами прокуратуры проводятся межведомственные совещания, в работе которых принимают участие территориальные прокуроры, руководители органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов и природоохранных органов. В результате проведения таких совещаний становится возможным принятие конкретных программ действия по улучшению ситуации в данной сфере.

Преодолению существующих проблем содействует практика прокуроров по предъявлению исков, заявлений в суды о строительстве объектов размещения отходов, приведении полигонов в соответствие с природоохранными и санитарными нормами, ликвидации несанкционированных свалок.

Например, прокуратурой Красноярского края в суд направлено 1329 исков о ликвидации несанкционированных свалок. Кроме того, в целях недопущения на территории края возникновения и распространения опасных инфекционных заболеваний прокуратурой инициировано принятие правительством края целевой программы «Утилизация и уничтожение биологических отходов на территории Красноярского края» на 2012–2014 гг. с общим финансированием в размере 234 млн руб., в рамках которой запланировано строительство 35 новых скотомогильников, приобретение необходимого оборудования и транспорта.

Еще пример. В марте 2011 г. решением Семилукского районного суда по иску Воронежской природоохранной прокуратуры была прекращена деятельность полигона твердых бытовых от-

ходов муниципального казенного предприятия, размещавшего отходы без соответствующей лицензии и с нарушением экологических требований.

Нарушения законодательства об отходах производства и потребления вскрыты и устранены прокурорами в республиках Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Калмыкия, Карелия, Саха (Якутия), Алтайском, Забайкальском, Приморском, Ставропольском краях, Брянской, Калужской, Кемеровской, Курской, Омской, Пензенской, Ростовской, Тульской областях, Ненецком автономном округе и других регионах России.

Все более важным направлением в природоохранной деятельности прокуратуры в большинстве регионов страны становится **надзор за исполнением водного законодательства**. Результаты прокурорских проверок подтверждают неблагоприятное состояние многих водных объектов страны. Особую тревогу вызывают факты микробиологического загрязнения питьевой воды, которая через водопровод поступает населению и напрямую влияет на здоровье человека.

Основной причиной загрязнения всех водных объектов в стране является сброс неочищенных или недостаточно очищенных сточных вод из-за полного отсутствия очистных сооружений; недостаточной их мощности; устаревших технологий очистки сбрасываемых сточных вод; загрязнения, захламления санитарных зон охраны водных объектов.

Многочисленные нарушения выявляются прокурорами в деятельности органов местного самоуправления, в обязанности которых согласно ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» входит организация водоснабжения населения и водоотведения, а также предприятий, непосредственно эксплуатирующих очистные и водозаборные сооружения, водопроводные сети. Большое количество предприятий имеют примитивные, не отвечающие современным требованиям очистные сооружения либо сбрасывают сточные воды без очистки, не принимают меры по предупреждению и своевременному устранению аварийных ситуаций, не соблюдают установленные природоохранные и санитарные нормы и правила.

В такой ситуации прокуроры принимали меры, понуждающие собственников к приведению систем водоснабжения и водоотведения в надлежащее состояние.

Распространены также такие нарушения, как пользование водными объектами без договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование (в том числе при сбросе в них загрязненных сточных вод), превышение лимитов водопотребления и водоотведения, нарушение правил эксплуатации гидротехнических и иных сооружений на водных объектах, самовольное занятие земельных участков в водоохранных зонах, создание препятствий для граждан в свободном доступе и использовании водных объектов.

Например, в Тверской области администрацией Конаковского района с превышением компетенции представлен для строительства яхт-клуба относящийся к федеральной собственности земельный участок площадью более 43 тыс. кв. м, входящий в зону земель водного фонда Ивановского водохранилища. В непосредственной близости от данного участка расположен сибиреязвенный скотомогильник. По иску прокуратуры Тверской области решением Арбитражного суда области договор аренды находящегося в государственной собственности земельного участка признан недействительным.

В Тамбовской области по распоряжению генерального директора, являющегося арендатором земельного участка, прилегающего к водоему на балке «Гранная» в селе Троицкие Росляи, был закрыт доступ к данному водоему для местного населения. Прокурором района было направлено в суд заявление о признании незаконными действий пользователя арендованного земельного участка по ограничению прав граждан на свободный доступ к указанному водному объекту. Заявление рассмотрено и полностью удовлетворено.

К сожалению, из-за несовершенства форм статистической отчетности о работе прокурора в сфере охраны окружающей среды и природопользования (отсутствуют дифференцированные сведения по отдельным направлениям прокурорского надзора, в частности, ведется совокупный учет по охране вод и атмосферно-

го воздуха) нельзя определить общее количество нарушений, выявленных прокурорами в сфере водопользования в 2011 г.

В то же время в 2011 г. только Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой, ведущей такой учет, было выявлено 2917 нарушений водного законодательства. Принимаемые Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой меры реально понуждали предприятия, сбрасывающие неочищенные сточные воды в водные объекты, к строительству новых или реконструкции старых очистных сооружений, а также к внедрению систем оборотного водоснабжения. Так, в Саратовской области объем сброса неочищенных сточных вод снизился в 3,5 раза именно за счет введения новых очистных сооружений, строительства которых на протяжении многих лет добивалась Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура.

Постоянно в поле зрения прокуроров находятся вопросы обеспечения **безопасности гидротехнических сооружений** (далее — ГТС). Нарушения законодательства в этой сфере влекут серьезную угрозу окружающей среде, а также населению. Положение с обеспечением безопасности ГТС критическое. Возросла вероятность возникновения аварий, прогнозируемый ущерб от которых даже на сравнительно не крупных сооружениях значителен. В связи с этим даже небольшая возможность возникновения аварии должна быть предметом пристального внимания прокуроров. Анализ состояния законности и практики прокурорского надзора показывает наличие нарушений законов в этой сфере во многих субъектах Российской Федерации. Особую тревогу вызывает состояние бесхозных гидротехнических сооружений.

Прокурорскими проверками установлено, что нарушения нередко допускаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Так, часто органами государственной власти субъектов Российской Федерации должным образом не исполняются полномочия в области обеспечения безопасности ГТС, возложенные на них ст. 5 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», не принимаются меры по

разработке и реализации программ обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, не обеспечивается безопасность ГТС, находящихся в региональной собственности.

Во многих случаях органы местного самоуправления также не принимают меры по обеспечению безопасности ГТС, находящихся в их собственности. Кроме того, практически во всех субъектах Российской Федерации выявлены фаты уклонения органов местного самоуправления от постановки на учет бесхозных ГТС в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. Как показывает практика, наиболее эффективной мерой в таких случаях является обращение прокурора в суд.

В деятельности организаций, эксплуатирующих ГТС, распространены следующие нарушения: отсутствие правоустанавливающих документов на гидротехническое сооружение, необходимых финансовых и материальных резервов (предназначенных для ликвидации возможных аварий), локальной системы оповещения о чрезвычайных ситуациях, регулярных обследований гидротехнического сооружения, а также эксплуатация ГТС без декларации безопасности.

Во всех случаях выявления правонарушений прокурорами вносились представления, по результатам рассмотрения которых виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности, органами местного самоуправления приняты меры к устранению выявленных нарушений. Прокуроры обращались в суды с заявлениями о признании незаконным бездействия местных властей, которые рассмотрены и удовлетворены.

Например, в Белгородской области начиная с 2008 г. органами прокуратуры области проводится планомерная работа по выявлению и постановке на учет бесхозных гидротехнических сооружений, в связи с чем удалось добиться снижения количества бесхозных объектов недвижимости. В ходе проверки, проведенной в третьем квартале 2011 г., нарушения законодательства о безопасном функционировании гидротехнических сооружений выявлены на территории 8 районов. Прокурорами в порядке ст. 45 ГПК РФ в районные суды направлено 43 заявления о признании бездействия администраций сельских посе-

лений незаконным и понуждении к принятию мер по постановке бесхозных водных объектов и гидротехнических сооружений на учет в органах, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В связи с сохраняющейся напряженной ситуацией **в сфере охраны и использования водных биоресурсов** во всех регионах промышленного лова рыбы в 2011 г. **прокурорами проведена серьезная работа по надзору за исполнением указанного законодательства.** Рыбная отрасль традиционно является одной из самых криминализованных отраслей в стране. Реальный государственный контроль практически ограничен регистрацией организаций, желающих заниматься рыбным промыслом, и выдачей лицензий на право добычи определенного количества водных биоресурсов. Из-за слабого контроля со стороны государственных структур всех прибрежных стран на Каспийском море промысел осетровых ведут браконьерские формирования, в результате чего практически уничтожены запасы этих уникальных пород рыб.

В Дальневосточном регионе добывается более 60% всех объемов водных биоресурсов в России, здесь же совершается и наибольшее количество преступлений, причиняющих ущерб в крупном размере. Ежегодно из общих объемов добычи (около 4,5 млн т) рыбы и морепродуктов только 20–40% попадает в Россию¹. Остальная масса реализуется в иностранных портах или иностранным судам непосредственно в районе промысла.

Прокурорами в сфере охраны и использования водных биоресурсов в 2011 г. выявлено 10 912 нарушений, в том числе 1023 незаконных правовых акта, внесено 1105 представлений, по которым к дисциплинарной ответственности привлечены 721 человек, к административной ответственности по инициативе прокуроров – 733. В органы предварительного расследования для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в 2011 г. направлено 353 материала, по которым возбуждено 299 уголовных дел.

¹ Ларичев В.Д., Васильев Э.А. Криминогенная ситуация в сфере добычи и переработки рыбы: аналитич. обзор. М.: ВНИИ МВД России, 2009.

В 2011 г., как и во все предыдущие годы, прокурорами всех субъектов Российской Федерации особое внимание было уделено **надзору за исполнением законодательства, регулирующего вопросы обеспечения пожарной безопасности в лесах и иных природных объектах**. Пожары остаются серьезной угрозой для лесных экосистем России. По данным Рослесхоза, в течение пожароопасного периода 2011 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 20 854 лесных пожара; площадь, пройденная ими, составила 1 млн 636 тыс. 266 га; а ущерб экономике страны (по состоянию на 01.10.2011) — более 20 млрд руб.¹

В условиях сложной пожарной обстановки 2010–2011 гг., а также 2012 г. со всей очевидностью проявились проблемы в лесной сфере.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации и прокурорами субъектов Российской Федерации в данной ситуации надзор за исполнением законодательства в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесах был включен в число приоритетных. Генеральным прокурором Российской Федерации было издано Указание от 11.05.2011 № 127/7, которым прокурорам различных уровней предписано обеспечить действенный прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров федеральными органами, органами государственной власти, местного самоуправления, лесопользователями, а также усилить надзор за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров дирекциями (администрациями) особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Во исполнение данного Указания прокурорами всех уровней налажен мониторинг пожарной опасности. Прокуроры субъектов Федерации ежеквартально докладывают в Генеральную прокуратуру Российской Федерации о состоянии законности в указанной сфере и принятых мерах реагирования, а из регионов, на территории которых имели место крупные лесные пожары, прокуроры докладывали о ситуации ежедневно.

¹ Статистические сведения Рослесхоза за 2011 г. по форме 9-ОИП «Потери лесного хозяйства вследствие лесных пожаров».

Анализ докладных записок прокуратур субъектов Федерации свидетельствует об активной работе большинства прокуроров на данном направлении во взаимодействии с органами, наделенными полномочиями в области лесных отношений.

В пожароопасный период 2011 г. (апрель — октябрь) ими было выявлено 37 тыс. нарушений, что в 2,3 раза больше аналогичного периода 2010 г. (14 тыс.), опротестовано более тысячи незаконных правовых актов; в целях устранения выявленных нарушений внесено более 8,7 тыс. представлений, по рассмотрении которых к дисциплинарной ответственности привлечены около 3,6 тыс. виновных лиц. В суды направлено свыше 6,5 тыс. заявлений, что в 4,3 раза больше аналогичного периода прошлого года (в 2010 г. — 1500), большинство из них — о понуждении органов власти, местного самоуправления и лесопользователей к проведению противопожарных мероприятий. По инициативе прокуроров к административной ответственности привлечены более 5 тыс. должностных лиц; объявлено свыше 3 тыс. предупреждений о недопустимости нарушения закона.

Например, в Республике Саха (Якутия) с начала пожароопасного периода 2011 г. пройдено лесными пожарами свыше 120 тыс. га. Подготовленные к этому периоду силы и средства были не достаточны для борьбы с пожарами. Количество воздушных судов в республике, осуществляющих авиапатрулирование, не позволяло обеспечить соблюдение требований мер пожарной безопасности в лесах; пожарно-химические станции не укомплектованы личным составом и оборудованием; износ автотранспортной техники составляет более 80%. В целом мероприятия по охране лесов в республике обеспечены финансированием в размере 1 руб. на 1 га. Кроме того, оперативный контроль и надзор не позволяет обеспечить численность государственных лесных инспекторов и инспекторов пожарного надзора: на одного инспектора приходится 0,7 млн га лесных площадей. В то же время прокуратурой в Республике Саха (Якутия) были выявлены факты незаконного расходования бюджетных средств, выделенных на охрану лесов. Так, генеральный директор и главный бухгалтер ГАУ «Центр инвентаризации, воспроизводства, охраны и защиты лесов Республики Саха (Якутия)» приобрели за счет

таких средств квартиры третьим лицам. Приговором Якутского городского федерального суда от 26.07.2011 эти лица признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 160 УК РФ («Присвоение или растрата»), и осуждены.

Проведенные в 2012 г. проверки показали, что годами накопившиеся проблемы в сфере охраны лесов от пожаров, пренебрежительное отношение отдельных чиновников и леспользователей к соблюдению мер пожарной безопасности в лесах не позволили в ряде субъектов Российской Федерации оперативно добиться улучшения ситуации.

По-прежнему прокурорами многочисленны нарушения выявляются в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Не решены до конца проблемы надлежащего оснащения подведомственных им учреждений средствами пожаротушения, кадрового обеспечения. Уполномоченные в сфере охраны лесов от пожаров органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации зачастую не проявляют необходимой требовательности к лесопользователям, игнорирующим требования лесного законодательства и условия договоров в части обеспечения мер пожарной безопасности. Зачастую не соблюдается порядок проведения авиатрулирования специализированными учреждениями, осуществляющими авиационные работы по тушению лесных пожаров и отдельные меры пожарной безопасности в лесах, в связи с чем возгорания выявляются несвоевременно.

Многочисленны факты неготовности населенных пунктов, находящихся вблизи лесных массивов, к пожароопасному периоду. Большое их количество все еще не располагают в полном объеме первичными средствами пожаротушения.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации для использования в практической деятельности 27.07.2012 г. направлены прокурорам субъектов Российской Федерации, Волжскому межрегиональному природоохранному прокурору методические рекомендации «Прокурорский надзор за исполнением законов о пожарной безопасности в лесах».

Как упоминалось ранее, в соответствии с приказом Генерального прокурора от 07.12.2007 № 195 «Об организации

прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» среди основных направлений надзорной деятельности назван надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина и в сфере экологической безопасности. С учетом складывающейся в стране крайне неблагоприятной экологической обстановки прокурорам предписывается наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов и по каждому факту экологического правонарушения принципиально ставить вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного материального ущерба. В надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений. Требовать в необходимых случаях выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Проверять законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности.

Таким образом, основной задачей прокуратуры является обеспечение исполнения экологических законов органами государственного экологического надзора (контроля), в связи с чем необходимо проверять:

законность издания ими правовых актов;

соблюдение требований законодательства, регулирующего деятельность этих органов;

правомерность применения мер принуждения к правонарушителям.

Кроме того, прокурорам следует учитывать Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ). В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

в связи с внесением изменений в федеральное законодательство и возложением на органы прокуратуры новых полномочий в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора) прокуроры обязаны при проведении надзорных проверок органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля уделять особое внимание исполнению требований Федерального закона № 294-ФЗ и привлечению к ответственности виновных в нарушении закона лиц с использованием всех полномочий, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». По итогам работы за каждое полугодие необходимо организовать проведение сверок данных со сведениями органов государственного контроля (надзора) об осуществленных внеплановых выездных проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Следует помнить, что основанием для проведения *внеплановой* выездной проверки, подлежащей согласованию в органах прокуратуры, является, в частности, поступление в органы государственного контроля (надзора) информации (обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, сведений из СМИ) о фактах причинения (угрозы причинения) вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, а также возникновение (угрозы возникновения) чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Одним из путей совершенствования надзорной практики органов прокуратуры является обобщение и анализ информации о выявленных нарушениях, допущенных уполномоченными органами при осуществлении государственного экологического надзора (контроля) за деятельностью субъектов предпринимательской деятельности.

Для повышения результативности организации и проведения прокурорских проверок большое значение имеют систематизация и обобщение первичной информации, анализ статистических данных и отчетов государственных надзорных (контролирующих) органов в сфере охраны окружающей среды.

Перед проведением проверки исполнения экологического законодательства прокурору необходимо проанализировать экологическую ситуацию на поднадзорной территории, выяснить количество хозяйствующих субъектов-загрязнителей, наличие или отсутствие у них очистных сооружений, их возможности по утилизации промышленных отходов и т.д. Все эти сведения позволяют прокурору судить о состоянии законности и правопорядка на поднадзорной территории.

Содержательную сторону *аналитической работы* составляет ряд взаимосвязанных этапов: сбор (накопление) информации — обработка информации — выводы и предложения (результат). Следует отметить, что аналитическая работа включает анализ эффективности деятельности правоохранительных органов и органов государственного экологического надзора (контроля).

Для правильной постановки аналитической работы необходимо осуществить в первую очередь сбор информации о нарушениях экологического законодательства, об обстоятельствах, способствующих этим нарушениям; выявить возможности устранения данных нарушений. После сбора и оценки полученной информации о нарушении экологического законодательства, определения круга объектов, формулировки вопросов, подлежащих выяснению прокурором в поднадзорных органах и организациях, принимается решение о проведении прокурорской проверки.

Подготовка к прокурорской проверке исполнения экологического законодательства включает составление плана ее проведения, утверждаемого прокурором либо его заместителем. План должен содержать: наименование органа (его структурных подразделений), где планируется провести проверку; перечень нормативных правовых актов, исполнение которых намечается проверить; характер основных вопросов, подлежащих выяснению, список документов и иных сведений, подлежащих истребованию для ознакомления; основные тактические приемы, использование которых предполагается при проверке (установление очередности получения объяснений, обеспечение изъятия

и сохранения документации, определение круга привлекаемых к проверке должностных лиц органов экологического надзора (контроля), обладающих специальными знаниями, необходимыми для качественного проведения проверки, и т.д.); порядок изучения и анализа собранной информации; сроки проведения проверки и ответственные исполнители.

В зависимости от характера проверяемых вопросов и конкретной экологической ситуации прокурорам рекомендуется¹ планировать проверки следующих видов:

целевая (предметная) проверка исполнения определенных норм экологического законодательства (например, исполнение законодательства об отходах производства и потребления);

комплексная проверка исполнения действующего экологического законодательства, направленная на выяснение широкого круга проверяемых вопросов;

сквозная проверка, охватывающая полностью структуру того или иного органа (например, проверка исполнения экологического законодательства в Росприроднадзоре и его территориальном органе, расположенном в том или ином регионе), которая по своему содержанию может носить как целевой, так и комплексный характер;

контрольная проверка, преследующая цель получения достоверных сведений о фактическом устранении ранее выявленных нарушений экологического законодательства.

Основная масса проверок относится к категориям проверок текущего характера. Поводом для их проведения служат поступающие в прокуратуру конкретные сигналы о фактах нарушения норм экологического законодательства.

При проведении прокурорских проверок в Росприроднадзоре и его территориальных подразделениях, а также в иных природоохранных органах, в том числе уровня субъектов Российской Федерации, прокурору необходимо истребовать формы статистической отчетности о результатах контрольной деятель-

¹ См., напр.: Организация работы городской (районной) прокуратуры: методич. пособие / под общ. ред. С.И. Герасимова; НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре Рос. Федерации. М., 2001. С. 133–134.

ности, а также изучить акты проверок, которые должны содержать сведения, предусмотренные ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ и ведомственным административным регламентом.

В итоговом документе перечисляются все выявленные нарушения экологических законодательных актов, правил, инструкций, условий пользования природными объектами, установленных лицензией (разрешением), и иных регламентирующих документов с квалификацией выявленных нарушений по соответствующим пунктам, частям, статьям законов и нормативных актов, указываются виновные в нарушениях лица.

К акту проверки прилагаются необходимые для доказательства (обоснования) выводов и рекомендации (рекомендаций): протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды; протоколы или заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз; объяснения работников юридического лица, работников индивидуального предпринимателя, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами; предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии.

Обобщив все материалы проверки, прокурор в соответствии с требованиями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» принимает решение о применении к нарушителям мер прокурорского реагирования.

Все шире с целью устранения экологических нарушений прокуроры используют право на обращение в суды.

В связи с изменениями, внесенными Федеральным законом от 05.04.2009 № 43-ФЗ в ст. 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, прокурор получил право обращаться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина не только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд, но и если были нарушены права на охрану здоровья и на

благоприятную окружающую среду. Кроме того, прокурор получил право обращаться в суд с такими заявлениями, сославшись только на наличие к нему обращения гражданина.

В соответствии со ст. 45 ГПК РФ прокурор предъявляет исковое заявление о возмещении вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, неопределенному кругу лиц, загрязнением окружающей среды и нерациональным использованием природных ресурсов. Участие прокурора в указанной категории дел источниками, видами, характером и объемом вреда не ограничено. Возмещение вреда в этом случае следует рассматривать как защиту законных интересов Российской Федерации, ее субъектов, а также интересов неограниченного круга лиц.

К числу важнейших элементов организации прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе за исполнением экологического законодательства, относится надлежащий контроль со стороны руководителей прокуратур за рассмотрением актов прокурорского реагирования и исполнением требований прокурора, а также за реальным исполнением судебных решений.

С этой целью в прокуратуре ведется учет всех актов прокурорского реагирования (специальные журналы, компьютерный банк данных и др.) и обеспечивается оперативный контроль за сроками и качеством их рассмотрения.

Прокурорами всех уровней, в том числе прокурорами специализированных природоохранных прокуратур, постоянно проводится значительная работа по надзору за исполнением законов в сфере экологии. Ее результатом являются выявление, пресечение и устранение многочисленных нарушений закона в данной сфере, допущенных как хозяйствующими субъектами, так и органами государственной власти федерального и регионального уровня и органами местного самоуправления,

При этом органами прокуратуры Российской Федерации в последние годы наработан широкий перечень методов участия в правовой охране окружающей среды. Прежде всего — это координация правоохранительных органов по борьбе с преступностью в сфере экологии; взаимодействие прокуратур с органа-

ми государственной власти и местного самоуправления; участие прокуроров совместно с органами государственной власти и местного самоуправления в разработке нормативных правовых актов по охране природы; совместное осуществление мер профилактики по предотвращению нарушений законодательства об охране окружающей среды и природопользовании. Это существенным образом способствует укреплению законности и правопорядка в стране, реализации конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Вместе с тем работа по совершенствованию тактики и методики прокурорского надзора в рассматриваемой сфере продолжается, что в конечном итоге должно повлиять на улучшение соблюдения законности.

**Т.В. Ашиткова, В.Г. Бессарабов,
В.Р. Кузьменко, Д.Л. Ерофеев**

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Оказание бесплатной юридической помощи гражданам¹ — задача и обязанность государства. Конституцией Российской Федерации гарантировано каждому право на получение юридической помощи. Социальная значимость выполнения этой обязанности исключительно велика.

Органами прокуратуры в 2011 г. выявлено на 12% нарушений прав и свобод человека и гражданина больше, чем в 2010 г., число которых составило более 2,8 млн.

К Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2011 г. поступило свыше 26 тыс. жалоб на различные нарушения прав и свобод человека, наибольшее их количество (57,7%) связано с нарушением личных (гражданских) прав и свобод².

Основами государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденными Президентом Российской Федерации 28.04.2011 № Пр-1168, предусмотрено совершенствование доступности квалифицированной юридической помощи,

¹ Далее по тексту «гражданин» — это гражданин Российской Федерации и человек, находящийся на территории Российской Федерации.

² Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации URL: <http://ombudsmanrf.org/2009-11-05-14-09-33/10537-2011-.html>

что предполагает поэтапное введение практики оказания адвокатами и нотариусами юридической помощи и содействия гражданам при получении ими государственных и муниципальных услуг; развитие негосударственных форм оказания юридической помощи населению, государственная поддержка этого процесса.

1. ПОНЯТИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ГРАЖДАНАМ

Статья 48 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан на получение квалифицированной юридической помощи; бесплатной юридической помощи в случаях, предусмотренных законом. Также в Конституции установлено, что каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Закрепление права на юридическую помощь в Конституции Российской Федерации делает это право конституционным, подлежащим конкретизации в других отраслях права.

Следует отметить, что понятие «юридическая помощь», тем более «квалифицированная юридическая помощь», не имеет нормативного закрепления.

Ученые неоднократно предлагали свои концепции понятия «квалифицированная юридическая помощь». Можно согласиться, что «под конституционным правом на получение квалифицированной юридической помощи следует понимать право каждого на обращение к адвокату, нотариусу, юристу, государственному, муниципальному или иному органу за получением юридической консультации, за защитой нарушенных прав, за юридическим укреплением субъективных прав и предупреждением их возможного нарушения в будущем»¹. Однако любое не закрепленное в законе определение понятия «квалифицированная юридическая помощь» имеет для прокурора, осуществляющего свои пол-

¹ Шумилов Ю.И. Юридическая природа квалифицированной юридической помощи // Образование и право. 2009. № 9. URL: http://www.lawconsalting.ru/news_11.html

номочия по надзору за соблюдением прав граждан на получение юридической помощи, только ознакомительное значение.

Поэтому прокурору следует руководствоваться квалификационными требованиями к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, установленными, например, в ст. 8 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Закон о бесплатной юридической помощи), ст. 9 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее — Закон об адвокатской деятельности и адвокатуре), иных федеральных законах.

Для прокурора, надзирающего за соблюдением прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, важно выяснить, оказывается ли эта помощь лицами, отвечающими определенным квалификационным признакам (наличие высшего юридического образования, ученой степени, определенный стаж работы, занимаемая должность и др.).

В настоящее время квалификационные требования установлены применительно к деятельности адвокатов, нотариусов, а также субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь в рамках системы оказания бесплатной юридической помощи (ст. 9 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре, ст. 8 Закона о бесплатной юридической помощи, ст. 2 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате).

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16.07.2004 № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» отметил, что государство, допуская в действующей системе правового регулирования возможность выступать в арбитражном суде в качестве представителей граждан — иных помимо адвокатов лиц, оказывающих юридическую помощь, тем самым, по существу, не предъявляет особых требований к качеству предоставляемой юридической помощи и, следовательно, не гарантирует ее надлежащий

уровень. Гарантируемые Конституцией Российской Федерации поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признание и равная защита различных форм собственности, право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 8, 34; ч. 1 ст. 37) создают правовую основу для осуществления юридическими лицами и физическими лицами — индивидуальными предпринимателями деятельности по оказанию юридических услуг. К их числу относятся организации и частнопрактикующие юристы, предмет деятельности которых — осуществляемое на основании соответствующих гражданско-правовых договоров оказание юридической помощи другим организациям и гражданам, в том числе путем судебного представительства (п. 3 и 4 Постановления Конституционного суда Российской Федерации № 15-П).

В Постановлении Конституционного суда РФ от 23.01.2007 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева» также приводится правовая позиция, согласно которой граждане вправе самостоятельно выбирать, воспользуются ли они услугами адвокатов, соответствие деятельности которых установленным квалификационным требованиям государство гарантирует, либо, реализуя свободу волеизъявления, выберут услуги частнопрактикующих юристов.

Вместе с тем организации и частнопрактикующие юристы должны соблюдать общие требования к осуществлению предпринимательской деятельности, порядку заключения и исполнения публичных договоров с гражданами, исполнять обязанности, предусмотренные законодательством о защите прав потребителей.

Закон о бесплатной юридической помощи неоднократно упоминает, что бесплатная юридическая помощь, оказываемая на

основании закрепленных в нем положений, является квалифицированной (ст. 1).

В соответствии со ст. 11 Закона о бесплатной юридической помощи за лицами, оказывающими такую помощь, осуществляется государственный контроль соблюдения ими норм профессиональной этики и исполнения требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи. Таким образом, в Законе о бесплатной юридической помощи установлена одна из гарантий реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи.

В Законе о бесплатной юридической помощи названы принципы оказания бесплатной юридической помощи (ст. 5), которые относятся только к сфере деятельности данного закона. Бесплатная юридическая помощь может осуществляться в следующих видах:

- 1) правовое консультирование в устной и письменной форме;
- 2) составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- 3) представление интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Бесплатная юридическая помощь может оказываться в иных не запрещенных законодательством Российской Федерации видах (ст. 6 Закона о бесплатной юридической помощи).

2. ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Правовые условия для формирования в Российской Федерации эффективной государственной системы бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, а также иным отдельным категориям граждан были созданы в связи с принятием Закона о бесплатной юридической помощи.

Субъектами оказания бесплатной юридической помощи являются участники государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

Участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются:

1. *Федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов.*

Публичные органы власти и управления и их учреждения оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для рассмотрения обращений граждан (ст. 16 Закона о бесплатной юридической помощи).

Такого рода обязанности вышеперечисленных органов корреспондируют с закрепленным в ст. 33 Конституции Российской Федерации правом граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Однако следует отметить, что порядок оказания бесплатной юридической помощи специальными субъектами, осуществляющими функции исполнительной власти, Законом о бесплатной юридической помощи не урегулирован. Статья 16 Закона о бесплатной юридической помощи отсылает правоприменителей к законодательству Российской Федерации для рассмотрения обращений граждан.

Порядок рассмотрения обращений граждан определен в одноименном Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ). Следует отметить, что рассмотрение обращений граждан далеко не всегда равнозначно понятию «оказание бесплатной юридической помощи». Согласно п. 1 ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ обращение гражданина — это «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления». Из всех

перечисленных форм обращений в наибольшей степени признакам бесплатной юридической помощи может отвечать только заявление, которое представляет собой просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критику деятельности указанных органов и должностных лиц (п. 3 ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ).

Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определены механизм и процедура деятельности уполномоченных органов по рассмотрению соответствующих обращений граждан. Граждане имеют право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, при рассмотрении обращения, по решению суда (ст. 16 Федерального закона № 59-ФЗ).

Закономерно, что ответы представителей государственной власти и местного самоуправления на заявления и обращения граждан должны быть юридически грамотными, квалифицированными, соответствовать федеральному и региональному законодательству.

В случаях, если это предусмотрено законодательством, соответствующие органы (учреждения) оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера и представляют интересы гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях. Так, Федеральная миграционная служба согласно п. 7.22 Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.07.2012 № 711, оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме и осуществляет правовое информирование и правовое просвещение в соответствии с законодательством.

твом Российской Федерации в установленной сфере деятельности.

Министерство юстиции Российской Федерации оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к его компетенции, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для рассмотрения обращений граждан (п. 30.33 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313).

2. Государственные юридические бюро.

В целях выработки оптимального механизма предоставления юридической помощи малоимущим гражданам Правительством Российской Федерации в десяти субъектах Федерации была создана сеть государственных юридических бюро¹ (далее — госюрбюро), деятельность которых оказалась успешной.

Дальнейшее правовое регулирование деятельности госюрбюро осуществлено Законом о бесплатной юридической помощи, в соответствии со ст. 17 которого для обеспечения функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи, а также для оказания гражданам бесплатной юридической помощи в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут создаваться госюрбюро и (или) могут привлекаться к участию в государственной системе бесплатной юридической помощи адвокаты.

Госюрбюро оказывают все виды бесплатной юридической помощи, предусмотренные ст. 6 Закона о бесплатной юридической помощи.

Свою деятельность госюрбюро могут осуществлять только в форме казенных учреждений субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 17 данного Закона).

¹ Постановления Правительства РФ от 22.08.2005 № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»; от 13.11.2006 № 676 «О продлении на 2007 год срока проведения эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»; от 25.12.2008 № 1029 «О государственных юридических бюро».

Учредительным документом казенных учреждений является устав, который утверждается исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы. Таким образом, все расходы казенного учреждения должны возмещаться за счет бюджета. Однако согласно п. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено его учредительным документом. Как было отмечено, доходы, полученные от указанной деятельности, поступают соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Персональный кадровый состав таких казенных учреждений бесплатной юридической помощи формируется с учетом квалификационных требований, определенных законом. Единственным квалификационным требованием сотрудника такого учреждения, нашедшим закрепление в ст. 8 Закона о бесплатной юридической помощи, является наличие высшего юридического образования. Каких-либо требований к опыту работы, профессиональной специализации не предусмотрено.

3. Адвокаты, наделенные правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи.

Для обеспечения функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи, а также для оказания гражданам бесплатной юридической помощи в соответствии с законами субъектов Российской Федерации к участию в государственной системе бесплатной юридической помощи могут привлекаться адвокаты (ст. 15, 18 Закона о бесплатной юридической помощи, ст. 26 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре).

Организация участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в субъекте Российской Федерации осуществляется адвокатской палатой субъекта Российской Федерации.

Адвокаты оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь на основании соглашения об оказании юридической

помощи, представляющего собой согласно ст. 25 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре гражданско-правовой договор, заключаемый в простой письменной форме между доверителем и адвокатом (адвокатами), на оказание юридической помощи самому доверителю или назначенному им лицу.

Размер, порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам юридическую помощь бесплатно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Жалобы граждан на действия (бездействие) адвокатов при оказании ими бесплатной юридической помощи рассматриваются в соответствии с положениями ст. 31, 33 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре.

Для осуществления отчетности о своей деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи адвокаты направляют в адвокатскую палату субъекта Российской Федерации отчет об оказании ими бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Форма отчета и сроки его представления утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В свою очередь, Адвокатская палата субъекта Российской Федерации направляет в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации ежегодный доклад и сводный отчет об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Форма сводного отчета утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

4. Нотариусы, наделенные правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи.

В соответствии со ст. 19 Закона о бесплатной юридической помощи нотариусы, действующие в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, оказывают помощь гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий, исходя из своих полномочий путем консультирования по вопросам совершения нотариальных действий. Перечень нота-

риальных действий определен в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993, установивших конкретные функции нотариусов.

Участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи являются юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и др.) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

1. Юридические клиники.

Важным социальным явлением стало создание юридических клиник, которые оказывают юридическую помощь, прежде всего малоимущим. В настоящее время в стране создано и действует более 170 правовых клиник¹.

Законом о бесплатной юридической помощи установлено право высших учебных заведений создания юридических клиник, целью деятельности которых является правовое просвещение населения и формирование у обучающихся по юридической специальности навыков оказания юридической помощи. Юридическая клиника может быть образована в качестве юридического лица, если такое право предоставлено вузу его учредителем, или его структурного подразделения (п. 1 и 2 ст. 23 Закона о бесплатной юридической помощи).

Юридические клиники могут оказывать бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера.

В оказании бесплатной юридической помощи юридическими клиниками участвуют лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, под контролем лиц, имеющих высшее юридическое образование, ответственных за обучение указанных лиц и деятельность юридической клиники в образовательном учреждении высшего профессионального образования (ст. 23 Закона о бесплатной юридической помощи).

Организация и деятельность юридических клиник в рамках системы бесплатной юридической помощи должны быть урегу-

¹ Клиническое юридическое образование — www.lawclinic.ru.

лированы федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, каким согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15.05.2010 № 337 является Министерство образования и науки Российской Федерации.

До настоящего времени единственным ведомственным правовым актом является приказ Минобрнауки России от 30.09.1999 № 433 «О правовых консультациях («правовых клиник») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров», которым утвержден перечень учебных заведений, предусматривающих открытие и функционирование юридических клиник.

2. Негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

В настоящее время под эгидой Ассоциации юристов России действует около 700 центров бесплатной юридической помощи в 75 региональных отделениях. При обслуживании отдаленных и малонаселенных районов используются передвижные центры оказания бесплатной юридической помощи¹.

Центры бесплатной юридической помощи могут быть созданы некоммерческими организациями, адвокатами, адвокатскими образованиями, адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации, нотариусами, нотариальными палатами. Негосударственный центр бесплатной юридической помощи может быть создан в качестве юридического лица — некоммерческой организации или структурной единицы юридического лица (ст. 24 Закона о бесплатной юридической помощи).

Для создания негосударственного центра бесплатной юридической помощи необходимо помещение, в котором будет осуществляться прием граждан. Лица, привлеченные осуществлять правовое консультирование граждан в негосударственном центре бесплатной юридической помощи, должны иметь высшее юридическое образование.

¹ Информационно-аналитический портал «Предпринимательство и право»: URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=849>

Негосударственные центры бесплатной юридической помощи вправе оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера.

Система негосударственной системы бесплатной юридической помощи формируется на добровольных началах. Граждане имеют свободный выбор государственной или негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

3. ОКАЗАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ПРОКУРОРОМ

Прокуратура является одним из основных правозащитных органов, призванным обеспечивать законность и защищать права и интересы граждан в процессе реализации своих полномочий.

Статьей 13 Закона о бесплатной юридической помощи установлено, что органы прокуратуры Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», осуществляют надзор за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и вправе обращаться в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов граждан в случаях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

В ст. 45 ГПК РФ перечислены случаи таких обращений. При этом прокурору необходимо руководствоваться требованиями, содержащимися в ст. 27 Закона о прокуратуре и в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе».

Таким образом, в связи с принятием Закона о бесплатной юридической помощи появилось новое направление прокурорского надзора — надзор за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Хотя органы прокуратуры не представлены в Законе о бесплатной юридической помощи в качестве участника системы бесплатной юридической помощи, фактически прокуратура

оказывает гражданам такую помощь: прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба и использует иные имеющиеся полномочия (ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре).

Примером оказания прокуратурой юридической помощи гражданам может служить создание прокуратурой Псковской области на своем официальном сайте в сети Интернет страницы «Скорая юридическая помощь». Этот ресурс был создан для оказания оперативной и квалифицированной юридической помощи гражданам работниками и ветеранами органов прокуратуры области. В марте 2012 г. эту страницу посетило 1500 человек, в июле — уже около 4400. По обращениям граждан о нарушениях их прав прокурорами проводятся соответствующие проверки и принимаются меры, направленные на восстановление их прав¹.

4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ СОБЛЮДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

В соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313, **Министерство юстиции Российской Федерации** является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. В его функции входит:

разработка предложений по вопросам формирования и реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и по вопросам правового просвещения населения;

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации
URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-77414/>

принятие мер по обеспечению функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи; методическое обеспечение деятельности государственных органов и организаций, оказывающих такую помощь и занимающихся правовым просвещением;

мониторинг деятельности таких органов и организаций;

разработка и установление единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи;

контроль за соблюдением лицами, оказывающими бесплатную юридическую помощь, норм профессиональной этики и установленных требований к качеству юридической помощи;

утверждение форм соглашения об оказании бесплатной юридической помощи, отчета адвокатов, сводного отчета адвокатской палаты и пр.

Кроме того, Минюст России ведет список негосударственных центров бесплатной юридической помощи, который размещается на официальном сайте министерства.

В соответствии с п. 7 Положения об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2008 № 1029, отказ государственного юридического бюро в оказании бесплатной юридической помощи гражданину может быть им обжалован в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации в субъекте (субъектах) Российской Федерации. В случае если гражданину отказано по основаниям, не предусмотренным этим Положением, руководитель территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации в субъекте (субъектах) Российской Федерации в течение указанного срока направляет начальнику государственного юридического бюро (лицу, исполняющему его обязанности) предписание об устранении нарушений, о чем в письменной форме уведомляет гражданина.

В соответствии с п. 34 Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Минюста России от 21.05.2009 № 147, **Управление Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации** рассматривает жалобы на

действия (бездействие) работников госюрбюро, действующего в субъекте Российской Федерации, в том числе на отказ в оказании бесплатной юридической помощи, а также рассматривает отчеты начальника государственного юридического бюро о состоянии работы по оказанию бесплатной юридической помощи.

Начальник Управления уполномочен согласовывать назначения на должность и освобождение от должности работников государственного юридического бюро, к полномочиям которых относится оказание юридической помощи.

Аналогичными полномочиями наделен начальник Главного управления Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации (приказ Минюста России от 21.05.2009 № 146 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»).

5. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА, МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

5.1. Подготовка к проведению проверки

Закон о бесплатной юридической помощи установил новое направление прокурорского надзора — надзор за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью.

Данное направление прокурор осуществляет в рамках надзора за исполнением федерального законодательства, соблюдением прав и свобод граждан, в том числе при рассмотрении и проверке заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина.

При организации надзора прокурорам необходимо всесторонне учитывать состояние законности в сфере реализации гражданами права на получение бесплатной юридической помощи, анализ которой является базой для разработки плана

предстоящей проверки, определения источников информации о возможных нарушениях, подготовки перечня вопросов, подлежащих выяснению для выполнения плана проверки.

Анализ состояния законности включает в себя: изучение и выявление правовых актов органов государственной власти, в том числе исполнительной (органов контроля и надзора, органов местного самоуправления), противоречащих федеральному и региональному законодательству; оценку точности и полноты исполнения законов контролирующими органами.

Прокурору, приступая к проверке соблюдения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, важно выяснить, как осуществляется контроль за соблюдением прав и свобод граждан в рассматриваемой сфере отношений уполномоченными органами; законность правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления на соответствующей территории; соблюдаются ли этими органами и их должностными лицами требования Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» с точки зрения как своевременности, полноты и обоснованности рассмотрения обращений, так и легитимности официальных письменных разъяснений.

Для этого прокурору необходимо изучить нормативные правовые акты по регулированию отношений в сфере оказания гражданам бесплатной юридической помощи для определения их соответствия требованиям федерального и регионального законодательства. Одновременно прокурор проверяет, исполняются ли региональные законы на территории субъекта Российской Федерации, и выявляет допущенные нарушения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, определенные этими законами.

Перед началом проверки прокурору следует выяснить, имеются ли на поднадзорной территории госюрбюро, центры оказания бесплатной юридической помощи, юридические клиники, их количество.

5.2. Типичные нарушения конституционных прав граждан на получение бесплатной юридической помощи

Прокурору, осуществляющему проверку соблюдения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, важно знать, какого рода нарушения совершаются в этой сфере правоотношений. Как показал анализ правоприменительной практики, главной проблемой является невозможность для граждан, в том числе социально незащищенных — пенсионеров, малоимущих, несовершеннолетних — получить юридическую помощь от лиц, уполномоченных государством на оказание такой помощи. Несмотря на принимаемые меры, доступность и качество юридической помощи продолжают оставаться серьезной проблемой для граждан. Нарушения допускают адвокаты, нотариусы, должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, госюрбюро. Чиновники находят многочисленные причины, чтобы отказать гражданам в приеме. А если помощь оказывается, то это часто делается формально и некачественно.

К числу распространенных нарушений прав граждан на получение бесплатной юридической помощи следует отнести следующие:

лица, которые в силу требований законодательства обязаны оказывать гражданам качественную, своевременную и квалифицированную юридическую помощь, не исполняют или ненадлежаще исполняют свои профессиональные обязанности; работники госюрбюро допускают необоснованные отказы в предоставлении бесплатной юридической помощи малообеспеченным гражданам;

между госюрбюро и адвокатскими кабинетами не заключаются и (или) не пролонгируются срочные договоры на оказание юридической помощи;

должностные лица административно-юрисдикционных органов не информируют привлекаемых к административной ответственности лиц об их праве воспользоваться помощью адвоката или представителя;

нарушаются процессуальные права адвоката в суде и со стороны лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях;

нарушаются права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, в том числе нарушается порядок рассмотрения обращений, жалоб и заявлений граждан в государственных органах, органах местного самоуправления, установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ;

ненадлежащим образом финансируется деятельность госюрбюро из регионального бюджета, что приводит к задержке выплат заработной платы работникам этих учреждений;

в бюджете субъектов Федерации не предусматриваются или не выделяются денежные средства на оплату адвокатских услуг по делам, которые в силу требований законодательства адвокаты оказывают клиентам бесплатно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Правовые акты органов государственной власти могут содержать нарушения в части определения размера и порядка выплаты компенсации расходов адвокату, оказывающему бесплатную юридическую помощь.

5.3. Источники информации о нарушениях права граждан на получение бесплатной юридической помощи

В ходе проведения проверки соблюдения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи прокурорам целесообразно в органах государственной власти и органах местного самоуправления ознакомиться с приказами, решениями, постановлениями и распоряжениями, протоколами сессий и заседаний, другими сведениями, послужившими основаниями для принятия решений в указанной сфере либо непосредственно свидетельствующими о нарушении прав граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Важным источником информации являются жалобы, заявления и обращения граждан на отказ в оказании бесплатной юридической помощи, ее некачественное оказание, волокиту при рассмотрении заявлений и обращений.

Специальные источники сведений о деятельности поднадзорных объектов и возможных нарушениях в исследуемой

сфере отношений определяются в зависимости от объекта надзорной проверки.

Так в **органах государственной власти и органах местного самоуправления** источниками информации могут послужить принятые ими законы и иные нормативные правовые акты, в которых установлены дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

В территориальных органах **Минюста России** в субъекте (субъектах) Российской Федерации источниками информации могут быть: материалы по проведенным проверкам подконтрольных объектов; отчеты о работе отраслевых территориальных органов; выданные предписания и документы, свидетельствующие об осуществлении контроля за их исполнением; материалы административных производств; ежегодные доклады и сводные отчеты об оказании адвокатами юридической помощи бесплатно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи; списки адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи; письменные соглашения по организации оказания бесплатной юридической помощи между уполномоченным органом и адвокатской палатой субъекта Российской Федерации.

В отношении проводимого Минюстом России контроля за деятельностью госюрбюро информацию о возможных нарушениях можно почерпнуть из отчетов начальников госюрбюро о состоянии работы по оказанию бесплатной юридической помощи; жалоб на действия (бездействие) работников госюрбюро; предписаний руководителя территориального органа Минюста России в субъекте (субъектах) Российской Федерации, направленных начальнику госюрбюро в случае обнаружения нарушений при рассмотрении жалоб граждан на отказ в оказании бесплатной юридической помощи (см. п. 7 Положения об оказании бесплатной юридической помощи государственными юридическими бюро, п. 16 Положения об Управлении Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации).

В территориальных управлениях Минюста России по субъекту Российской Федерации аккумулируются ежегодные доклады

и сводные отчеты адвокатских палат об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи.

При проверке исполнения законодательства об оказании бесплатной юридической помощи **госюрбюро** источниками информации могут служить: уставы, которые должны быть утверждены исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации; соглашения об оказании юридической помощи между госюрбюро и гражданами; договоры с адвокатами на оказание бесплатной юридической помощи; отказы в оказании бесплатной юридической помощи госюрбюро.

Органы, осуществляющие контроль за профессиональной подготовкой лиц, допускаемых к осуществлению адвокатской деятельности, и соблюдением адвокатами Кодекса профессиональной этики адвоката (адвокатские палаты, их советы, квалификационные комиссии), располагают информацией, которая может быть полезна прокурору, осуществляющему проверку соблюдения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, например такой, как:

ежегодные доклады и сводные отчеты адвокатской палаты субъекта Российской Федерации об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, которые аккумулируются в уполномоченном органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

отчеты адвокатов об оказании ими бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи;

жалобы, сделанные адвокатами от лица доверителя, на незаконные действия должностных лиц административно-юрисдикционных органов, препятствующие оказанию бесплатной юридической помощи гражданам в административном производстве, направляемые как в административном, так и в судебном порядке;

решения советов адвокатской палаты субъекта Российской Федерации о прекращении статуса адвоката в случае неисполне-

ния или ненадлежащего исполнения адвокатом своих профессиональных обязанностей перед доверителем; о нарушении адвокатом норм Кодекса профессиональной этики адвоката; жалобы граждан на действия (бездействие) адвокатов при оказании ими бесплатной юридической помощи; сообщения и частные определения судов.

Постоянный и целенаправленный анализ информации о правонарушениях, посягающих на права граждан на получение бесплатной юридической помощи, позволяет прокурору своевременно выявлять и намечать для проверки состояния законности конкретные органы власти, органы местного самоуправления, организации, формулировать конкретный круг вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки, и определять механизм ее осуществления.

5.4. Вопросы, подлежащие проверке

В качестве **объектов проверки** исполнения законодательства об оказании бесплатной юридической помощи в зависимости от подлежащих проверке вопросов могут выступать следующие органы и их должностные лица:

органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченные в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, и органы местного самоуправления, в случае если федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации они наделены полномочиями в сфере оказания гражданам бесплатной юридической помощи (ст. 12, 14 Закона о бесплатной юридической помощи);

Минюст России — его территориальные органы как уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, а также как государственные органы исполнительной власти, обладающие контрольно-надзорными полномочиями в сфере нотариата и адвокатуры;

госюрбюро, которые являются юридическими лицами, созданными в форме казенных учреждений субъектов Российской Федерации (ст. 17 Закона о бесплатной юридической помощи).

Перечень подлежащих проверке вопросов в указанных органах и организациях составляется на основе анализа состояния законности и типичных нарушений законодательства об оказании гражданам бесплатной юридической помощи.

Начиная проверку, прокурор прежде всего устанавливает, соответствует ли требованиям федерального законодательства нормативно-правовое регулирование вопросов оказания гражданам бесплатной юридической помощи органами государственной власти и органами местного самоуправления в случае, если последние наделены отдельными государственными полномочиями в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью. Особое внимание следует обратить на факты принятия указанными органами нормативных правовых актов по вопросам, не относящимся к их компетенции.

В органах государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью надлежит проверить, изданы ли нормативно-правовые акты, которые они были обязаны принять в соответствии со ст. 12 Закона о бесплатной юридической помощи; устанавливающие:

порядок принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и обеспечение их исполнения; размер, порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи;

определяющие: орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, и его компетенцию; органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, подведомственные им учреждения и иные организации, осуществляющие оказание бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъекта Российской Федерации, их компетенцию, в том числе учреждение и обес-

печение деятельности госюрбюро; порядок взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъекта Российской Федерации (ст. 12 Закона о бесплатной юридической помощи).

Если законами субъектов Российской Федерации **органы местного самоуправления** наделены отдельными государственными полномочиями в области обеспечения гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи, то прокурору надлежит оценить, насколько полно реализуются переданные полномочия, и проверить, оказывают ли органы местного самоуправления содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и обеспечивают ли ее поддержку; оказывают ли эти органы гражданам бесплатную юридическую помощь, предусмотренную ст. 6 Закона о бесплатной юридической помощи; участвуют ли они в создании муниципальных юридических бюро.

При проведении проверки исполнения законодательства по оказанию бесплатной юридической помощи **федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственными им учреждениями, органами управления государственных внебюджетных фондов** прокурор устанавливает, оказывается ли бесплатная юридическая помощь гражданам в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к компетенции перечисленных органов, соблюдается ли при этом порядок, установленный Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Проверка исполнения законодательства по оказанию бесплатной юридической помощи **госюрбюро** включает выяснение следующих вопросов:

- имеется ли у лиц, оказывающих юридическую помощь, высшее юридическое образование;
- не было ли случаев отказа гражданам в оказании юридической помощи по основаниям, не предусмотренным Положением об оказании юридической помощи малоимущим гражданам;

не было ли фактов истребования от таких категорий граждан, как инвалиды I и II группы, ветераны Великой Отечественной войны, неработающие пенсионеры, получающие пенсию по старости, справок о среднедушевом доходе семьи (одиноко проживающего гражданина);

всегда ли заключается договор (соглашение) между гражданином и госюрбюро в случае принятия решения об оказании юридической помощи и др.

Основным вопросом, ответ на который должен получить прокурор, осуществляя в системе **Минюста России** проверку соблюдения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, является, каковы своевременность и полнота осуществления территориальными органами Минюста России контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в деятельности госюрбюро, адвокатов, адвокатских образований, адвокатских палат, советов адвокатских палат; исполнением нотариусами профессиональных обязанностей.

Кроме того, необходимо выяснить, принимает ли территориальный орган Минюста по субъекту Федерации меры по обеспечению функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи;

При проведении проверки в **адвокатских палатах, советах адвокатских палат** исполнения законодательства адвокатами, наделенными правом участия в государственной системе бесплатной юридической помощи, выясняются следующие вопросы:

организовано ли адвокатской палатой субъекта Российской Федерации участие адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в субъекте Российской Федерации;

полнота использования полномочий при осуществлении контроля за профессиональной подготовкой лиц, допускаемых к осуществлению адвокатской деятельности, и соблюдением адвокатами Кодекса профессиональной этики адвокатов;

своевременность направления адвокатской палатой субъекта Российской Федерации в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации списка

- адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи (ст. 18 Закона о бесплатной юридической помощи);
- своевременность опубликования уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации списка адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь, в средствах массовой информации и размещения этого списка на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (ст. 18 Закона о бесплатной юридической помощи);
- своевременность заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с адвокатской палатой субъекта Российской Федерации соглашения об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи;
- заключение адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи и оказывающими гражданам бесплатную юридическую помощь, соответствующих соглашений (ст. 25 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре);
- наличие в адвокатских палатах субъекта Российской Федерации отчетов адвокатов об оказании ими бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи;
- соблюдение порядка и сроков рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвокатов.
- Осуществляя проверки соблюдения законности в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи, прокурор выясняет:
- соблюдается ли установленный ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и случаи оказания такой помощи;
- соблюдаются ли установленные ч. 2 и 3 ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи случаи оказания бесплатной юри-

дической помощи госюрбюро и адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи;

не выходит ли бесплатная юридическая помощь, оказанная в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, за установленный в ст. 21 Закона о бесплатной юридической помощи перечень вопросов;

не было ли фактов оказания юридической помощи госюрбюро или адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, в запрещенных п. 2 ст. 21 Закона о бесплатной юридической помощи случаях; выдавались ли при этом гражданам соответствующие заключения о невозможности оказания бесплатной юридической помощи.

При проведении проверок исполнения законодательства при оказании бесплатной юридической помощи в **негосударственной системе бесплатной юридической помощи** выясняется: не выходят ли юридические клиники за рамки разрешенных видов бесплатной юридической помощи, которые они уполномочены оказывать в соответствии со ст. 23 Закона о бесплатной юридической помощи; соблюдается ли установленный порядок оказания юридическими клиниками бесплатной юридической помощи.

При проверке исполнения законодательства об оказании бесплатной юридической помощи негосударственными **центрами бесплатной юридической помощи** прокурору следует установить: имеют ли лица, оказывающие такого рода помощь, высшее юридическое образование; заключены ли с ними трудовые или гражданско-правовые договоры на осуществление бесплатной юридической помощи гражданам в данном негосударственном центре бесплатной юридической помощи; входит ли центр в список негосударственных центров бесплатной юридической помощи, который ведет федеральный уполномоченный орган исполнительной власти; соблюдены ли особенности создания центра в качестве юридического лица, установленные федеральными законами от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организа-

циях» и от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в центрах, прежде всего должны быть включены граждане с низкими доходами или находящиеся в трудной жизненной ситуации.

Также прокурор должен учитывать, что ст. 24 Закона о бесплатной юридической помощи запрещается установление ограничений или преимуществ для получения бесплатной юридической помощи в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Если к прокурору поступили жалобы на неблагоприятные последствия оказанной юридической помощи негосударственным центром бесплатной юридической помощи, то прокурор должен принять меры по привлечению к ответственности лиц, оказавших такую помощь, негосударственный центр бесплатной юридической помощи и (или) учредителей такого центра (ст. 24 Закона о бесплатной юридической помощи).

В сфере **правового информирования и правового просвещения населения** прокурор выясняет, выполняют ли органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и должностные лица обязанности по правовому информированию граждан о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи.

При проверке исполнения законодательства при **финансировании мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи**, прокурор устанавливает:

соблюдаются ли требования бюджетного законодательства при финансировании мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи;

выполняются ли субъектом Российской Федерации расходные обязательства при финансировании расходов, связанных

с созданием и деятельностью госюрбюро и (или) оплатой труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в случаях, предусмотренных Законом о бесплатной юридической помощи, с компенсацией их расходов на оказание такой помощи;

выполняются ли органами местного самоуправления расходные обязательства местных бюджетов по финансированию расходов, связанных с созданием и деятельностью муниципальных юридических бюро, установлением дополнительных гарантий права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Важным моментом при проведении прокурорских проверок является знание прокурором определенной специфики реализации конституционного права на получение бесплатной юридической помощи *отдельными категориями граждан*.

Так, в ст. 22 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» закреплено право военнослужащих на защиту, в том числе на бесплатную юридическую помощь со стороны органов военного управления и органов военной юстиции. Адвокаты оказывают юридическую помощь военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы. Командиры воинских частей как должностные лица органов исполнительной власти совершают нотариальные действия с участием военнослужащих и граждан, призываемых (поступающих) на военную службу в случаях и порядке, установленных законодательством.

Лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи в соответствии с Законом о бесплатной юридической помощи (ст. 7 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»). В связи с чем в учреждениях, оказывающих психиатрическую помощь, следует выяснить, обеспечивает ли администрация возможность приглашения адвоката, работника или уполномоченного лица государственного

юридического бюро (при наличии) для оказания лицам, страдающим психическими расстройствами, бесплатной юридической помощи.

Правом на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи обладают также граждане пожилого возраста и инвалиды, а также дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (подп. 8 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», ст. 10 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»). В связи с этим прокурору в органах социальной защиты, опеки и попечительства, учреждениях, где проживают граждане пожилого возраста и воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, необходимо выяснить, созданы ли должностными лицами и администрацией этих органов и организаций условия для реализации указанными категориями граждан своего права на получение бесплатной юридической помощи.

6. МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Выявив нарушения законов, установив обстоятельства, способствующие их совершению, прокурор принимает меры к их устранению и недопущению в будущем, а также привлечению к ответственности виновных лиц. Своевременное и неуклонное применение к нарушителям прав граждан на получение бесплатной юридической помощи мер предусмотренной законом ответственности является одним из сдерживающих факторов. Меры ответственности за нарушения прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, наложение которых может инициировать прокурор, являются достаточно разносторонними и предусмотрены трудовым, гражданским, административным, уголовным законодательством.

При этом выбор мер прокурорского реагирования зависит от характера, степени распространенности, тяжести нарушений, их

структуры, динамики, характерологических особенностей самих нарушителей, вида и размера причиненного ущерба.

Для предупреждения нарушений реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи целесообразно вносить предостережение, например, в случае вынесения на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации законопроекта о бюджете субъекта Федерации, в котором не предусмотрены расходы на оплату труда адвокатов на оказание бесплатной юридической помощи категориям лиц, указанным в ст. 26 Закона об адвокатуре.

При выявлении нормативных правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, противоречащих федеральным или региональным законам, прокуроры должны принести протест в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, или обратиться с соответствующим заявлением в суд.

Необходимость внесения представления возникает при ненадлежащей реализации органами государственной власти и местного самоуправления полномочий по реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, неоказания содействия развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи или необеспечения ее поддержки и др. При этом в представлении следует ставить вопрос о принятии мер к возмещению ущерба, причиненного незаконными действиями (бездействием), а также о наказании виновных в нарушении закона должностных лиц и работников.

Одно из эффективных средств восстановления прав граждан на получение бесплатной юридической помощи — предъявление прокурором **заявления** в суд, которое может быть подано им только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Поводом и основанием для вступления прокурора в гражданский процесс является нарушение прав граждан на получение

ние бесплатной юридической помощи, например, в случае если госюрбюро или адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, необоснованно приняли решение об отказе в оказании такой помощи гражданину, имеющему на нее право.

Прокурор вступает в гражданский процесс и в случае нарушения права на получение бесплатной юридической помощи неопределенным числом лиц. Необходимость защиты прав неопределенного числа лиц возникает при принятии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих ограничения для доступа граждан к бесплатной юридической помощи, а также сокращении случаев оказания бесплатной юридической помощи по сравнению с федеральным законодательством.

В.Г. Бессарабов, М.В. Маматов

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБЪЕДИНЕНИЕ

Проводимые в современной России преобразования в общественно-политической жизни страны, ориентированные на укрепление государственности, дальнейшее развитие социально-экономических прав и свобод граждан, сопровождаются массовым движением общественности, созданием многочисленных общественных объединений, выступающих связующим звеном между государством и динамично развивающимся гражданским обществом. Вместе с тем наряду с ростом числа общественных формирований отмечается и распространение случаев нарушений и злоупотреблений в данной сфере. В этих условиях, как показывает практика, решающая роль в обеспечении защиты прав граждан на объединение, свободы деятельности общественных формирований принадлежит органам прокуратуры.

1. НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого гражданина на объединение, включая: право создавать профессиональные союзы для защиты своих прав (ч. 1 ст. 30); равенство общественных объединений перед законом (ч. 4 ст. 13), а также равенство перед законом и обособленность от государства религиозных объединений (ч. 2 ст. 14); право объединений граждан иметь в частной собственности землю (ч. 1 ст. 36); запрет создания и деятельности общественных объ-

единений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13); недопустимость принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ч. 2 ст. 30); возможность обжалования в суд решений и действий общественных объединений (ч. 2 ст. 46); обязанность граждан и их объединений наряду с органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15).

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений, являются предметом специального регулирования *Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»* (далее — Закон об общественных объединениях), в котором под общественным объединением понимается «добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения» (ст. 5). Уставные цели общественных объединений не должны противоречить конституционным правам и законным интересам объединившихся лиц. Законом детально урегулирован правовой статус указанных формирований; раскрыто понятие его учредителей, участников, членов; определены принципы создания и деятельности, а также перечень возможных организационно-правовых форм общественных объединений и их основные признаки (общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия).

Кроме того, содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений определены в Гражданском кодексе РФ и других законах:

об отдельных видах общественных объединений, в том числе о профсоюзах (Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»), религиозных объединениях (Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»), благотворительных организациях (Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»), молодежных и детских общественных объединениях (Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»), спортивных федерациях (Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»), политических партиях (Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»), национально-культурных автономиях (Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»), общественных объединениях, созданных и действующих в защиту отдельных социальных групп населения (федеральные законы от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах») и иных видах некоммерческих организаций (Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»);

регулирующих вопросы участия в отдельных сферах правоотношений общественных объединений и осуществления ими некоторых видов деятельности, в том числе в публичных мероприятиях (федеральные законы от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»), обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан (Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»), выборах (федеральные законы от

12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), в области охраны окружающей среды и атмосферного воздуха, радиационной безопасности населения и использования атомной энергии, в области экологической экспертизы, общественной экологической экспертизы, а также при осуществлении общественного контроля в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в исправительных учреждениях, защите прав потребителей, участников дорожного движения.

Одновременно правовое регулирование отношений в данной сфере осуществляется на подзаконном уровне. Однако при этом следует отметить комплексный характер рассматриваемых вопросов, в связи с чем большинство законов и иных нормативных правовых актов не выделяют их в качестве основного предмета регулирования, но сфера их действия наряду с иными объектами охватывает деятельность общественных объединений.

2. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (надзора)

В Российской Федерации созданы и действуют специально уполномоченные органы власти, призванные осуществлять контроль и надзор в сфере действия законов об общественных объединениях, за соблюдением права граждан на объединение.

Основными задачами *Министерства юстиции РФ* в сфере действия законодательства об общественных объединениях являются: разработка и реализация общей стратегии государственной политики и нормативно-правовое регулирование; обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина; организация деятельности по госу-

дарственной регистрации некоммерческих организаций, а также контроль и надзор в данной сфере¹.

Согласно поставленным задачам в рассматриваемой сфере определены следующие основные направления деятельности Минюста России.

1. Государственная регистрация общественных объединений:

утверждает форму свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации, форму уведомления о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации, форму уведомления об изменении сведений, содержащихся в уведомлении о создании на территории страны филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации, или в прилагаемых к нему документах, форму выписки из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций;

по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации утверждает формы документов, используемых при государственной регистрации некоммерческих организаций, утверждение которых не отнесено федеральными законами к компетенции Правительства Российской Федерации;

принимает в порядке, установленном законодательством, решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий, торгово-промышленных палат, религиозных организаций, иных юридических лиц, о внесении казачьих обществ в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также о регистрации представительств иностр-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

ранных религиозных организаций, внесении сведений о филиалах и представительствах международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций;

выдает зарегистрированной некоммерческой организации свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц, полученное от федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию юридических лиц, а также свидетельство о государственной регистрации некоммерческой организации;

выдает в соответствии с законодательством Российской Федерации разрешения на открытие представительств иностранных юридических организаций.

2. Осуществление контроля:

организует проведение проверок (или определяет порядок проверок) соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям);

составляет протоколы об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Направление своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях.

4. Ведение реестра зарегистрированных некоммерческих организаций (в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций; национально-культурных автономий; филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций; представительств иностранных религиозных организаций, открытых в Российской Федерации).

5. Ведение и публикация федерального списка экстремистских материалов, перечня общественных объединений и религиозных организаций, иных некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности, а также перечня общественных объединений и религиозных организаций, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности.

Наряду с Минюстом России государственный контроль в сфере деятельности общественных объединений осуществляется и иными федеральными органами исполнительной власти. Государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий возлагается на *Счетную палату РФ, Центральный банк России, Минфин России, Федеральную налоговую службу, Федеральную службу по финансовому мониторингу, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, Федеральную таможенную службу, Федеральную службу по финансовым рынкам*, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Сфера контрольной деятельности указанных структур охватывает все финансовые потоки общественных объединений, затрагивает вопросы надлежащего и эффективного использования государственных преференций. Причем, учитывая, что по смыслу действующего законодательства общественным объединениям (только юридическим лицам¹) дана возможность ведения предпринимательской деятельности, налоговыми органами может осуществляться контроль и надзор не только за их финансово-хозяйственной отчетностью вплоть до установления правомерности ведения самой предпринимательской де-

¹ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. То есть Абовой, А.Ю. Кабалкина. М.: Юрайт, 2004. С. 360, 361.

тельности (ее осуществления лишь для достижения уставных целей, ради которых создано общественное объединение), но и за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и пр.

В соответствии с п. 1.1 ст. 38 Федерального закона «О политических партиях» контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями, их региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями, в виде вступительных и членских взносов, а также пожертвований граждан и юридических лиц осуществляют *Центральная избирательная комиссия РФ*, соответствующие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

Кроме того, с общественными объединениями по роду своей деятельности соприкасаются и иные федеральные органы исполнительной власти (*Министерство внутренних дел РФ; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба по труду и занятости; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; Министерство спорта Российской Федерации и др.*), которые хотя и не имеют по отношению к таким объединениям прямых контрольных полномочий, однако являются каждый уполномоченным органом исполнительной власти в соответствующей сфере. Отсюда вопросы о соблюдении общественными объединениями прав и свобод человека и гражданина, Конституции РФ и действующего законодательства, а также о непротиворечии деятельности общественных объединений их уставным целям самостоятельно фиксируются уполномоченным в каждой конкретной сфере контроля федеральным органом власти в рамках своего правового статуса.

Средствами, указанными в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию отечественного законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, в том числе в сфере реализации права граждан на объединение¹.

Помимо федеральных органов исполнительной власти реализации права граждан на объединение содействуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (обеспечивают участие своих представителей для контроля в публичных мероприятиях, организуемых общественными объединениями; осуществляют решение вопросов предоставления помещений в пользование общественным объединениям; оказывают социальную защиту населения, а также финансовую поддержку общественно значимых и совместно организуемых мероприятий общественных объединений — проведение культурно-массовых и патриотических мероприятий; организуют совместный досуг отдельных категорий граждан (дети-сироты, малолетние правонарушители и пр.); проводят информационное обеспечение, в том числе популяризацию общественно полезных видов деятельности общественных объединений и др.).

3. ПРЕДМЕТ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

В соответствии со ст. 21 и 26 Закона о прокуратуре предметом надзорной деятельности прокуратуры за исполнением законов об общественных объединениях являются: соблюдение конституционного права граждан на объединение и исполнение действующих на территории Российской

¹ См., напр.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год // Рос. газ. 2012. 6 марта.

Федерации законов об общественных объединениях федеральными органами государственной власти по регулированию, контролю и надзору в сфере деятельности общественных объединений, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами по вопросам деятельности общественных объединений и реализации прав граждан на объединение.

Установленный ст. 21 Закона о прокуратуре исчерпывающий круг органов и должностных лиц, являющихся объектами прокурорского надзора за исполнением законов об общественных объединениях, в основном был рассмотрен выше. В соответствии со ст. 38 Закона об общественных объединениях прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением законов общественными объединениями.

Применительно к сфере действия законов об общественных объединениях цели прокурорского надзора состоят в следующем.

1. Надзорными средствами обеспечить соблюдение требований Конституции Российской Федерации о правах граждан, в том числе на объединение.

2. Мерами прокурорского реагирования добиваться неуклонного исполнения законов в сфере функционирования общественных объединений и правовой защиты прав участвующих в них граждан.

В системной связи с целями прокурорского надзора, осуществляемого в исследуемой области, находятся его задачи.

Следуя требованиям, содержащимся в Законе о прокуратуре и приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в числе основных задач прокуратуры при осу-

ществлении надзора за исполнением законов об общественных объединениях следует назвать:

выявление, предупреждение, пресечение и установление обстоятельств нарушений законов об общественных объединениях; установление лиц, виновных в нарушении законов об общественных объединениях, и принятие мер по их привлечению к установленной законом ответственности; восстановление нарушенных прав граждан, интересов общества и государства.

Современная социально-экономическая и политическая обстановка в Российской Федерации определяет новые тенденции в понимании задач органов прокуратуры, реализация которых также сопряжена с привлечением общественных объединений. Так, масштабные задачи стоят перед органами прокуратуры и в сфере противодействия коррупции, достижение которых небезосновательно связывается с осуществлением общественного контроля и активным привлечением возможностей общественных формирований. В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 28.04.2012 № 186 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 годы» прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам городов и районов, другим территориальным, военным и иным прокурорам специализированных прокуратур предстоит наладить и поддерживать деловое сотрудничество с общественными организациями с целью получения данных о коррупционных проявлениях.

Следует отметить, что разъяснение законодательства как самостоятельное направление деятельности органов прокуратуры является неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений, особенно в молодежной среде, противодействия экстремизму, ксенофобии, коррупционным проявлениям. В связи с этим задача прокуратуры — при взаимодействии с различными общественными институтами вести правовое просвещение населения, что не подменяет рассмотрение и разрешение жалоб и обращений граждан.

В целях совершенствования работы прокуроров по повышению правовой культуры населения приказом Генерального

прокурора РФ от 10.09.2008 №182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» предусмотрено проведение ряда организационных мер, а также указано прокурорам активно взаимодействовать с общественными объединениями путем оказания им содействия в защите прав граждан, обращая при этом внимание на правовую основу для разрешения наиболее значимых проблем, разъясняя социальную сущность и конкретное содержание нормативных предписаний.

4. ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Процесс осуществления прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан на объединение, свободы деятельности общественных объединений требует надлежащей организации информационно-аналитической работы как непрерывного условия эффективной деятельности прокуратуры.

Так, в приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» подчеркивается, что проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации, а также других материалов о допущенных нарушениях законов, требующих использования прокурорских полномочий.

Прокурорская практика показывает, что в настоящее время сведения о нарушениях права граждан на объединение, о несоблюдении законов самими общественными формированиями (их руководителями) могут быть получены прежде всего из писем, заявлений, поступающих в органы прокуратуры от граждан, государственных и общественных организаций по почте или высказанных (заявленных) на личном приеме прокурорам. Жалобы и заявления являются одним из важнейших источников информации для выявления нарушений прав граждан и их объединений.

Не менее значимы сведения органов юстиции, которые уполномочены производить регистрацию общественных объедине-

ний, ведут их реестр с указанием даты создания и регистрации, юридического адреса, наименования и целей организации. Органы юстиции имеют копии их уставов и других учредительных документов, а также материалы об отказе в государственной регистрации, сведения по обжалованию подобных решений и о результатах их рассмотрения в судах.

Кроме того, в соответствии со ст. 38 Закона об общественных объединениях органы юстиции, зарегистрировавшие общественное объединение, осуществляют контроль за соответствием его деятельности уставным целям. Данному положению корреспондируют установленные в ст. 29 данного Закона обязанности общественных объединений:

- ежегодно информировать регистрирующий орган о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц;
- представлять по запросу регистрирующего органа решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;
- допускать представителей регистрирующего органа на проводимые общественным объединением мероприятия;
- оказывать содействие представителям регистрирующего органа в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации;
- информировать регистрирующий орган об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании по форме и в сроки, которые устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

информировать регистрирующий орган об изменении сведений, указанных в п. 1 ст. 5 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях.

Таким образом, органы юстиции располагают сведениями не только по всем изложенным позициям, но и собственно материалами проверок, инициированных как по причине несоблюдения данных требований, так и по иным нарушениям законов, а также информацией о принятых по результатам проверок мерах.

Помимо органов юстиции при необходимости информацию можно получить от финансовых органов, осуществляющих контроль за источниками доходов общественных объединений (в том числе незарегистрированных), размерами получаемых ими средств и уплатой налогов, а также от органов экологического, пожарного, санитарно-эпидемиологического надзора, контролирующих выполнение общественными объединениями соответствующих норм и стандартов.

Информация об общественных объединениях содержится также в их заявках (сообщениях) в соответствующие органы власти о проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций; в материалах о запрещении таких мероприятий, решениях территориальных органов власти, полиции и ФСБ России, касающихся деятельности общественных организаций.

Поскольку общественные объединения (избирательные объединения и блоки) принимают активное участие в выборах различных органов власти, органов местного самоуправления, сведения о нарушениях прав общественных формирований, о нарушении законов самими общественными объединениями могут содержаться в материалах избирательных комиссий.

Еще одним источником информации, которым должен располагать прокурор, являются материалы судебной практики по гражданским делам об отказе органами юстиции в регистрации общественных объединений; материалы следственной и судебной практики по уголовным и административным делам,

свидетельствующие о нарушении законов об общественных объединениях, о митингах и демонстрациях, а также иных законов, направленных на защиту конституционных основ власти и правопорядка.

Следует отметить, что Уголовным кодексом РФ установлена уголовная ответственность за создание религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением. Сведения о данного вида преступлениях могут быть получены как в судах, так и в правоохранительных органах.

Необходимые прокурору сведения о нарушениях в рассматриваемой сфере могут содержаться также в материалах администрации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (в аппарате уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации), в частности, в ежегодных докладах Уполномоченного Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный суд Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации, Высший Арбитражный суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации, в его специальных докладах в Государственную думу по отдельным вопросам.

Важная информация может содержаться в публикациях газет и журналов, сообщениях других средств массовой информации, в том числе когда по изложенным в них фактам уже приняты соответствующие меры. В последнем случае проверке подлежит законность принятых мер при одновременном выяснении вопроса о полноте устранения причин и условий, способствовавших нарушениям закона.

Полезным является ознакомление сотрудников надзорных подразделений региональных органов прокуратуры с информацией, размещаемой в новостном блоке официального интернет-представительства Генеральной прокуратуры РФ, где

нередко сообщается о в целом проводимой надзорным ведомством работе на данном направлении, фактическим материалом иллюстрируются имеющие место нарушения, посетители соответствующих рубрик оперативно информируются об общественных объединениях, деятельность которых запрещена (безусловно, признание объединения экстремистским значительно расширяет возможности правоохранительных органов по привлечению к уголовной ответственности не только ее активных членов, но и пособников, идеологов, осуществляющих деятельность, направленную на поддержание дальнейшего функционирования объединения).

В качестве источников информации могут быть использованы и результаты социологических исследований, проводимых по названной проблематике.

Анализ полученной сводной информации о совершенных нарушениях в сфере действия законов об общественных объединениях является основанием для правильного выбора объекта проверки и составления конкретного плана проведения надзорных мероприятий на этом объекте.

5. ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

Проверки являются одним из важнейших и эффективных полномочий прокурора по выявлению нарушений законов об общественных объединениях.

Согласно п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре основанием для проведения прокурорами проверок могут служить только сведения о нарушениях права граждан на объединение, несоблюдении законов самими общественными формированиями (их руководителями). При осуществлении надзора прокуроры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением права каждого на объединение, свободы деятельности общественных формирований, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную, внутриуставную деятельность организаций.

Из материалов прокурорского надзора видно, что проверки исполнения законов об общественных объединениях в большинстве случаев производятся прокурорами в связи с конкретными сигналами о нарушениях закона либо несоблюдении прав граждан. Прокурорами также организуются проверки в соответствии с планами своей работы на основании результатов анализа сводных информационных материалов о состоянии законности в данной сфере и с учетом заданий, поступающих из вышестоящих прокуратур.

Структурно всякая прокурорская проверка охватывает ряд стадий, соотносительно к которым меняются характер надзорных действий прокуроров, их цели и задачи.

При подготовке к проведению проверки исполнения поднадзорными объектами законов об общественных объединениях прокурор должен аккумулировать весь имеющийся в его распоряжении информационный ресурс: исследовать его содержание; определить необходимый и недостающий объем материалов, а также средств их получения; провести анализ и оценку имеющихся данных, в том числе путем сопоставления их между собой. В связи с этим должны быть организованы постоянное накопление и обработка материала, налажен оперативный обмен сведениями по наиболее важным информационным каналам — прежде всего с территориальными подразделениями Минюста России.

Прокурором также определяется состав участников предстоящей проверки, силами которых планируется обеспечить ее производство. Как правило, о целях, задачах, сроках предстоящей проверки могут быть проинформированы руководители соответствующих поднадзорных объектов, что позволяет последним подготовиться к ее проведению. Требование внезапности прокурорской проверки должно соблюдаться в случае, если объектом предстоящей проверки являются органы государственного контроля либо общественные объединения, а ее основание — конкретные сигналы о нарушениях закона. Объясняется это тем, что следы совершения правонарушения либо документы, имеющие к нему отношение, могут быть уничтожены, сфальсифицированы заинтересованными лицами.

Приступая к собственно проверке, прокурор должен быть ориентирован на выявление нарушений законов об общественных объединениях и реализовывать для этого в полной мере закрепленные в ст. 22 Закона о прокуратуре полномочия.

С этой целью прокурор вправе истребовать в прокуратуру или ознакомиться на проверяемом объекте с документами, статистическими данными и со всеми иными необходимыми материалами. В ходе проводимой проверки деятельности общественных объединений прокурор изучает учредительные и программные документы, переписку с органами государственной власти, отчеты о проделанной работе, документы внутреннего учета и регистрации и иные необходимые материалы на предмет выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также нарушений законов либо осуществления деятельности, противоречащей уставным целям общественного объединения. Во всех случаях целесообразно начинать изучение с тех документов, в том числе материалов первичного учета, а также корреспондирующих к ним, которые могут дать наибольшие сведения по интересующим вопросам.

Задачи данного этапа решаются также посредством получения объяснений от должностных лиц и граждан, обследования материальных производственных объектов, дачи поручений о проведении отдельных проверочных действий прокурорам других городов и районов, направления поручений руководителям органов и организаций на производство проверок и ревизий. Определяющим критерием в выборе правовых средств являются характер, предмет и масштаб проводимой проверки, обеспечение многоканальной информационно-аналитической работы, ее действенность и достаточность в решении поставленных перед прокурором задач.

Широкая палитра методов и приемов организации прокурорской надзорной деятельности требует творческого подхода к их выбору. Определяющим в данном случае фактором служат черты характера прокурора, его активность, принципиальность, уровень квалификации, а прежде всего — знание положений действующего законодательства. Как показывают мате-

риалы Генеральной прокуратуры РФ, одной из основных причин неудовлетворительного качества прокурорских проверок нередко является поверхностное знание федерального законодательства, регулирующего правоотношения в данной сфере. Поэтому в организации прокурорского надзора важная роль принадлежит адекватным знаниям, уровню его методического обеспечения.

Целесообразно начинать проведение проверки с запроса в органах юстиции данных о регистрации общественного объединения, ознакомления с учредительными документами (прокурорам рекомендуется также обратиться к соответствующим разделам информации на официальном интернет-представительстве Минюста России)¹. В связи с этим необходимо обратить внимание на ст. 21 Закона об общественных объединениях, где указано, что для регистрации общественного формирования подается заявление, подписанное членами его руководящего органа, с указанием места жительства каждого из них. К заявлению прилагаются: устав в двух экземплярах; выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов; сведения об учредителях; документ об оплате регистрационного сбора; документ о предоставлении юридического адреса общественному объединению; протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международных, общероссийской и межрегиональных общественных организаций.

Надлежит установить, какому государственному органу (по статусу и территориальности) поднадзорно и подконтрольно общественное формирование, права которого (по поступившей информации) нарушаются или которое якобы само нарушило закон.

В случае когда право граждан на объединение нарушено в результате принятия правового акта представительным (за-

¹ URL: <http://www.minjust.ru/?theme=minjust>

конодательным) органом субъекта Российской Федерации, а общественное объединение, нарушившее закон, зарегистрировано региональным управлением (отделом) юстиции, прокурор района (города), не начиная проверку, должен незамедлительно уведомить о поступившем сигнале прокурора субъекта, после чего действовать по его указанию.

Процессу проверки повсеместно сопутствует аналитическая обработка полученной информации с определением основных направлений и форм ее реализации. Аналитическая работа строится на основе сопоставления и сравнения полученных в ходе проверки материалов с целью установления наличия или отсутствия нарушений. По ее результатам подлежат установлению событие, обстоятельства совершения и характер нарушений, виновные в этом лица, размер причиненного материального ущерба, определены причины и способствующие нарушениям условия. В ходе анализа разрабатываются необходимые мероприятия для устранения нарушений закона, производятся выбор форм и подготовка проектов актов прокурорского реагирования, установление их адресатов. Итоги выполнения проверочных действий отражаются в аналитических справках, обобщениях, докладываются руководителю прокуратуры.

Таким образом, деятельность прокурора по надзору за исполнением законов об общественных объединениях имеет разносторонний характер. В целом с учетом имеющейся информации о нарушениях закона при проверке законности деятельности общественного объединения могут выясняться следующие основные вопросы:

своевременно ли были представлены документы для регистрации (они должны быть представлены в трехмесячный срок со дня проведения учредительного съезда, конференции или общего собрания);

законно ли отказано в регистрации общественного объединения, если такой факт имел место, сообщено ли об этом письменно заявителю с объяснением причины отказа;

законно ли создано и законно ли действует общественное формирование;

не содержат ли устав и другие учредительные документы общественной организации нормы, противоречащие ст. 13 Конституции РФ, федеральным законам (не направлены ли цели или действия общественных объединений на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни);

не выходит ли общественное объединение в своей деятельности за пределы целей и задач, определенных его уставом (попытки присвоения функций законно избранных органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления; занятие коммерческой деятельностью; принятие незаконных решений о выдаче их членам билетов с указанием прав на льготы и преимущества; принятие решений, направленных на ущемление прав граждан, и т.д.);

не принимаются ли руководителями общественных формирований меры и действия (издание письменных или устных приказов, инструкций и т.д.), нарушающие интересы его членов; не вмешиваются ли соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица в деятельность общественных объединений.

В процессе проверки законности в деятельности органов государственного контроля и надзора выясняется следующий основной перечень вопросов:

осуществляют ли органы юстиции, регистрирующие общественные объединения, контроль за соответствием их деятельности уставным целям;

обеспечивают ли органы государственного финансового контроля контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов;

осуществляют ли надзор и контроль за выполнением общественными организациями существующих норм и стандартов органы экологического, пожарного, санитарно-эпидемиологического надзора;

соблюдается ли государственными органами, их должностными лицами установленный законом порядок учета и разрешения жалоб и заявлений (имеются в виду обращения о нарушении прав граждан на объединение, свободы и законности деятельности общественных формирований), правомерны ли принятые по этим обращениям решения;

какие именно нормы закона нарушены, в чем это нарушение выражается;

каковы последствия нарушения законов и кто конкретно в этом виновен;

каковы причины нарушений закона и способствующие им условия;

законность и обоснованность принятых мер по выявленным нарушениям.

Обеспечение средствами прокурорского надзора соблюдения конституционного права каждого на объединение, свободы деятельности общественных объединений особую, решающую роль может играть в условиях введения чрезвычайного положения, когда применяются следующие меры: запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, иных массовых мероприятий; запрещение забастовок; ограничение свободы печати и других средств массовой информации; приостановление деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений и т.д. В этих условиях прокурор обращает особое внимание на следующие вопросы: соблюдены ли требования Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» при введении этого положения; правомочен ли был этот орган (должностное лицо) применить названные выше меры, законно ли это решение; не действуют ли перечисленные меры после окончания срока чрезвычайного положения и т.д. Важно отметить, что законодательство о чрезвычайном положении не вводит ограничений в отношении органов прокуратуры и других субъектов, уполномоченных осуществлять надзор за соблюдением прав граждан. Более того, сам факт объявления (введения) чрезвычайного положения на той или иной территории Российской Федерации требует активизации всех средств,

форм и методов надзора за соблюдением законности на указанной территории.

Перечень приведенных выше вопросов, подлежащих выяснению, не является исчерпывающим, поскольку охватывает лишь основные, наиболее важные обстоятельства с точки зрения защиты прав граждан на объединение, свободы деятельности этих объединений, соблюдения ими требований законов¹. В процессе надзора за исполнением законов об общественных объединениях могут возникнуть и другие вопросы, в том числе специфичные для конкретного общественного объединения. Ни один из них не должен быть оставлен без внимания.

Кроме того, при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об общественных объединениях следует уделять должное внимание проведению профилактической работы, выяснению причин и условий, способствующих нарушениям закона. В ходе проверки для выяснения перечисленных вопросов при необходимости целесообразно привлекать членов общественных формирований, специально созданных для защиты интересов граждан.

Проверки исполнения законов общественными объединениями, как правило, проводятся в присутствии руководителей этих формирований (представителей органов, осуществляющих руководство ими).

К участию в проверке конкретных сигналов о фактах нарушений законодательства прокурор может привлекать специалистов из числа членов проверяемых общественных объединений. Это может иметь важное значение для выявления нарушений, которые установлены при просмотре документов. Кроме того, от участников общественных формирований в ходе прокурорской проверки могут поступить дополнительные све-

¹ См. подробнее: информационные письма первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 14.10.2008 № 72/3-58-08 «О мерах по усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства об общественных объединениях», от 28.04.2010 № 7/5-132-09 «О положительном опыте работы прокуратуры Ленинградской области при организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о некоммерческих организациях».

дения о совершенных нарушениях закона, которые ранее не были известны.

Особое внимание должно быть обращено на проверку соответствия законам издаваемых органами власти, их должностными лицами, руководителями общественных организаций правовых актов, касающихся реализации права граждан на объединение. Причем методика осуществления надзора за законностью правовых актов избирается исходя из задачи своевременного выявления уже изданных, не соответствующих законам правовых актов и принятия мер к тому, чтобы предотвратить их реализацию. Как указывается в приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в целях предотвращения принятия противоречащих законам правовых актов прокурорам необходимо установить взаимодействие с представительными (законодательными) органами субъектов Федерации и обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе (разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, участие в составе рабочих групп, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и т.д.).

Например, согласно сведениям, размещенным 23.01.2012 г. в новостном блоке официального интернет-представительства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, органами прокуратуры Московской области был проанализирован Закон Московской области от 12.01.2005 № 4/2005-03 «О народных дружинах в Московской области», которым предусмотрено, что в целях содействия правоохранительным органам в охране общественного порядка, участия в предупреждении и пресечении правонарушений на территории Московской области могут создаваться добровольные объединения граждан — народные дружины. Анализ данного закона показал, что его отдельные положения о возможности финансирования и материально-технического обеспечения деятельности народных дружин за счет средств соответствующих целевых бюджетных фондов противоречат требованиям Бюджетного кодекса РФ (в настоящее

время этим кодексом создание целевых бюджетных фондов не предусмотрено, а ранее действующая его ст. 17, которая предусматривала возможность создания такого фонда, исключена). Поэтому в целях приведения закона области в соответствие с требованиями федерального законодательства 28.12.2011 г. прокуратурой области в Московскую областную Думу принесен протест, который рассмотрен на заседании Думы. Депутаты областной Думы согласились с протестом прокурора Московской области. На этом же заседании депутатами принят Закон Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О народных дружинах в Московской области», согласно которому незаконные положения из указанного нормативного правового акта исключены¹.

Применительно к сфере религиозных отношений возможные нарушения, допускаемые общественными объединениями, можно определять через установленный в п. 2 ст. 14 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» перечень оснований для ликвидации религиозной организации и запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке. Это — нарушение общественной безопасности и общественного порядка; действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности; принуждение к разрушению семьи; посягательство на личность, права и свободы граждан; нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий; склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии; воспрепятствование получению обязательного образования; принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения; воспрепятс-

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74733/>

твоевание угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения или применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения; побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.

Кроме того, нарушения как в деятельности религиозных общественных образований, так и по отношению к ним иных общественных структур нередко связаны с несоблюдением законоположений о том, что никто не обязан сообщать о своем отношении к религии, не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии; с игнорированием запрета на вовлечение малолетних в религиозные объединения, а также обучением малолетних религии вопреки их воле и без согласия их родителей или лиц, их заменяющих; с воспрепятствованием осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе сопряженным с насилием над личностью, с умышленным оскорблением чувств граждан в связи с их отношением к религии, с пропагандой религиозного превосходства, с уничтожением или повреждением имущества либо с угрозой совершения таких действий; с проведением публичных мероприятий, размещением текстов и изображений, оскорбляющих религиозные чувства граждан, вопреки прямому запрету, вблизи объектов религиозного почитания.

Отмечены незаконные попытки участия религиозных объединений в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участия в деятельности политических партий и политических движений, в том числе оказания им материальной и иной помощи, в выполнении функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений (особенно медицинского профиля) и органов местного самоуправления.

В ряде случаев в органы прокуратуры поступают сигналы от граждан о том, что члены религиозных групп, пропагандируя превосходство собственных религиозных убеждений, настойчиво звонят гражданам по телефону, ходят по квартирам и против воли хозяев пытаются войти в жилище для навязывания разговора о религии, стремятся посеять среди населения идею о плохой жизни в стране и превосходстве лиц, вступивших в представляемую ими религиозную группу. Отмечены факты разрушения семей, члены которых состоят в какой-нибудь религиозной группе. Такие действия не должны оставаться без внимания прокуроров и их следует тщательно проверять.

Следует отметить, что практическая деятельность прокуратуры и органов государственного контроля в сфере действия законов об общественных объединениях предполагает также широкий выбор специфичных форм их взаимодействия.

Например, в соответствии с Соглашением Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Минюста России от 25.03.1998 № 18 «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере надзора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и деятельностью общественных и религиозных объединений» и принятым для организации исполнения данного Соглашения распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации от 30.07.1998 № 49/7р можно назвать следующие формы взаимодействия прокуратуры с Минюстом России:

совместная деятельность по подготовке проектов нормативных правовых актов, разработке, принятию и выполнению комплексных программ и определению приоритетов по борьбе с правонарушениями и преступлениями;

взаимный обмен информацией по вопросам выявления и устранения нарушений законодательства;

автоматизированный учет сведений о неправомерных действиях общественных и религиозных объединений и принятых мерах реагирования на основании информации соответствующих подразделений Генеральной прокуратуры РФ;

осуществление согласованных мероприятий по предупреждению и пресечению незаконной деятельности общественных и религиозных объединений, направленной на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, для чего Генеральная прокуратура РФ каждое полугодие информирует Минюст России о мерах реагирования по поступившим из министерства материалам о незаконных правовых актах и действиях общественных и религиозных объединений;

систематическое обсуждение на совместных заседаниях коллегий результатов совместной деятельности;

разработка согласованных предложений по совершенствованию законодательства о государственном надзоре и контроле за нормотворческой и правоприменительной практикой федеральных министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации, общественных и религиозных объединений;

организация совместных семинаров, иных учебно-методических мероприятий по вопросам исполнения законодательства об общественных объединениях.

Разумеется, осуществление совместной деятельности во всех случаях недопустимо смешивать с подменой ведомственных функций и правомочий ее участников. Поэтому при взаимодействии органов прокуратуры с органами государственного контроля должен учитываться организационно-правовой статус этих структур.

Практика показывает, что взаимодействие прокуроров с органами контроля — необходимое средство повышения эффективности функционирования органов контроля и устранения дублирования в их работе, соотнесения применяемых средств, обладает при этом обоюдно значимым действием и придает завершенный вид системе государственной защиты права граждан на объединение.

6. СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА ВЫЯВЛЕННЫЕ НАРУШЕНИЯ

Высокий уровень требований, предъявляемых в настоящее время к деятельности органов прокуратуры, подчеркивает важное значение вопроса о выборе средств прокурорского реагирования на нарушения законов об общественных объединениях.

Средства прокурорского реагирования на нарушения законов об общественных объединениях определены подп. 2 и 3 ст. 22, ст. 23–25.1, 27 и 28 Закона о прокуратуре, а также Законом об общественных объединениях (гл. V), федеральными законами «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ст. 14), «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 6, 7, 9, 10), «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ст. 10, 29–31), «О национально-культурной автономии» (ст. 6), «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (ст. 15–17), «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ст. 10, 13, 14), «О некоммерческих организациях» (ст. 18–21), установивших основания и порядок приостановления и ликвидации общественных объединений соответствующих организационно-правовых форм и видов.

Прокурору важно сделать правильную правовую оценку итогов проверки, определить средства реагирования, адекватные характеру выявленных нарушений. Правовые средства прокурорского реагирования в каждом конкретном случае избираются в зависимости от характера допущенных нарушений законов, степени их распространенности и тяжести наступивших последствий.

Многофункциональность прокурорской деятельности придает полномочиям прокурора универсальный характер и в целях предупреждения и устранения нарушений в сфере действия законов об общественных объединениях позволяет использовать широкую палитру средств: приносить протесты, выносить представления, объявлять предостережения, заявлять иски в суды, возбуждать административные производства, выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих мате-

риалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений, направлять требования в уполномоченные органы о принятии к нарушителям иных мер ответственности. Применение любого из указанных средств с последующим решением юридического дела относится к финальной стадии осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Особо следует отметить, что согласно ст. 42 Закона об общественных объединениях при неустранении общественными объединениями совершенных ими нарушений Конституции Российской Федерации и законодательства, а также при продолжении ими действий, противоречащих уставным целям, Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненный ему соответствующий прокурор вправе приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев. Деятельность общественного объединения может быть также приостановлена прокурором в порядке и по основаниям, предусмотренными ст. 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Приостановление деятельности общественного объединения фактически означает, что временно прекращается его деятельность как учредителя средств массовой информации. Ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации и другие массовые публичные мероприятия, принимать участие в выборах всех звеньев органов власти, использовать банковские вклады за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, и уплате штрафов. В то же время общественное объединение по-прежнему вправе свободно распространять информацию о своей деятельности; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни; вносить предложе-

ния в органы государственной власти; осуществлять в соответствии с положениями своего устава предпринимательскую (хозяйственную) деятельность и т.д.

Кроме названного неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям, в силу требований ст. 44 Закона об общественных объединениях являются основанием для ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности по заявлению прокурора в судебном порядке.

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации, влечет прекращение его деятельности без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

Верховным судом Российской Федерации в определении от 15.12.2009 № 44-Г09-41 был выработан ряд принципиальных положений по указанному поводу:

а) исходя из конституционно-правового смысла общественное объединение нельзя ликвидировать лишь по формальному признаку неоднократности нарушений требований закона даже при условии их доказанности;

б) характер допущенных общественным объединением нарушений, а также вызванные ими последствия должны быть настолько существенными и неустранимыми, чтобы восстановление законности было возможно только путем его ликвидации;

в) ликвидация общественного объединения как мера реагирования на нарушения действующего законодательства должна применяться в соответствии с общеправовыми принципами юридической ответственности и быть соразмерной допущенным общественным объединением нарушениям и вызванным ими последствиям.

Федеральным законом от 10.01.2006 № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» в ст. 44 Закона об общественных объединениях

введено положение, согласно которому заявление в суд о ликвидации международного или общероссийского общественно-го объединения вносится Генеральным прокурором Российской Федерации, а заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения — прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», или соответствующим территориальным органом федерального органа государственной регистрации (причем разграничение полномочий органов прокуратуры и Минюста России выстраивается в контексте разграничения компетенции надзорного ведомства со всяким другим контролирующим органом).

Например, в 2008 г. существенные нарушения были выявлены Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Общероссийской общественной организации «Академия проблем безопасности, обороны и правопорядка», активно позиционировавшей себя как государственная структура, наделенная соответствующими полномочиями. В числе прочего Академией были утверждены идентичные государственным ордена, медали, нагрудные знаки, ученые степени, форма одежды и воинские звания. При этом возможности награжденных лиц (видных российских и зарубежных политических, военных и общественных деятелей) использовались для расширения влияния Академии, лоббирования интересов коммерческих структур. Отдельным лицам названные «награды» вручались за денежное вознаграждение, что влекло их использование в личных целях, в том числе для совершения преступлений. Указанные обстоятельства послужили основанием для направления заявления о ликвидации Академии в Верховный суд Российской Федерации и были доведены до сведения прокуроров субъектов Российской Федерации в информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 14.10.2008 № 72/3-58-08.

В случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности общественного объединения признаков экстремизма, в соответствии со ст. 7 Федерального закона

«О противодействии экстремистской деятельности» Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненным ему соответствующим прокурором выносятся **предупреждение** в письменной форме о недопустимости такой деятельности. В последующем по заявлению прокурора общественное объединение может быть ликвидировано по основаниям, предусмотренным этим законом.

Необходимо отметить, что законодатель различает категории «ликвидация» и «запрет деятельности» общественного объединения. Подтверждением указанного служат положения ГПК РФ, согласно абз. 3 п. 1 ст. 26 которого Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции гражданские дела о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения либо иного структурного подразделения политической партии, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации.

Действенной мерой укрепления законности в рассматриваемой сфере является применение и других традиционных для прокуратуры средств прокурорского реагирования.

Так, согласно новостному блоку интернет-сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.09.2012 по инициативе прокурора г. Горячий Ключ Краснодарского края мировым судьей к административной ответственности по ст. 20.28 КоАП РФ были привлечены лица, распространявшие агитационные материалы и проводившие работу по вовлечению граждан в ряды участников межрегионального объединения «Духовно-Родовая Держава Русь». Причем функционирование данной

организации на тот момент уже было приостановлено в связи с направлением прокурором Московской области заявления о запрете ее деятельности в Московский областной суд. К настоящему времени организация признана экстремистской, а ее деятельность на территории Краснодарского края пресечена.

Также на сайте неоднократно сообщалось о направлении во II и III квартале 2012 г. прокуратурой Центрального административного округа г. Москвы ряду активистов общественных объединений предостережений о недопустимости нарушения закона ввиду имеющихся сведений об эпизодически планируемых ими в столице протестных акциях.

Важными элементами организации надзорной работы прокурора, определяющими эффективность реализации каждого из средств прокурорского воздействия на правонарушителей, являются контроль за выполнением предъявляемых к ним требований, оценка результативности и достаточности принятых мер.

Работа органов прокуратуры должна сочетаться с активизацией взаимодействия с правозащитными и иными общественными объединениями. Единая цель — защита прав и свобод человека и гражданина обуславливает необходимость взаимного уважения, доверия и ответственности при осуществлении взаимодействия прокуратуры с правозащитными и иными общественными объединениями¹.

В достижении поставленных перед прокуратурой целей с помощью участия общественных объединений могут решаться разнообразные задачи: профилактика любых антиобщественных действий и антиобщественного поведения; правовое просвещение, пропаганда действующего законодательства; содействие воспитанию законопослушной гражданской позиции, преодолению правового нигилизма и повышению правовой

¹ См., напр.: информационные письма Генеральной прокуратуры РФ от 06.04.2009 № 73/2-572-2008 «О саморегулируемых организациях в сфере строительства»; от 21.12.2009 № ИСУб-22-101724 «Об участии прокурорских работников в деятельности Общероссийской организации «Ассоциация юристов России»; от 07.04.2010 № 72/1-45д-2010 «Об опыте взаимодействия органов прокуратуры с общественными и правозащитными организациями» и др.

культуры населения; повышение юридической осведомленности граждан и их информированности о специфике деятельности органов прокуратуры.

Кроме того, развитие деловых отношений с различными общественными формированиями может способствовать повышению информированности и квалификации самих прокурорских работников, что достигается в числе прочего за счет широкого внедрения прогрессивных технологий, заимствования современных форм и методов обучения кадров, практикуемых в некоторых общественных объединениях.

Практика активного диалога власти и гражданских структур в целом уже доказала способность выработки совместных продуктивных решений, определения дальнейших действий и консолидации усилий с органами прокуратуры, а также оценки качества их работы. Продолжающийся процесс совершенствования законов об общественных объединениях, развитие гражданского общества требуют от прокуроров (с учетом решаемых органами прокуратуры в конкретных условиях целей и задач) углубления сотрудничества с общественными структурами, интенсивного поиска и внедрения в практику новых подходов к организации взаимодействия с ними.

С.А. Кошелев

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Положения Конституции Российской Федерации свидетельствуют о решительном переходе государства на путь построения демократического общества, где главной ценностью является человек. На данном пути российское государство столкнулось с рядом требующих решения проблем, среди которых выделяется обеспечение защиты сферы частной жизни гражданина.

Согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии со ст. 17, 23 и 24 Конституции Российской Федерации в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. При этом сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

В той или иной степени обработка персональных данных осуществляется всеми организациями и учреждениями, существенное различие в объеме и значимости персональных данных которых обуславливает соответствующий объем организационных и технических мер, направленных на охрану персональных данных. Указанное объективно является логичным, поскольку требования к обработке персональных данных работника организации малого предпринимательства не могут быть идентичны требованиям, предъявляемым к аналогичной работе, осуществляемой Пенсионным фондом Российской Федерации, Феде-

ральной налоговой службой, Федеральной службой по труду и занятости и другим организациями и учреждениями, располагающими персональными данными значительного объема и содержания в отношении широкого круга лиц.

Правоприменительная практика свидетельствует о необходимости активизации и повышения эффективности прокурорского надзора на данном направлении деятельности, принятия комплекса мер прокурорского реагирования в соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации.

В особенности это связано с наступлением цифрового века — века компьютеров, информатизации и глобальных сетей, что приносит как новые возможности, так и новые затруднения. Одной из проблем, стоящих наиболее остро, является проблема защиты персональных данных при их обработке через интернет-ресурсы.

Так, с развитием компьютерных технологий каждый желающий может обнаружить в компьютерной сети Интернет значительное количество сведений, относящихся к персональным данным граждан. При этом свои данные граждане раскрывают зачастую сами, например при оформлении товара или пассажирских билетов, регистрации на веб-сайтах в социальных сетях и т.д. Однако далеко не всегда лица, получившие такую информацию, добросовестно ее сохраняют.

Ужесточение требований к обработке персональных данных, безусловно, повысило уровень их защищенности со стороны операторов персональных данных (государственных органов, муниципальных органов, юридических или физических лиц, самостоятельно или совместно с другими лицами организующих и (или) осуществляющих обработку персональных данных, а также определяющих цели обработки персональных данных, состав персональных данных, подлежащих обработке, действия (операции), совершаемые с персональными данными). При этом значительно возрос рынок услуг по обеспечению информационной безопасности, технических и программных средств защиты.

Вместе с тем нарушения в данной сфере свидетельствуют о негативной тенденции и динамике ежегодного количественного возрастания числа выявляемых правонарушений. При

этом нарушения выявляются как в технических аспектах защиты информации, так и при нормативном закреплении требований к защите персональных данных.

Следует отметить, что одной из отличительных черт нарушений в данной сфере является их латентность, и в отдельных случаях установить источник утечки персональных данных не представляется возможным.

Таким образом, с учетом того, что основное предназначение органов прокуратуры состоит в комплексном обеспечении защиты прав граждан и государства, прокурорский надзор в анализируемой сфере должен занимать важное место в их работе.

При этом целью деятельности прокуроров является не только обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, но и предотвращение нарушений путем оперативного и адекватного реагирования на неправомерные действия в области персональных данных.

Необходимо отметить, что деятельность органов прокуратуры в рассматриваемой сфере правоотношений должна быть построена на принципах гласности, открытости и доступности информации о ней как для граждан, так и для операторов персональных данных.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И КОМПЕТЕНТНЫЕ ОРГАНЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Проблемы и вытекающие из них нарушения при обработке персональных данных и конфиденциальной информации в целом, безусловно, характерны не только для Российской Федерации, но и для любого другого государства. Во всем мире стремятся надлежащим образом организовать защиту персональных данных на уровне государства, принимая законы и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие порядок сбора, хранения и использования соответствующих сведений.

История развития законодательства о защите персональных данных в мире насчитывает не одно десятилетие. Его развитие

и становление тесно связаны с развитием прав и свобод человека и гражданина и самое главное — с правом на неприкосновенность частной жизни.

Право на неприкосновенность частной сферы как юридическая категория зародилось в США.

Сформированная в США концепция прайвеси¹ оказала большое влияние на становление современной системы прав и свобод человека.

На Генеральной Ассамблее ООН была утверждена 10.12.1948 г. Всеобщая Декларация прав человека, ст. 12 которой предусматривает, что никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию; каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства и таких посягательств.

В 1950 г. аналогичная норма была закреплена в ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в следующей формулировке: «каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции». Участником Конвенции также являлась Россия. В соответствии с этими документами право на неприкосновенность частной жизни получило признание в качестве неотъемлемого права каждого человека.

Российская Федерация подписала 07.11.2001 г. Конвенцию Совета Европы от 28.01.1981 о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, которая была ратифицирована Федеральным законом от 19.12.2005 № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных».

В соответствии с данной Конвенцией Российской Федерацией приняты обязательства по приведению в соответствие с нор-

¹ В английском языке термином «прайвеси» (privacy) обозначаются все стороны частной жизни, в русском языке он не имеет буквального эквивалента.

мами европейского законодательства деятельности в области защиты прав субъектов персональных данных.

Необходимо отметить, что Конвенцией от 28.01.1981 г. предусмотрено, что для защиты данных личного характера, хранящихся в автоматизированных файлах данных, принимаются надлежащие меры безопасности, направленные на предотвращение их случайного или несанкционированного уничтожения или случайной потери, а также на предотвращение несанкционированного доступа, их изменения или распространения. Государство, принявшее на себя обязательства, обязуется предусмотреть надлежащие санкции и средства правовой защиты в случае нарушения норм внутреннего законодательства, воплощающих основополагающие принципы защиты данных, изложенные в Конвенции.

Институт персональных данных в России сравнительно молодой. Защита персональных данных началась осуществляться в России, разумеется, и до ратификации Конвенции от 28.01.1981.

Федеральным законом от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» впервые было законодательно закреплено понятие персональных данных. Согласно ст. 2 указанного закона персональные данные — это сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность. Кроме того, данным законом устанавливались общие принципы сбора, использования информации о гражданах. Согласно этому закону персональные данные были отнесены к информации конфиденциального характера. Впоследствии был принят Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее — Федеральный закон № 152-ФЗ).

Целью Федерального закона № 152-ФЗ является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 2). Этот закон определяет ключевые понятия в данной сфере, устанавливает принципы и условия обработки персональных данных, контроль и надзор за обработкой персональных данных,

закрепляет права субъекта персональных данных и обязанности оператора.

В силу требований, предусмотренных ст. 19 Федерального закона № 152-ФЗ, Правительство Российской Федерации с учетом возможного вреда субъекту персональных данных, объема и содержания обрабатываемых персональных данных, вида деятельности, при осуществлении которого обрабатываются персональные данные, актуальности угроз безопасности персональных данных устанавливает:

1) уровни защищенности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных в зависимости от угроз безопасности этих данных;

2) требования к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных, исполнение которых обеспечивает установленные уровни защищенности персональных данных;

3) требования к материальным носителям биометрических персональных данных и технологиям хранения таких данных вне информационных систем персональных данных.

Постановлением Правительства РФ от 17.11.2007 № 781 утверждено Положение об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных, а требования к материальным носителям биометрических персональных данных и технологиям хранения таких данных вне информационных систем персональных данных определены Постановлением Правительства РФ от 06.07.2008 № 512. Приняты и действуют также другие правовые акты в данной сфере.

Так, совместным приказом Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, Федеральной службы безопасности и Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 13.02.2008 № 55/86/20 утвержден порядок проведения классификации информационных систем персональных данных, представляющих собой совокупность персональных данных, содержащихся в базах данных, а также информационных технологий и технических средств, позволяю-

щих осуществлять обработку таких персональных данных с использованием средств автоматизации.

Согласно Порядку классификация информационных систем проводится государственными органами, муниципальными органами, юридическими и физическими лицами, организующими и (или) осуществляющими обработку персональных данных, а также определяющими цели и содержание обработки персональных данных (то есть самими операторами). Указанная классификация информационных систем проводится на этапе создания информационных систем или в ходе их эксплуатации (для ранее введенных в эксплуатацию и (или) модернизируемых информационных систем) с целью установления методов и способов защиты информации, необходимых для обеспечения безопасности персональных данных

По результатам классификации определяются следующие категории обрабатываемых в информационной системе персональных данных:

категория 1 — персональные данные, касающиеся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных и философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни;

категория 2 — персональные данные, позволяющие идентифицировать субъекта персональных данных и получить о нем дополнительную информацию, за исключением персональных данных, относящихся к категории 1;

категория 3 — персональные данные, позволяющие идентифицировать субъекта персональных данных;

категория 4 — обезличенные и (или) общедоступные персональные данные.

Необходимо отметить, что нормы, регламентирующие данную сферу, содержатся в значительном количестве нормативных правовых актов, что связано с обработкой персональных данных в различных областях жизнедеятельности: начиная от отношений, в которые граждане вступают по собственной воле, например, заключая трудовой или гражданско-правовой договор, и заканчивая публичными правоотношениями, например, отношения, где гражданин выступает в качестве налогоплательщика.

Обеспечивая защиту персональных данных, Российская Федерация укрепляет правовую защищенность и безопасность личности и создает благоприятную обстановку для всестороннего развития граждан и общества в целом.

При этом необходимо отметить, что соответствии со ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора.

С учетом значимости рассматриваемой сферы правоотношений вопросам контроля и надзора за обработкой персональных данных, а также применения соответствующих мер ответственности, посвящена отдельная глава Федерального закона № 152-ФЗ.

В соответствии со ст. 23 этого закона уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных, на который возлагается обеспечение контроля и надзора за соответствием обработки персональных данных требованиям действующего законодательства, является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи.

Таким органом согласно Постановлению Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), находящаяся в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В соответствии с п. 5.1.1.4 и п. 5.2.4 названного Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Роскомнадзор осуществляет государственный контроль и надзор за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также ведет реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных.

Основными задачами Роскомнадзора как уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных являются: осуществление государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных; ведение реестра операторов, осуществляющих обработку персональных данных; рассмотрение обращений граждан — субъектов персональных данных, а также принятие в пределах своих полномочий решений по результатам их рассмотрения; представление интересов субъектов персональных данных в суде, в том числе обращение с исковыми заявлениями в защиту их нарушенных прав; подготовка предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования в области защиты прав субъектов персональных данных; организация международного сотрудничества по вопросам деятельности в области защиты прав субъектов персональных данных.

Согласно ч. 4 ст. 19 Федерального закона № 152-ФЗ состав и содержание необходимых для выполнения установленных Правительством Российской Федерации требований к защите персональных данных для каждого из уровней защищенности, организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности, и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, в пределах их полномочий.

Таковыми органами являются соответственно Федеральная служба безопасности (ФСБ России) и Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России).

Безусловно, наибольшая результативность проверки достигается при взаимодействии контролирующих органов (ФСБ России, ФСТЭК России и Роскомнадзора), а именно в форме проведения проверок с привлечением специалистов в рамках осуществления государственного контроля (надзора) за соблю-

дением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области персональных данных.

Следует отметить, что проведение проверок с привлечением специалистов позволяет не только повысить их эффективность, но и снизить административную нагрузку (количество проверок органов государственного контроля (надзора) на операторов, осуществляющих обработку персональных данных).

В качестве примера можно привести проверки с привлечением необходимых специалистов, проведенные в 2011 г. в отношении Пенсионного фонда Российской Федерации и шести негосударственных пенсионных фондов. По результатам совместных контрольно-надзорных мероприятий в деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации фактов незаконной передачи персональных данных застрахованных лиц, а также условий, способствующих утечке персональных данных из информационной системы Пенсионного фонда Российской Федерации, установлено не было.

Однако в деятельности негосударственных пенсионных фондов были выявлены нарушения требований законодательства Российской Федерации в области персональных данных в части, касающейся несоблюдения в полной мере установленных требований конфиденциальности и безопасности. Кроме того, в отдельных случаях установлены факты несоответствия сведений, содержащихся в уведомлении, ранее направленном в адрес уполномоченного органа, фактической деятельности, неисполнения требований по информированию застрахованного лица о начале обработки его персональных данных, а также отсутствия в текстах соответствующих договоров существенных условий обеспечения конфиденциальности и безопасности обрабатываемых персональных данных.

Необходимо отметить, что дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 13.11 КоАП РФ (нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)), может быть возбуждено только по постановлению прокурора.

2. ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ, ВЫЯВЛЯЕМЫЕ ПРОКУРОРАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА В СФЕРЕ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

В процессе осуществления надзорных полномочий в анализируемой сфере органами прокуратуры выявляются и в большинстве случаев успешно устраняются многочисленные нарушения норм законодательства о персональных данных.

Одним из наиболее часто встречающихся нарушений в данной сфере является нарушение законодательства о персональных данных в сфере ЖКХ, в трудовых правоотношениях.

Так, например, ОАО на основании заключенных с жителями договоров осуществляет управление многоквартирными жилыми домами, расположенными на территории поселений одного из района. При осуществлении своей деятельности организация обрабатывает персональные данные жильцов указанных домов — фамилия, имя, отчество, адрес места жительства и др. ОАО заключило агентский договор с МУП, в соответствии с условиями которого последнее обязалось рассчитывать платежи за жилищно-коммунальные услуги для населения, собирать с населения и перечислять денежные средства за жилищно-коммунальные услуги, вести оборотные ведомости за содержание и ремонт жилых помещений и коммунальные услуги.

Однако, заключив договор, управляющая компания в нарушение требований ст. 3, 6 и 9 Федерального закона № 152-ФЗ передала МУП персональные данные жильцов без их согласия, без уведомления уполномоченного органа по защите прав субъекта персональных данных, без указания в договоре обязанности по обеспечению конфиденциальности данных.

При этом МУП в нарушение требований ст. 7 Федерального закона № 152-ФЗ направляет жителям домов, находящихся в управлении ОАО, в незапечатанном виде счета, содержащие персональные данные жильцов. Указанное позволяет неограниченному кругу лиц получить доступ к персональным данным жильцов домов.

Кроме того, в ходе проведенных проверок выявлялись факты нарушения требований ст. 18.1 и 19 Федерального закона

№ 152-ФЗ, выразившиеся в непринятии достаточных мер по обеспечению безопасности персональных данных, что в свою очередь может привести к неправомерному или случайному доступу к ним, уничтожению, изменению, блокированию, копированию, предоставлению, распространению персональных данных, а также к иным неправомерным действиям в отношении персональных данных.

Выявляются факты непринятия локальных нормативных актов по вопросам обработки персональных данных, в том числе локальных нормативных актов, устанавливающих процедуру обработки, сбора персональных данных, а также определяющих политику оператора в отношении обработки персональных данных.

Работников не знакомят с локальными актами о защите информации при работе с персональными данными.

В центрах занятости населения выявляются факты отсутствия сведений о согласии или несогласии субъектов персональных данных на передачу персональных данных работодателю в целях подбора подходящей работы.

Кроме того, устанавливаются факты ненадлежащего оформления списков лиц, допущенных к обработке персональных данных, либо лица, осуществляющие обработку персональных данных, не указаны в списках лиц, осуществляющих их обработку.

Подобные нарушения выявляются как в различных ведомствах и организациях, так и в органах местного самоуправления.

Значительное количество нарушений в данной сфере выявляется прокурорами в связи с использованием коллекторскими агентствами персональных данных заемщиков, получаемых по договорам с кредитными организациями.

Вопросы защиты персональных данных, исполнения требований Федерального закона № 152-ФЗ в настоящее время активно обсуждаются не только специалистами-операторами, органами контроля, но и всеми гражданами.

Повсеместность использования в той или иной степени персональных данных и в то же время относительная латентность совершаемых нарушений в анализируемой сфере затрудняют организацию и проведение плановых надзорных мероприятий.

В связи с этим особое внимание необходимо уделять работе с обращениями граждан.

В органах прокуратуры отсутствует статистика обращений граждан по вопросам защиты персональных данных. Однако согласно данным Роскомнадзора, ежегодно количество обращений в данной сфере возрастает. Так, в 2008 г. в адрес Федеральной службы поступило 146 обращений граждан; в 2009 г. — 465; в 2010 г. — 1829; в 2011 г. — 3920.

В связи с этим вопросы правовой и технической защищенности персональных данных, в том числе в информационных ресурсах, должны находиться на постоянном контроле самих операторов, уполномоченных органов государственного контроля и органов прокуратуры.

3. ПРЕДМЕТ, МЕТОД НАДЗОРА И МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ В СФЕРЕ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Права граждан при обработке их персональных данных, операторов персональных данных охраняются законодательством и должны защищаться правоохранительными и судебными органами, органами исполнительной власти. Однако они не всегда должным образом выполняют эту задачу и на практике сами нередко ущемляют права граждан, что негативно сказывается на состоянии законности в целом и защите прав каждого человека в отдельности.

Основными задачами органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства о персональных данных являются обеспечение строгого и неукоснительного соблюдения прав граждан в данной сфере, а также выявление и устранение существующих недоработок в анализируемой сфере и своевременное предупреждение совершения правонарушений и их негативных последствий.

Исходя из требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» применительно к сфере

защиты персональных данных цели прокурорского надзора состоят в следующем:

надзорными средствами обеспечить соблюдение требований Конституции РФ при реализации субъектами персональных данных права на их защиту;

мерами прокурорского реагирования добиваться неуклонного исполнения законов в деятельности хозяйствующих лиц и других участников данной сферы отношений, а также защиты их прав.

Предметом прокурорского надзора за соблюдением законодательства о персональных данных является соблюдение федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов и принятых на их основе подзаконных нормативных правовых актов, определяющих правовое пространство свободы в сфере обработки персональных данных, то есть соблюдения законности операторами, осуществляющими их обработку.

Предмет прокурорского надзора определяет основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о персональных данных, которыми являются следующие:

1) соблюдение правовых требований при разработке и принятии правовых актов в анализируемой сфере (соблюдение организационно-правовых требований);

2) соблюдение технических требований при обработке персональных данных (как информационных, так и физических требований к защите объектов, на которых осуществляется обработка персональных данных);

3) соблюдение операторами требований по контролю за деятельностью работников по неукоснительному соблюдению пра-

вовых актов, регламентирующих обработку персональных данных, в особенности по недопущению разглашения персональных данных граждан.

В общепринятом значении методикой прокурорского надзора является совокупность основанных на законе приемов и способов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов, способствующих им условий и обстоятельств. Выявление нарушений прав и свобод субъектов персональных данных заключается в установлении фактов несоблюдения и невыполнения нормативных правовых актов, охраняющих и обеспечивающих защиту персональных данных, а также в установлении лиц, совершивших нарушения в данной сфере и попустительствовавших им, привлечении их к ответственности, а также установлении обстоятельств, способствовавших этим правонарушениям.

Для каждого конкретного направления прокурорского надзора разработка методики проведения проверки основывается на анализе и обобщении прокурорской практики и состояния законности, использовании системы научно обоснованных рекомендаций о способах, приемах и средствах достижения целей и решения задач функционирования прокуратуры.

Однако результаты такого анализа не всегда достаточны для выбора наиболее оптимальной и эффективной методики проведения прокурорской проверки, поскольку практическая деятельность всегда вносит свои коррективы.

Так, для успешного противодействия нарушениям прав и свобод граждан главную роль играет умело организованный процесс проверки (выявления нарушений). Под выявлением следует понимать процесс (поиск), направленный на установление события нарушения, в том числе способов его совершения. В методике выявления прокурором нарушений прав и свобод субъектов персональных данных, а также обстоятельств, способствующих им, целесообразно не только использовать выявление обстоятельств совершения конкретного правонарушения, но и с учетом специфики надзорной практики устанавливать и давать правовую оценку явлениям в целом или их отдельным сторонам, имеющим отношение к совершенному нарушению.

Грамотно применяемые методики выявления прокурором нарушений прав и свобод субъектов персональных данных способствуют также более эффективному предупреждению и пресечению преступлений в данной сфере.

Для повышения эффективности на данном направлении прокурорам необходимо направлять надзорную работу как на своевременное обнаружение признаков преступлений в данной сфере, так и на создание на поднадзорной территории обстановки, затрудняющей совершение таких правонарушений.

Важным этапом работы прокурора по выявлению нарушений прав и свобод субъектов персональных данных является анализ исходных данных и обоснованное предположение о сущности выявленного правонарушения или отдельных его сторон и обстоятельств, в том числе способах совершения.

Методика проведения проверок складывается путем определения:

1) задач органов прокуратуры в соответствующей сфере по надзору за исполнением определенных законов или их групп;

2) перечня (примерного) вопросов, которые надлежит выяснить на различных объектах у должностных лиц и граждан;

3) совокупности источников и носителей информации;

4) информации о состоянии исполнения соответствующего законодательства и деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере правовых отношений, имеющейся в данном и иных подразделениях, органе прокуратуры в целом;

5) основных (типичных) видов нарушений соответствующих законов и их признаки;

6) характерных, оправдавших себя в типичных ситуациях методов и приемов надзорных действий прокуроров, совокупности (наборов) таких действий, совершаемых в определенной последовательности (алгоритмы действий) в целях установления и проверки данных о правонарушениях, требующих прокурорского реагирования;

7) особенностей взаимодействия с иными территориальными, а также военными, транспортными и специализированными прокуратурами;

8) индивидуальных и комплексных мер прокурорского реагирования на установленные нарушения законов, обстоятельства,

им способствовавшие, и мер контроля за их фактическим устранением.

С учетом изложенного методика прокурорского надзора за исполнением законов, обеспечивающих права и свободы граждан при обработке персональных данных, основана на знании прокурором правовой базы, типичных нарушений прав и свобод в данной сфере, способов совершения этих правонарушений, их признаков, обстоятельств, способствующих их совершению, а также источников информации о нарушениях в сфере защиты персональных данных.

Важную роль для эффективного противодействия нарушениям прав и свобод граждан играет своевременность их обнаружения, которая в значительной степени зависит от знания прокурором признаков соответствующих правонарушений на различных этапах.

Таким образом, в целях эффективного осуществления надзора в обозначенной сфере необходимо на постоянной основе изучать федеральное законодательство, соответствующие ведомственные документы, результаты контрольной работы правоохранительных и контролирующих органов, систематизировать полученную информацию о нарушениях законодательства в данном направлении, составлять перечень вопросов, подлежащих выяснению в поднадзорных органах и организациях, координировать действия правоохранительных и контрольно-надзорных органов при организации проверок.

Проверку начинать следует с составления и утверждения плана проверки, изучения действующего законодательства о персональных данных, получения из открытых источников, в том числе сети Интернет, и уполномоченных органов сведений о проведенных в указанной сфере проверках и их результатах, анализа результатов ранее проведенных проверок, в том числе по обращениям граждан. Кроме того, необходимо заблаговременно решить вопрос о необходимости привлечения к проверке специалистов и согласовать с ними дату и время проверки.

В процессе осуществления проверки, проводимой, как правило, с выходом в поднадзорные ведомства и органы, необходимо устанавливать круг полномочий организации или учреждения.

И, как отмечалось ранее, важное значение имеет гласность надзорной деятельности органов прокуратуры. В связи с чем по результатам проверки в целях профилактики правонарушений необходимо подготовить материалы для их публикаций в средствах массовой информации. Кроме того, о состоянии законности и правопорядка в данной сфере могут быть проинформированы органы власти и общественность.

Выявив нарушения законов, установив обстоятельства, способствующие нарушениям, виновных лиц, прокурор принимает меры к их устранению и недопущению в будущем, а также привлечению к установленной законом ответственности виновных лиц.

Прокурор принимает меры реагирования исходя из собранных в процессе проверки материалов и их правовой оценки. При этом он руководствуется основными положениями, содержащимися в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» и приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

В случае игнорирования изложенных в представлении законных требований прокурор вправе возбудить производство об административном правонарушении в соответствии со ст. 17.7 КоАП РФ.

В целях недопущения противоправных действий и предупреждения наступления их негативных последствий Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрена такая мера реагирования, как предостережение о недопустимости нарушения закона.

В случаях, когда противоправные деяния содержат признаки преступления, предусмотренного УК РФ, прокурор в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства. Как правило, в анализируемой сфере выявляются нарушения уголовного закона, предусмотренные ст. 137 УК РФ

(нарушение неприкосновенности частной жизни), ст. 272 УК РФ (неправомерный доступ к компьютерной информации), ст. 138 УК РФ (нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений), ст. 140 УК РФ (отказ в предоставлении гражданину информации).

Следует обратить внимание, что характер вмешательства прокуроров в деятельность поднадзорных объектов определяется в соответствии с требованиями п. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которым при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе в рассматриваемой сфере правоотношений, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Н.Н. Честных

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ
КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ
(памятников истории и культуры)**

В ч. 2 ст. 44 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на доступ к культурным ценностям. В этой связи в последнее время актуализируется проблема сохранения культурного наследия. Ежегодно вследствие противоправных действий граждан и юридических лиц, воздействия природных факторов утрачиваются около 200 памятников истории и культуры народов России.

В то же время деятельность федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных в сфере охраны объектов культурного наследия, не в полной мере соответствует ситуации.

В этой связи особую значимость приобретает прокурорский надзор за исполнением законодательства в рассматриваемой сфере.

**1. СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ И ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОПРОСЫ
ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ**

Результаты обобщения состояния законности и практики прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия свидетельствуют о том, что органами прокуратуры, иными правоохранительными и контролирующими

органами выявляются многочисленные нарушения закона в указанной сфере.

Тысячи объектов архитектуры и монументального искусства по всей стране находятся под постоянным негативным природным и антропогенным воздействием и требуют срочных противоаварийных или консервационных работ. Значительное количество объектов культурного наследия, особенно относящихся к жилищному фонду, эксплуатируется с нарушением требований пожарной безопасности, технических норм и правил, без проведения ремонтно-реставрационных работ.

При этом паспортизация и мониторинг состояния памятников истории и культуры проводятся в недостаточном объеме. Распространены факты эксплуатации объектов культурного наследия в отсутствие их паспортов и утвержденных границ, информационных надписей и обозначений, заключенных с их собственниками (пользователями) охранных обязательств.

Нередко памятники истории и культуры эксплуатируются в отсутствие правоустанавливающих документов на них как на объекты недвижимости. Более того, выявляются факты существования бесхозных объектов культурного наследия, что фактически выводит их из-под охраны и приводит к постепенному саморазрушению.

В условиях отсутствия полного реестра памятников истории и культуры, неопределенности с предметом охраны памятников, их составом, границами территорий и зон охраны большое число объектов культурного наследия практически полностью исключено из хозяйственного оборота.

Нередко научная, правовая и хозяйственная неопределенность статуса памятников истории и культуры при агрессивной строительной политике способствует их безвозвратной утрате. Для освобождения земельных участков от объектов культурного наследия они подвергаются поджогам, незаконному сносу, нередко осуществляемому под видом их переноса в иное место.

Выявляются многочисленные факты ведения строительных, ремонтных, земляных и иных работ на территории памятников истории и культуры, а также в их охранных зонах без согласования с органами охраны культурного наследия или с нарушениями охранных обязательств.

Зачастую разработка и утверждение градостроительной документации осуществляются без учета особенностей использования земельных участков, на которых расположены объекты культурного наследия.

Органами государственной власти и местного самоуправления допускается неправомерное предоставление физическим и юридическим лицам земельных участков, на которых расположены памятники истории и культуры, под цели, не связанные с их использованием и сохранением; без согласования с органами охраны культурного наследия; происходит изменение категории и вида разрешенного использования указанных земельных участков.

Серьезную обеспокоенность вызывает ситуация в сфере реставрации объектов культурного наследия, которая нередко подменяется обычным ремонтом либо строительством. В большинстве случаев реставрационные работы ведутся с грубейшими нарушениями методических и технологических норм, в отсутствие лицензий и согласованной в установленном законом порядке проектной документации, без осуществления должного авторского и технического надзора, что приводит к утрате исторической и культурной ценности памятников.

В значительной мере распространенность нарушений закона в указанной сфере обусловлена несовершенством нормативного правового регулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в рассматриваемой сфере, а также тем, что принимаемые указанными органами меры по сохранению, использованию, популяризации и охране объектов культурного наследия не всегда соответствуют сложившейся ситуации.

2. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

2.1. Источники информации о нарушениях законов

Сведения о нарушениях закона об охране объектов культурного наследия можно получить из различных источников, прежде всего из средств массовой информации, сети Интернет,

обращений граждан и организаций, органов государственной власти и местного самоуправления.

Важное значение приобретает информационное взаимодействие с общественными организациями, осуществляющими свою деятельность в рассматриваемой сфере, в частности с подразделениями Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры (ВООПИК).

Данные о соблюдении законов в указанной сфере могут быть получены путем изучения материалов коллегий Счетной палаты Российской Федерации, правоохранительных и контролирующих органов, заседаний и совещаний, отчетов о работе органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных в области охраны памятников истории и культуры.

Кроме того, соответствующие сведения могут содержаться в материалах уголовных, административных, гражданских и арбитражных дел, материалах об отказе в возбуждении уголовных дел.

2.2. Подготовка к проведению проверки

Прежде чем приступить к проведению проверки исполнения законодательства об охране культурного наследия, необходимо выяснить, не являются ли вопросы, подлежащие проверке, предметом судебного рассмотрения, не проводятся ли аналогичные проверки параллельно иными органами государственной власти или местного самоуправления.

При отсутствии необходимости вмешательства непосредственно прокурором он должен решить вопрос об организации соответствующей проверки уполномоченным в области охраны культурного наследия органом государственной власти или местного самоуправления. При этом следует иметь в виду, что в соответствии с подп. 2 п. 2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» соответствующие органы могут проводить внеплановые проверки в случае поступления информации о возникновении угрозы причинения вреда объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации.

При подготовке к проведению проверки прокурор должен:

- изучить международно-правовые договоры, федеральное законодательство и законодательство субъекта Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, принятые по вопросам охраны объектов культурного наследия;
- ознакомиться с приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации, прежде всего с приказом от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», иными организационно-распорядительными документами, касающимися предмета проверки;
- проанализировать статистическую, аналитическую (отчетную), организационно-распорядительную и иную документацию, истребованную в соответствующих уполномоченных органах государственной власти и местного самоуправления;
- ознакомиться с материалами ранее проводившихся прокурорских проверок по данному вопросу;
- провести мониторинг средств массовой информации и сети Интернет на наличие сведений по вопросам, подлежащим проверке, особое внимание обратив на опубликованные в свободном доступе отчеты Счетной палаты Российской Федерации, сайты общественных организаций, занимающихся вопросами содействия органам государственной власти и местного самоуправления в охране объектов культурного наследия;
- определить состав специалистов, которых необходимо привлечь к проведению проверки, и перечень вопросов, которые им надлежит выяснить; при этом следует иметь в виду, что указанными специалистами могут быть не только представители соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, но и иные лица, обладающие специальными познаниями в области культуры;
- составить план проведения проверки, определив последовательность действий, а также перечень вопросов, подлежащих выяснению в организациях, в которых будет проводиться проверка.

2.3. Вопросы, подлежащие проверке

В качестве объектов проверки исполнения законодательства об охране объектов культурного наследия в зависимости от подлежащих проверке вопросов могут выступать территориальные органы Министерства культуры Российской Федерации, органы государственной власти и местного самоуправления, уполномоченные, в сфере охраны объектов культурного наследия, территориальные органы Росимущества и Росреестра, а также организации, в пользовании которых находятся объекты культурного наследия либо осуществляющие работы по реставрации, ремонту, приспособлению объектов культурного наследия к современному использованию.

Перечень подлежащих проверке вопросов в указанных органах должен основываться на анализе типичных нарушений закона с учетом сложившейся конкретной ситуации.

Прежде всего, в ходе проверки необходимо оценить, соответствует ли требованиям федерального законодательства об охране объектов культурного наследия нормативное правовое регулирование, относящееся к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Особое внимание следует обратить на факты принятия указанными органами нормативных актов по вопросам, не относящимся к их компетенции.

В ходе проверки прокурор должен располагать точной информацией о количестве памятников истории и культуры, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия, на поднадзорной территории. В случае их изменения должны выясняться обстоятельства включения или исключения из реестра объектов культурного наследия. При этом следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 23 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» исключение любого объекта культурного наследия из реестра может осуществляться только на основании акта Правительства Российской Федерации.

При осуществлении проверочных мероприятий прокурор должен выяснить, сохранена ли физическая целостность объектов

культурного наследия, соблюдается ли их техническое состояние, оформлена ли на них необходимая документация.

С учетом указанных обстоятельств по результатам проверки должна быть дана оценка действиям соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, организаций в сфере исполнения законодательства об охране культурного наследия.

При проведении проверки **в территориальных органах Минкультуры России** необходимо установить соответствие требованиям законодательства и полноту реализации полномочий по осуществлению государственного контроля и надзора:

за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, в том числе совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

за состоянием отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых установлен распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 759-р;

за выполнением условий охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия федерального значения, охранных обязательств собственников объектов культурного наследия федерального значения и пользователей этими объектами;

за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

за полнотой и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

за соблюдением лицензиатами лицензионных условий по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);

за расходованием предоставленных на осуществление переданных полномочий субвенций из федерального бюджета.

При оценке работы территориальных органов Минкультуры России в указанной сфере особое внимание необходимо обращать на своевременность и полноту принимаемых мер по фактам выявленных нарушений закона в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по внесению обязательных для исполнения предписаний об их устранении, привлечении к ответственности виновных лиц, отмене или изменении незаконных правовых актов, контролю за исполнением соответствующих предписаний. Выяснять, имели ли место факты инициирования территориальными органами Минкультуры России перед высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации рассмотрения вопроса об отстранении от должности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны культурного наследия, удовлетворялись ли указанные требования.

Одновременно необходимо оценить, насколько полно при наличии оснований территориальными органами министерства реализуются полномочия по подготовке для Минкультуры России предложений об изъятии переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия для дальнейшего направления их в Правительство Российской Федерации.

Также необходимо оценить соблюдение законодательства при согласовании указанными органами:

проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения;

проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны;

проектной документации по сохранению объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации;

охранных обязательств собственников объектов культурного наследия федерального значения и пользователей указанными объектами.

В соответствии с действующим законодательством наибольшим объемом полномочий в сфере охраны объектов культурного наследия наделены органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Во многом это связано с тем, что указанные органы осуществляют государственную охрану не только памятников истории и культуры регионального значения, но и федерального значения, за исключением объектов, перечень которых установлен распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 759-р. В связи с этим сохранность объектов культурного наследия в регионах зависит, главным образом, от эффективности деятельности уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия.

Проверку **в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации** следует начать с оценки полноты и качества нормативно-правового регулирования в области охраны культурного наследия.

Прежде всего следует выяснить, приняты ли на региональном уровне нормативные правовые акты в указанной сфере во исполнение требований федерального законодательства, в частности:

определен ли порядок принятия решения о включении (об исключении) объекта культурного наследия регионального значения или объекта культурного наследия местного (муниципального) значения в Единый государственный реестр объектов культурного значения;

установлен ли порядок формирования, финансирования и реализации региональных программ охраны объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения;

принят ли порядок определения размера оплаты государственной историко-культурной экспертизы, касающейся объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения,

- выявленных объектов культурного наследия, объектов, представляющих собой историко-культурную ценность, объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, а также земельных участков, подлежащих хозяйственному освоению;
- определен ли порядок изменения категории историко-культурного значения объектов культурного наследия регионального значения;
- установлен ли порядок организации историко-культурного заповедника регионального значения, его границы и режим содержания;
- определена ли льготная арендная плата и ее размеры в отношении объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;
- принят ли порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия регионального значения;
- определен ли порядок согласования градостроительной документации, разрабатываемой для исторических поселений, и градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, включаемых в правила застройки муниципальных образований;
- установлен ли порядок утверждения границ зон охраны объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, режимов их использования, земель и градостроительных регламентов в границах данных зон в отношении объектов культурного наследия;
- определен ли порядок выдачи задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия и разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, а также согласования проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия.

В дальнейшем необходимо выяснить, соответствуют ли указанные и иные нормативные правовые акты, в том числе акты, принятые по вопросам осуществления переданных полномочий в отношении объектов культурного наследия федерального значения, требованиям федерального законодательства, достаточно ли полно ими урегулированы общественные отношения в сфере охраны объектов культурного наследия, приняты ли они в рамках имеющейся компетенции.

Важным этапом проверки является оценка полноты исполнения уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по государственной охране объектов культурного наследия, а также сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации; полноты и своевременности осуществления переданных полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения.

Прежде всего необходимо выяснить, каким образом осуществляется учет объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, формирование совместно с территориальными органами Минкультуры России их государственного реестра. В связи с этим необходимо установить, обладает ли соответствующий орган информацией о количестве находящихся на территории указанного субъекта Российской Федерации объектов культурного наследия, в том числе выявленных, о их качественном состоянии. Соответствует ли эта информация сведениям из иных достоверных источников.

Также необходимо выяснить, соблюдается ли указанным органом порядок принятия решений о включении в реестр объектов культурного наследия регионального и местного значения, по инициированию исключения их из реестра, должным ли образом при этом организуется проведение историко-культурной экспертизы; устанавливаются, не было ли фактов самовольного исключения региональными органами государственной власти объектов культурного наследия из реестра.

Важным этапом проверки является выяснение обстоятельств, связанных с принятием органами государственной

власти субъектов Российской Федерации мер по оформлению статуса объектов культурного наследия. При этом следует установить, приняты ли правовые акты, определяющие статус, границы и режим содержания и использования территории объектов исторического и культурного наследия, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, дать им надлежащую правовую оценку.

Также необходимо проверить:

оформлены ли земельно-правовые отношения на земельные участки, занимаемые соответствующими памятниками истории и культуры, в том числе осуществлен ли их кадастровый учет;

оформлены ли права собственности субъекта Российской Федерации на объекты культурного наследия и земельные участки, на которых они располагаются;

переоформлены ли договоры аренды и договоры безвозмездного пользования объектами культурного наследия, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, заключенные до принятия Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в соответствии с его требованиями;

выданы ли паспорта на объекты культурного наследия;

оформлены ли охранные обязательства в отношении объектов культурного наследия федерального значения и объектов культурного наследия регионального значения;

обеспечена ли установка на объектах культурного наследия предусмотренных законом информационных надписей и обозначений.

Требуют тщательной проверки вопросы исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательства при осуществлении государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Также необходимо дать правовую оценку действиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации

при осуществлении согласовательно-разрешительных функций, в том числе:

по согласованию проектов зон охраны объектов культурного наследия, землеустроительной документации, градостроительных регламентов, а также решений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о предоставлении земель и изменении их правового режима;

по согласованию проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ и проектов проведения указанных работ;

по выдаче заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия и разрешений на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, по согласованию проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, а также их приемке;

по согласованию порядка организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения, его границ и режима содержания;

по согласованию воссоздания утраченного объекта культурного наследия.

Пристальное внимание требуется уделить проверке полноты и своевременности разработки и реализации региональных программ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

В органах местного самоуправления поселений и городских округов проверить исполнение законодательства при реализации полномочий:

по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в собственности поселений или городских округов;

по государственной охране объектов культурного наследия местного (муниципального) значения;

- по оформлению охранных обязательств в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения;
- по оформлению права муниципальной собственности на объекты культурного наследия и земельные участки, на которых они располагаются;
- по предоставлению гражданам и физическим лицам информации об объектах культурного наследия местного значения;
- по взаимодействию с общественными и религиозными объединениями в сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия;
- по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации обращения к федеральному органу в области охраны культурного наследия об исключении из реестра объектов культурного наследия местного (муниципального) значения;
- по согласованию учета в реестре объекта культурного наследия, признанного по результатам историко-культурной экспертизы не отвечающим требованиям, предъявляемым к объектам культурного наследия федерального значения, как объекта культурного наследия местного (муниципального) значения;
- по согласованию решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации о включении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения в реестр;
- по определению порядка организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения, его границ и режима содержания;
- по установлению льготной арендной платы и ее размеров в отношении объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности;
- по определению порядка установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия местного (муниципального) значения;
- по определению границы историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения.

В ходе проверки требуется дать всестороннюю правовую оценку деятельности уполномоченных органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по

пресечению нарушений закона, принятию мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности и (или) ликвидацию последствий таких нарушений.

В связи с этим следует тщательно проанализировать административную практику указанных органов, а также эффективность использования полномочий по обращению в суд с исками о приостановлении незаконной деятельности, угрожающей сохранности объектов культурного наследия, а также об изъятии у собственника (пользователя) бесхозяйственно содержащегося объекта культурного наследия либо земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, в случае если собственник (пользователь) объекта культурного наследия не выполняет требований к сохранению объекта культурного наследия или совершает действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущие утрату им своего значения.

Следует также обращать внимание на вопросы соблюдения уполномоченными органами государственного и муниципального контроля требований федерального законодательства при осуществлении проверочных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов.

Кроме того, в ходе проверок органов государственной власти и местного самоуправления необходимо анализировать их индивидуально-правовые акты, связанные с распоряжением земельными участками, расположенными на территории объектов исторического и культурного наследия и их охранных зон. При этом особое внимание обращать на решения указанных органов власти об отчуждении таких земельных участков в пользу иных лиц, факты неправомерного изменения их категории и вида разрешенного использования, а также неправомерного вовлечения в гражданский оборот.

Также следует проверить соблюдение законодательства об объектах культурного наследия юридическими и физическими лицами при владении, пользовании и распоряжении памятниками истории и культуры; проектировании и проведении зем-

леустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, а также работ по сохранению объекта культурного наследия (ремонтно-реставрационных работ, консервации объекта культурного наследия, его приспособления для современного использования, осуществления технического и авторского надзора и др.).

В территориальных органах Росимущества надлежит проверить исполнение законодательства при реализации полномочий:

- по инициированию оформления права собственности Российской Федерации на объекты культурного наследия и земельные участки, на которых они располагаются;
- по передаче в аренду объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, физическим или юридическим лицам;
- по передаче в безвозмездное пользование объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, некоммерческим организациям;
- по переоформлению договоров аренды и договоров безвозмездного пользования объектами культурного наследия, находящимися в федеральной собственности, заключенных до принятия Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в соответствии с его требованиями;
- по осуществлению контроля за использованием объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности.

В территориальных органах Росреестра следует проверить исполнение федерального законодательства при реализации полномочий:

- по оформлению права собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности на объекты культурного наследия и земельные участки, на которых они располагаются;
- по государственной регистрации договоров аренды и договоров безвозмездного пользования объектами культурного наследия, в том числе регистрации обязательных обременений

использования указанных объектов в виде охранных обязательств.

При этом следует проверить, насколько своевременно указанные органы рассматривают соответствующие документы и осуществляют регистрационные процедуры; выявить, имели ли место факты неправомерного отказа или приостановления регистрации прав и обременений на объекты культурного наследия или постановки земельных участков под ними на кадастровый учет, необоснованного истребования не предусмотренных законом документов, невыполнения судебных решений по вопросам обжалования действий должностных лиц органов Росреестра.

С другой стороны, при выявлении фактов неправомерного отчуждения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления земельных участков, расположенных на территории памятников истории и культуры, и их охранных зон из государственной или муниципальной собственности, изменения их категории и вида разрешенного использования следует давать надлежащую правовую оценку действиям должностных лиц органов Росреестра в связи с внесением соответствующих изменений в сведения государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Также в органах Росреестра следует проверять исполнение законодательства при осуществлении земельного контроля за использованием земельных участков в границах территорий объектов культурного наследия, в том числе выявленных границах их охранных зон. Особое внимание обращать на полноту и своевременность реагирования на выявленные нарушения земельного законодательства, привлекать виновных лиц к установленной законом ответственности.

2.4. Меры прокурорского реагирования на нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия

В случае выявления в ходе проведенной проверки нарушений закона прокурор должен принять исчерпывающие меры

для их устранения, восстановления нарушенных интересов государства и общества в части сохранения историко-культурного наследия страны, устранения причин и условий, способствующих соответствующим нарушениям, привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

При этом прокуроры могут использовать весь спектр актов прокурорского реагирования, выбор которых определяется характером, степенью общественной опасности деяния, формой вины конкретных лиц и последствиями, к которым привело нарушение закона.

При выявлении правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, противоречащих федеральным законам или законам субъектов Российской Федерации, прокуроры должны принести протест в орган или должностному лицу, которые издали этот акт. В случае отклонения протеста прокурор должен обратиться с соответствующим заявлением в суд.

Следует отметить, что в случае выявления незаконных индивидуально-правовых актов, связанных с распоряжением земельными участками, расположенными на территории объектов культурного наследия или в их охранных зонах, изменением категории земель или вида разрешенного использования, на основании которых органами Росреестра внесены соответствующие изменения в сведения государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, целесообразно обращаться по вопросу признания их незаконными сразу в суд.

При выявлении в нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления коррупциогенных факторов прокуроры вправе вносить в соответствующие органы власти и их должностным лицам требования об изменении или отмене указанных нормативных правовых актов.

Необходимость внесения представления возникает при ненадлежащей реализации органами государственной власти и местного самоуправления полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия; а в отношении хозяйствующих субъек-

тов — в случае нарушения ими законодательства об использовании памятников истории и культуры, а также земельных участков, расположенных на их территории и их охранных зонах. В каждом конкретном случае внесения представления следует ставить вопрос о принятии мер к возмещению ущерба, причиненного незаконными действиями (бездействием), а также о наказании виновных в нарушении закона должностных лиц и работников.

При наличии признаков административного проступка или преступления прокурор выносит мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении или о направлении материалов в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании.

В частности, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны (ст. 7.13); проведение земляных, строительных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия (7.14); ведение археологических разведок или раскопок без разрешения (7.15); незаконное предоставление земельных участков из состава земель историко-культурного назначения (7.16); использование земельных участков не по целевому назначению (8.8).

Противоправные действия в сфере охраны объектов культурного наследия охватываются специальной статьей Уголовного кодекса Российской Федерации — ст. 243 (уничтожение или повреждение памятников истории и культуры). Кроме того, незаконные действия (бездействие) должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, связанные с распоряжением объектами культурного наследия, земельными участками, расположенными на их территории, в их охранных зонах; ненадлежащим осуществлением полномочий по сохранению, использованию и государственной охране объектов культурного наследия, приведших к их утрате или повреждению, могут быть квалифицированы по следующим статьям Уголовного кодекса Российской Федерации: ст. 285 (злоупотребление пол-

номочиями должностным лицом); ст. 286 (превышение полномочий должностным лицом); ст. 293 (халатность) и др.

В случаях, предусмотренных гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным законодательством, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании незаконными действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления по реализации полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия; сделок, связанных с отчуждением памятников истории и культуры, земельных участков, расположенных на их территории и в их охранных зонах.

В некоторых случаях прокуроры могут объявлять должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. Применение указанного акта прокурорского реагирования целесообразно, например, в случае если органами государственной власти, органами местного самоуправления или хозяйствующими субъектами запланировано проведение каких-либо работ (строительных, земляных, ремонтно-реставрационных и иных работ) на территории памятников истории и культуры, а также в их охранных зонах без согласования с органами охраны культурного наследия или с нарушениями охранных обязательств.

В.Г. Бессарабов, М.В. Маматов

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современное конституционное строительство с характерными реформами практически всех сфер российской государственности осуществляется исходя из признания высшей ценности человека, его прав и свобод (ст. 2 Конституции РФ). При этом результаты деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации адекватно отражают существующую в современном российском обществе потребность в эффективном и беспристрастном контроле за решениями и действиями (бездействием) федеральных, региональных и местных органов власти независимыми институциональными образованиями, наделенными полномочиями следить за соблюдением прав человека, осуществлять их государственную защиту, содействовать жертвам нарушений в восстановлении их правового статуса и возмещении причиненного им вреда.

В этой связи прокуратура Российской Федерации прямо ориентируется на осуществление делового сотрудничества с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и региональными уполномоченными, в том числе посредством обеспечения надзорными средствами деятельности указанных публично-правовых институтов, законности процессов в соответствующих сферах отношений.

1. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре ведущей функцией прокуратуры, формирующей современные представления о сущности и местоположении данного публично-правового института в системе органов власти, является надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. При этом объектами прокурорского надзора выступают министерства, федеральные службы и агентства, представительные (законодательные) и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы контроля, органы военного управления, их должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, а также органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, судебные приставы, администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Однако деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его аппарата согласно исключительно высокому статусу и роли данного публично-правового института находится за рамками предмета прокурорского надзора. Тем не менее органам прокуратуры принадлежит важная роль в обеспечении исполнения требований Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и, главным образом, его ст. 36, в соответствии с которой вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных данным законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. Этому корреспонди-

руют положения ст. 17.2 и 28.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, устанавливающих административное преследование за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и то, что при осуществлении надзора за соблюдением Конституции России и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации.

В целом институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее в разделе — Уполномоченный по правам человека; Уполномоченный) занимает сегодня одно из центральных мест в отечественной системе несудебных форм правовой защиты, основным назначением которого является защита и восстановление нарушенных прав и свобод личности. При этом рассматриваемый публично-правовой институт призван осуществлять на всей территории государства независимый контроль за соблюдением прав человека в решениях и действиях органов государственной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, командования воинских частей и администрации мест принудительного содержания, а также при производстве предварительного расследования и судебном разбирательстве. Правовой статус российского омбудсмана определен *Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»* (далее — *Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ*).

Среди основных функциональных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации следует указать:

рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, инициирование мер по их восстановлению;

принятие в пределах своей компетенции соответствующих мер при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое

общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

мониторинг состояния действующего законодательства Российской Федерации и развитие международного сотрудничества в области прав человека и гражданина;

правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Помимо прямо предусмотренных Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ возникают и другие задачи, тесно связанные с осуществлением Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации полномочий в рамках установленной законом компетенции. Так, в соответствии с *Федеральным законом от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»* Уполномоченный может представлять рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации по вопросам его ведения.

Центральное место в правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации занимает работа с обращениями. В 2011 г. свыше 26 тыс. единиц входящей корреспонденции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации составили жалобы на различные нарушения прав и свобод человека (в 2010 г. — более 29 тыс.). При этом им не рассматриваются и не комментируются политические заявления, а приглашения к сотрудничеству с политическими организациями отклоняются. Авторам подобных заявлений и обращений направляются разъяснения относительно невозможности участия Уполномоченного в политике.

При рассмотрении поступивших жалоб Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации может использовать весь спектр предоставленных ему законом полномочий: беспрепятственно посещать органы государственной власти и местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения; запрашивать и получать от

государственных органов, органов местного самоуправления, у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проводить проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц; поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, с решениями (приговорами), вступившими в законную силу, а также с делами и материалами, прекращенными производством, по которым было отказано в возбуждении уголовных дел. Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами; находящимися на территории России органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

В соответствии со ст. 29 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

обращаться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или админист-

ративного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в чьих решениях или действиях (бездействии) усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

обращаться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

излагать свои доводы должностному лицу, которое вправе приносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

обращаться в Конституционный суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

По результатам обобщения итогов проверок жалоб, изучения предоставленных Уполномоченному сведений, документов, материалов и нормативных правовых актов он вправе:

направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном и региональном законодательстве, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение этого законодательства либо в силу существующих законодательных пробелов противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

В случае грубого или массового нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе

выступить с докладом на очередном заседании Государственной думы; обратиться в Государственную думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии. Уполномоченный также вправе обратиться в Государственную думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в данных слушаниях.

Первоочередными задачами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в вопросах правового просвещения и образования в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты являются: разработка единых государственных стандартов образования в области прав человека; введение в государственные образовательные стандарты учебных дисциплин по правам человека, в первую очередь по программе подготовки юристов, политологов, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов и пенитенциарных учреждений, военнослужащих; издание и бесплатное распространение основных международных и российских правовых актов в области прав и свобод человека; включение в ежегодные планы научно-исследовательских учреждений правоохранительных органов тематики обеспечения и защиты прав и свобод человека; проведение министерствами и ведомствами анализа действующего законодательства и внесение предложений о его изменении и дополнении в целях усиления ответственности должностных лиц за нарушение прав и свобод человека и гражданина и др. Реализация перечисленных мер в области правового просвещения преследует цель преодоления правового нигилизма, повышения правовой культуры граждан, должностных лиц и органов власти.

Для юридического, организационного, научно-аналитического, информационно-справочного и иного обеспечения де-

тельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации создан его *рабочий аппарат*. Уполномоченный утверждает структуру рабочего аппарата¹, положение о нем и его структурных подразделениях, а также устанавливает численность, штатное расписание и непосредственно руководит его работой. Для оказания консультативной помощи при Уполномоченном может создаваться *экспертный совет* из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина.

В целом конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации способствует разрешению таких проблем, с которыми другие институты гражданского общества справиться не могут, — бюрократизация исполнительного аппарата, неперсонифицированность, а значит, анонимность государственной власти². При этом деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Более того, выполняя задачу по восстановлению нарушенных прав каждого конкретного человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации активно взаимодействует с компетентными государственными органами и должностными лицами (ч. 1 ст. 22 Федерального конституционного закона от 27.02.1997 № 1-ФКЗ). Специфика такого сотрудничества с органами про-

¹ Несмотря на то, что в составе Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации создано управление по правам ребенка, соответствующие структурные подразделения созданы в аппаратах некоторых региональных уполномоченных, в 2009 г. при Президенте Российской Федерации был образован самостоятельный институт Уполномоченного по правам ребенка, что предопределило существенное повышение уровня государственной защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних. С этого момента началось формирование правовой базы деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка; в субъектах Российской Федерации также стали активно вводиться должности региональных уполномоченных по правам ребенка.

² См.: Бойцова В.В. Правовой статус омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества. В 2 кн. Тверь, 1994. С. 2.

куратуры предопределяет необходимость развернутого анализа соответствующих вопросов¹.

Исходя из взаимной обязанности защиты прав и свобод человека и гражданина, придавая важное значение использованию в этих целях всех предоставленных правовых и организационных ресурсов, а также принимая во внимание необходимость и эффективность согласованного осуществления надзора и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, между Генеральным прокурором РФ и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации 3 мая 2007 г. заключено *Соглашение о взаимодействии* и издано распоряжение Генерального прокурора Российской Федерации от 09.02.2009 №33/7р «Об организации исполнения Соглашения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Генерального прокурора Российской Федерации о взаимодействии в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина».

Тем самым в практической работе органов прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в настоящее время находят распространение следующие формы взаимодействия: согласование планов работ; взаимный обмен информацией; проведение совместных или одновременных проверок исполнения законов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина; совместное участие в заседаниях комиссий и оперативных совещаниях; организация совместных мероприятий по предупреждению правонарушений (информирование органов власти, публикации и выступления в СМИ и др.); повышение квалификации работников прокуратуры и сотрудников аппарата Уполномоченного (организация встреч, семинаров, круглых столов, научно-практических конференций); совместная подготовка проектов нормативных актов по вопросам реализации прав и свобод человека и гражданина и др. Выбор конкретных форм и методов взаимодействия предопределяется оперативной обстановкой и служебной необходимостью.

¹ См. подробнее: Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие. М., 2012.

Бесспорно, всестороннее взаимодействие органов прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, активное использование правозащитного потенциала данного института помогает прокурорам эффективнее и качественнее решать задачи защиты прав и свобод граждан в Российской Федерации. В связи с этим совместными усилиями необходимо и в дальнейшем совершенствовать воспринятые механизмы сотрудничества, поскольку прокуратура и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обоюдно заинтересованы в укреплении российской государственности на принципах законности и правопорядка.

2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕГИОНАЛЬНЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Действенность защиты прав граждан в значительной мере зависит от уровня взаимодействия участвующих в ней государственных структур не только на уровне федерального центра, но и в регионах. Введение в субъектах Российской Федерации должности региональных уполномоченных по правам человека в немалой степени способствует реальному повышению уровня государственной защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина и содействию их соблюдению органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. Данный институт сегодня стал важным звеном в отечественной системе обеспечения прав и законных интересов граждан, занимая в ней свою достойную нишу. Он не подменяет функции структур, в компетенции которых находятся те или иные вопросы обеспечения прав и законных интересов граждан, а, являясь самостоятельным и самодостаточным, выполняет важную роль в изучении ситуации с соблюдением прав граждан и содействии в восстановлении нарушенных прав. Выполняя задачу по восстановлению нарушенных прав каждого конкретного человека, региональные уполномоченные представляют интересы всего местного населения и способствуют глубинным изменени-

ям по улучшению положения отдельных групп населения и в интересах общества в целом.

В Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 № 1-ФКЗ предусмотрено, что в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации; финансирование деятельности регионального уполномоченного и его аппарата осуществляется из средств бюджета субъекта Российской Федерации (ч. 1 и 2 ст.5).

По состоянию на начало 2012 г. таким правом воспользовались 66 субъектов Российской Федерации, где институт регионального Уполномоченного по правам человека создан и реально функционирует:

14 регионов Центрального федерального округа (исключение составляют Владимирская, Тамбовская, Тульская и Ярославская области);

9 регионов Северо-Западного федерального округа (кроме Вологодской и Мурманской областей);

все 6 регионов Южного федерального округа;

все 7 регионов Северо-Кавказского федерального округа;

12 регионов Приволжского федерального округа (отсутствует в Республике Марий Эл и Чувашской Республике — Чувашии);

3 региона Уральского федерального округа (кроме Курганской и Тюменской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа);

9 регионов Сибирского федерального округа (исключение составляют Республика Бурятия и Республика Тыва, Новосибирская область);

6 регионов Дальневосточного федерального округа (кроме Магаданской и Сахалинской областей, Чукотского автономного округа).

Таким образом, лишь в 17 субъектах Российской Федерации создание института региональных уполномоченных еще не стало осознанной необходимостью. При этом в республиках Марий Эл и Тыва, Тюменской области, Чукотском автономном округе приняты законы об уполномоченном по правам человека, однако сами уполномоченные пока не назначены.

В целом регламентация деятельности названных государственных органов осуществляется конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации и иными законодательными актами субъектов Российской Федерации. Большое значение имеют региональные законы, согласно которым основными задачами уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, как правило, являются:

содействие восстановлению нарушенных прав граждан;
содействие совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты.

Для оказания помощи Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации в осуществлении его полномочий нередко на местах (в районах, городах) учреждается институт общественных помощников (представителей) Уполномоченного, осуществляющих полномочия на безвозмездной основе. Кандидатуры на эти должности подбираются и утверждаются региональными уполномоченными. Иногда также создаются общественные приемные (представительства) Уполномоченного.

Основными задачами общественных помощников (представителей) Уполномоченного являются:

содействие Уполномоченному и его аппарату по вопросам, входящим в компетенцию Уполномоченного;

организация работы общественных приемных Уполномоченного;

организация и проведение личного приема граждан по вопросам, входящим в компетенцию Уполномоченного, учет посетителей и результатов рассмотрения их обращений;

разъяснение заявителям средств и порядка защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина;

анализ материалов местных СМИ на предмет выявления фактов массовых или грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина и информирование об этом Уполномоченного;

периодическое представление Уполномоченному аналитических данных о соблюдении прав и свобод человека и гражданина

на соответствующей территории, а также отчета о своей деятельности;

выполнение иных поручений Уполномоченного.

Органы местного самоуправления могут оказывать содействие общественным помощникам (представителям) и общественным приемным Уполномоченного в материально-техническом, информационном и ином обслуживании.

Широко распространено образование *экспертных советов* при уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (например, *г. Санкт-Петербург, республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Удмуртская Республика, Приморский и Хабаровский края, Брянская, Ленинградская, Липецкая, Новгородская, Нижегородская, Ульяновская области, Ненецкий автономный округ* и др.) — совещательного органа для консультационной и организационной помощи, оказания иного содействия региональному Уполномоченному при реализации его полномочий. Как правило, к функциям экспертного совета отнесены:

- системный анализ материалов, представленных аппаратом Уполномоченного, правоприменительной практики и соблюдения в соответствующем субъекте Российской Федерации прав и свобод человека, подготовка заключений по отдельным региональным нормативным правовым актам по вопросам соблюдения прав и свобод человека;
- внесение предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства о правах человека и приведению его в соответствие с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права;
- экспертная оценка материалов и выводов для ежегодных специальных докладов Уполномоченного;
- участие в рассмотрении и подготовке по представлению Уполномоченного заключений по жалобам и обращениям граждан на действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, а также в проведении правовой экспертизы при массовых или грубых нарушениях прав и свобод человека;

участие в отдельных проверках по вопросам соблюдения прав граждан, проводимых региональным Уполномоченным, и подготовки материалов по их результатам;
участие в проведении семинаров, конференций, симпозиумов по вопросам прав и свобод человека.

Конкретные задачи, порядок формирования, компетенция, права членов, а также порядок работы экспертных советов определяются соответствующими региональными уполномоченными. Как правило, такие советы формируются из числа лиц, имеющих необходимые познания в области прав человека, опыт правозащитной деятельности или практический опыт работы в социальной сфере; из представителей органов государственной власти региона, местного самоуправления, общественных правозащитных организаций, высших учебных заведений, СМИ, практикующих специалистов в области защиты прав и свобод граждан.

Кроме того, иногда практикуется создание при региональных уполномоченных советов, *специализирующихся по правам лиц отдельных возрастных, профессиональных и социальных групп*. Например, действует Совет общественных представителей Уполномоченного по правам человека в Ульяновской области по защите прав и свобод студенческой молодежи.

По установившейся традиции наиболее острые из общих для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации вопросов выносятся на совместное обсуждение в рамках *Координационного совета российских уполномоченных по правам человека* (далее — Координационный совет). Деятельность данного органа сообщества уполномоченных по правам человека Российской Федерации направлена на совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека, становление и развитие института уполномоченных по правам человека Российской Федерации, укрепление его авторитета с учетом предъявляемых этических требований. Порядок его создания и деятельности определяется соответствующим Положением.

Координационный совет является коллегиальным совещательным органом, к компетенции которого в настоящее время относятся:

утверждение основных направлений совместной деятельности уполномоченных по правам человека Российской Федерации в области совершенствования механизмов защиты прав и свобод человека, а также становления и развития института уполномоченных по правам человека Российской Федерации;

определение порядка взаимодействия уполномоченных по правам человека Российской Федерации в сфере обмена информацией, представления интересов и выполнения поручений;

принятие мер, направленных на поддержку авторитета уполномоченных по правам человека;

избрание сопредседателя и членов президиума Координационного совета, досрочное прекращение их полномочий;

решение вопроса о самороспуске Координационного совета.

Для достижения целей Координационного совета могут использоваться следующие средства:

содействие в разработке и реализации целевых программ и мероприятий в сфере защиты прав человека, в проведении семинаров и конференций, организация научно-исследовательских работ, в издании учебной, научной и методической литературы и др.;

проведение консультаций между уполномоченными по правам человека Российской Федерации по актуальным вопросам их деятельности;

содействие сотрудничеству с организациями (учреждениями и др.), имеющими аналогичные цели;

обмен опытом правозащитной деятельности;

экспертная оценка по запросам членов Координационного совета норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, материалов правоприменительной практики на предмет соблюдения прав и свобод человека;

разработка предложений по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о правах человека и приведению его в соответствие с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права;

учреждение при необходимости секретариата для координации имеющихся средств и информирования членов Координационного совета и заинтересованной общественности об институте и его деятельности;

учреждение в рамках Координационного совета секций для работы в специальных профильных областях, создание специальных рабочих групп и др.

В состав Координационного совета входят действительные (Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, изъявившие свое желание участвовать в деятельности Координационного совета) и почетные члены (граждане, имеющие особые заслуги перед обществом в сфере правозащитной деятельности, которые могут быть включены в состав Координационного совета единогласным решением всех действительных членов совета). Его заседания считаются правомочными, если на них присутствуют и заочно проголосовали по вопросам, внесенным на рассмотрение, не менее половины всех действительных членов Координационного совета (их представителей по доверенности).

Председателем Координационного совета является Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Также сроком на два года избирается сопредседатель. Для повышения эффективности организации работы Координационного совета формируется Президиум — из числа действительных членов, являющихся избранными в установленном порядке председателями координационных советов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по федеральным округам России, председателя Координационного совета, его сопредседателя.

Например, 17–18 мая 2012 г. в Москве прошло заседание Координационного совета российских уполномоченных по правам человека. В ходе данного мероприятия состоялась встреча участников с первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксманом.

Безусловно, прокурорам надлежит в полной мере учитывать существующую модель организации согласованного функциони-

рования в Российской Федерации региональных уполномоченных по правам человека, отсутствие единой вертикали данного института.

Следует отметить, что региональные уполномоченные в нормативных положениях ст. 21, 26, 29 и 32 Закона о прокуратуре, предметно устанавливающих конкретный перечень объектов прокурорского надзора, в настоящее время не упоминаются. Однако это не исключает их из сферы внимания прокуратуры. Объяснением в данном случае служит то обстоятельство, что согласно ст. 2, 18 Конституции России признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина выступают фундаментальной основой, определяющей как стратегию развития и укрепления российской государственности, содержание и смысл применения законов, так и деятельность, функциональные обязанности всех органов государственной власти, в том числе специализирующихся в сфере правоохраны. Содействие имеющимся средствами реализации этих принципов и норм — исходное начало прокурорского надзора, предопределяющее его характер и задачи. Поэтому в условиях, когда вопрос об учреждении должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в соответствии со ст. 5 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ оставлен на усмотрение регионального законодателя (учитывая, в случае положительного решения, необходимость создания соответствующей правовой и финансовой платформы деятельности данного института), органы прокуратуры не могут устраниваться от обеспечения в данном вопросе верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В связи с этим прокурорским надзором в полной мере охватывается деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Данную позицию разделяет и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, отмечавший в своем ежегодном докладе за 2010 г., что, «принимая законы, регулирующие деятельность «своих» уполномоченных по правам человека, законодатели субъектов Российской Федерации зачастую

неправомерно руководствуются положениями Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», наделяя их полномочиями, предоставленными только федеральному Уполномоченному (в том числе процессуальными правами в уголовном и гражданском судопроизводстве и правом на обращение к федеральным органам государственной власти), что закономерно подвергается опротестованию органами прокуратуры Российской Федерации»¹.

Действительно, прокурорам нередко приходится обеспечивать надлежащее состояние регионального законодательства, определяющего статус Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Например, в октябре 2002 г. был принят Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)», на отдельные положения которого республиканская прокуратура принесла протест. В последующем, в связи с неприятием требуемых мер, прокуратура направила заявление в Верховный суд субъекта Федерации, решением которого оно удовлетворено частично. После этого прокуратура обратилась с кассационным представлением в Верховный суд Российской Федерации, которым полностью удовлетворены заявленные требования. В настоящее время названный закон приведен в соответствие с федеральным законодательством.

Впрочем, содействие утверждению законности в рассматриваемой сфере для прокуроров не ограничивается принесением протестов, а допускает использование различных правовых средств. Иногда правонарушений удастся избежать в связи с возможностью прокуратуры быть сопричастной к правотворческому процессу. Так, по предложению прокуратуры *Липецкой области* принят Закон области от 05.07.2010 № 400-ОЗ, которым с целью приведения в соответствие с федеральным законодательством внесены изменения в Закон области от 27.08.2001 № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области».

Предупреждению принятия незаконного правового акта способствовала активная позиция прокуратуры *Ярославской области* на этапе разработки и принятия законопроекта. Согласно

¹ См.: Рос. газ. 2011. 13 мая.

первоначальному проекту закона области «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области» данное должностное лицо по должности включалось в состав комиссии по делам ребенка и защите их прав при областном правительстве, что заведомо могло препятствовать эффективному выполнению поставленных задач по проверке уполномоченным по правам ребенка сообщений о фактах нарушения прав и законных интересов ребенка (в случае обжалования решений (действий) указанной комиссии). Кроме того, закрепляя право Уполномоченного в случае нарушения прав и интересов ребенка федеральными органами власти на обращение к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка либо в федеральные органы государственной власти, проект ограничивал возможность обращения данного лица в органы прокуратуры Российской Федерации, что также являлось недопустимым.

Борьбой с незаконным региональным нормотворчеством или противоправным бездействием в рассматриваемой сфере современная надзорная деятельность прокуратуры не исчерпывается, имея по своему характеру и содержанию разновекторный характер, где собственно роль региональных уполномоченных теоретически может варьироваться от правонарушающей до потерпевшей стороны.

Безусловно, иногда региональными уполномоченными допускается неправомерно широкая интерпретация своего мандата, в том числе с претензией на роль защитника прав представителей титульного народа своей республики на всей территории Российской Федерации и даже за границей и др. Бывает, что СМИ сообщают о негодовании общественности по поводу назначения на эту должность лица, не соответствующего ей в силу личностных качеств¹. Однако практика показывает, что деятельность региональных прокуроров в настоящее время отображает не столько борьбу с нарушениями в деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, сколько содействие созданию отвечающей современным требованиям

¹ См., напр.: Чернышева В. Не защитник // Рос. газ. 2011. 1 июня.

правовой платформы и нормального функционирования данного политико-правового институционального образования.

Следует обратить внимание, что включение в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации положений о создании института регионального Уполномоченного является правомерным и необходимым условием для его реального функционирования на соответствующей территории. Поэтому игнорирование нормативных требований данных региональных актов органами власти субъектов Российской Федерации, полагаем, служит достаточным основанием для адекватного прокурорского реагирования. Ситуация, когда необходимые региональные законы об уполномоченном по правам человека приняты, однако сами уполномоченные длительное время не назначаются, также является основанием для оперативного вмешательства прокуратуры.

Так, в представлении об устранении нарушений федерального законодательства от 01.09.2010 в адрес и.о. Президента Чеченской Республики республиканской прокуратурой было предложено активизировать работу по созданию специализированного органа, занимающегося вопросами защиты прав и интересов ребенка в республике, а также решить вопрос об отмене либо обеспечении реализации распоряжения Главы Администрации Чеченской Республики от 14.07.2001 № 101-рг «Об утверждении Положения об Уполномоченном по правам детей в Чеченской Республике». По результатам рассмотрения представления Указом Главы Чеченской Республики от 27.09.2010 № 17 данное распоряжение признано утратившим силу. В целях учреждения предлагаемой должности в аппарате Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике Администрацией Главы и Правительства Чеченской Республики разработан проект республиканского конституционного закона «О внесении изменений в Конституционный закон Чеченской Республики от 08.02.2006 № 1-РКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике» для внесения на рассмотрение Главы Чеченской Республики.

В июне 2010 г. на XIV сессии Верховного Совета Республики Хакасия пятого созыва принят разработанный республиканской прокуратурой во взаимодействии с правозащитными организа-

циями проект закона «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Хакасия». Тем самым отныне деятельность регионального Уполномоченного, который одновременно является Уполномоченным по правам ребенка, призвана дополнить существующие средства защиты прав и свобод граждан; одними из его основных задач являются содействие обеспечению условий и гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории данного субъекта Российской Федерации, содействие восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, подготовка и внесение предложений по совершенствованию регионального законодательства в указанной части.

Таким образом, в соответствии с вышеизложенными целями прокурорского надзора в рассматриваемой сфере в настоящее время состоят в следующем:

мерами прокурорского реагирования добиваться неуклонного исполнения положений региональных конституций (уставов) и законов об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации всеми иными поднадзорными прокуратуре органами и должностными лицами;

надзорными средствами обеспечить соблюдение требований федерального законодательства при организации и осуществлении деятельности региональных уполномоченных.

Единовременная реализация органами прокуратуры этих целей призвана способствовать подлинному утверждению в Российской Федерации верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Работа региональных прокуратур зачастую сочетается и с активизацией взаимодействия с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, поскольку защита прав и свобод человека по самой своей природе едина и неделима, а институты государственной правозащиты могут успешно дополнять друг друга в обстановке взаимной поддержки и взаимодействия.

Для конкретизации правовых предписаний, определяющих взаимодействие региональных прокуратур и уполномоченных по правам человека, в ряде субъектов Российской Федерации

заключены соответствующие **соглашения**: Амурская, Брянская, Калужская (2008 г.), Кемеровская (2007 г.), Курская (2010 г.), Нижегородская (2011 г.), Орловская (2008 г.), Пензенская (2008 г.), Пермская (2001 г.), Псковская, Саратовская (2010 г.), Смоленская (2006 г.), Тверская (2009 г.) области; республики Алтай (2007 г.), Башкортостан, Дагестан (2006 г.), Ингушетия (2011 г.), Карелия (2008 г.), Коми (2007 г.), Саха (Якутия) (2007 г.), Татарстан (2001 г.), Кабардино-Балкарская, Мордовия (2007 г.) и Чеченская (2008 г.); Забайкальский (2011 г.), Пермский (2011 г.), Приморский (2009 г.) и Хабаровский (2008 г.) края; Ненецкий автономный округ (2008 г.); г. Москва (2010 г.), г. Санкт-Петербург (2008 г.) и др. Данные соглашения о сотрудничестве между органами прокуратуры и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, безусловно, способствуют более организованному и эффективному осуществлению надзорным ведомством правозащитной деятельности и, как представляется, выступают общим катализатором улучшения ситуации с обеспечением прав человека на территории соответствующих регионов. Неслучайно подобная практика письменной декларации совместных намерений прокуратуры и региональных Уполномоченных с каждым годом в субъектах Российской Федерации получает все большее применение.

Важно отметить, что при осуществлении прокуратурой надзорной деятельности в целом сложились эффективные формы взаимодействия с региональными уполномоченными. Причем такое взаимодействие является объективно обусловленным. Прокуратура может реально содействовать выполнению региональными уполномоченными своих функций, используя имеющиеся в ее распоряжении средства для ограждения уполномоченных от постороннего влияния, для укрепления их авторитета, помогая логическому завершению их правозащитных акций подключением механизма юридической ответственности как путем непосредственного принятия прокуратурой мер по устранению выявленных региональными уполномоченными по правам человека нарушений, так и путем инициирования ею действий государственных органов по устранению нарушений закона, привлечению к установленной законодательством ответственности

виновных лиц, нейтрализации виктимных обстоятельств. В свою очередь, прокуратура в состоянии существенно укрепить свой правозащитный потенциал, используя силы и средства уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в целях выявления и устранения правонарушений. Причем за последние годы накоплен обширный опыт взаимодействия прокуратуры с региональными уполномоченными в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина: появилось много нового, что соответствует изменившимся социально-экономическим и общественно-политическим условиям.

Основные сферы взаимодействия органов прокуратуры субъектов Российской Федерации с региональными уполномоченными предопределяются функциональным предназначением указанных публично-правовых институтов, в соответствии с которым сотрудничество между ними сегодня осуществляется по следующим направлениям:

обеспечение контрольно-надзорными средствами соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

мониторинг, а также содействие совершенствованию законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в области реализации, охраны прав (свобод) человека (гражданина), в том числе в сфере применения административных процедур органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц в части приведения их в соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права;

ведение правового просвещения по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, юридическое консультирование, а также информирование в связи с этим о результатах своей деятельности населения и органов власти.

Продолжающийся процесс совершенствования законодательства, развитие складывающихся отношений требует от прокуроров углубления сотрудничества с институтами федерального и региональных уполномоченных с учетом решаемых органами прокуратуры в современных условиях целей и задач. Прокуроры субъектов Российской Федерации должны быть ориентированы

на методичный поиск внутренних и внешних мобилизационных резервов повышения эффективности взаимодействия через определение новых концептуальных положений, относящихся к специфике сущности предмета и пределов такой совместной деятельности, ее задач и основных направлений, посредством совершенствования организационно-методических и тактических элементов этого сотрудничества, и внесение обусловленных потребностями практики предложений по изменению и дополнению организационно-распорядительных документов по отмеченным вопросам.

В.Г. Бессарабов, Г.К. Батурина, М.В. Маматов

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Согласно Доктрине информационной безопасности Российской Федерации информационная сфера не только представляет собой системообразующий фактор жизни общества, но и неразрывно связана с состоянием политической, социально-экономической, оборонной и других составляющих национальной безопасности страны, причем в ходе технического прогресса эта зависимость будет только возрастать¹. При таких обстоятельствах надлежащее исполнение законов о средствах массовой информации (далее — СМИ) — безусловная необходимость для нормального (защищенного) функционирования государства, развития общества. Решающая роль в обеспечении законности в сфере деятельности массмедиа принадлежит прокуратуре.

1. НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Право на информацию является одним из фундаментальных прав человека, обеспеченным в реализации деятельностью СМИ. Конституция Российской Федерации провозглашает свободу мысли и слова как естественное и неотъемлемое право, принадлежащее каждому человеку, — «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом»; не допускается агитация,

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 09.09.2000 № Пр-1895.

возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 1, 2 и 4 ст. 29).

Среди конституционно установленных гарантий в этой сфере — запрет цензуры (ч. 5 ст. 29 Основного закона России); свобода экономической деятельности и право частной собственности (ст. 8, 34 и 35); принцип идеологического разнообразия, предусматривающий, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ст. 13); нормы, определяющие общедоступность и открытость сведений об органах государственной власти и органах местного самоуправления, в том числе устанавливающие ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ч. 3 ст. 41, ч. 2 ст. 100), закрепляющие право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42), свободу творчества и преподавания, охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44), открытость судопроизводства (ч. 1 ст. 123) и т.д.

Отношения, возникающие при осуществлении СМИ поиска, получения, передачи, производства и распространения информации, применении информационных технологий, а также обеспечении защиты информации, регулируются *Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»*. В данном законе среди прочего нормативно определены особенности доступа к информации, дифференцируемой в зависимости от порядка ее предоставления или распространения: свободно распространяемую; предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях; которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению; распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается.

Непосредственно правовое регулирование отношений, связанных с организацией и деятельностью СМИ, осуществляется *Законом РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»* (далее — Закон о СМИ), в котором дается толко-

вание основным терминам, используемым в данной сфере (например, массовая информация, СМИ, их продукция, редакции СМИ, журналист и др.); определяются требования недопустимости цензуры и злоупотреблений свободой массовой информации; раскрываются основные вопросы организации деятельности СМИ (учреждение, регистрация и др.) и распространения массовой информации; устанавливается правовой статус СМИ и их представителей в отношениях с гражданами и организациями, межгосударственное сотрудничество в сфере массовой информации; формулируются общие правовые положения об ответственности за нарушения законодательства о СМИ.

На законодательном уровне также определены стандарты обеспечения гласности в деятельности органов власти (Федеральные законы от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»)¹, распространения рекламы в СМИ (Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая), Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», федеральные законы от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» и др.), общие условия и порядок ведения предвыборной агитации через массмедиа (Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме

¹ Кроме того, правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляется законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а в отношении органов местного самоуправления — также муниципальными правовыми актами.

Российской Федерации»; федеральные законы от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»; от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»).

Одним из наиболее значимых в рассматриваемой сфере событий последнего времени явилось вступление в силу с 01.09.2012 Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», которым определяются современные параметры информационной безопасности детей — состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением распространяемой, в том числе через СМИ, информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию.

Одновременно правовое регулирование отношений с участием СМИ осуществляется и на подзаконном уровне нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Высокое значение в современной правоприменительной практике имеет Постановление Пленума Верховного суда РФ от 15.06.2010 № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

2. ПРЕДМЕТ И ПРЕДЕЛЫ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Правовую основу прокурорского надзора за исполнением законов о СМИ составляют Закон о прокуратуре, приказы Ге-

нерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности». Значимые разъяснения по актуальным направлениям надзорной практики прокуратуры изложены в информационных письмах Генеральной прокуратуры РФ от 25.03.2007 № 27-16-07 «О соблюдении законодательства о противодействии экстремизму в деятельности средств массовой информации и при размещении материалов в сети Интернет», от 29.12.2007 № 73/2-100-07 «О состоянии законности при исполнении законов, регулирующих вопросы учета и распоряжения интеллектуальной собственностью», от 18.04.2008 № 36-12-08 «О практике рассмотрения органами прокуратуры Российской Федерации распространенных в средствах массовой информации сообщений о подготавливаемых и совершенных преступлениях, в том числе коррупционной направленности», от 19.05.2008 № 27-16-08 «О практике противодействия распространению экстремизма в сети Интернет», от 04.08.2008 № 72/2-58д-2008 «О состоянии законности при исполнении законодательства, направленного на защиту детей от распространения информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию», от 15.12.2008 № 72/3-84-08 «О мерах по усилению надзора за исполнением законодательства, направленного на защиту персональных данных граждан», от 27.04.2010 № 72/1-55д-2010 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением законодательства, запрещающего пропаганду, рекламу наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров», от 28.01.2011 № 72/1-06-2011 «О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав и свобод человека и гражданина при обработке персональных данных», от 06.11.2011 № 73/1-739-2011 «О практике использования в ходе прокурорского надзора размещенной в сети Интернет информации о подпольных казино и других игорных заведениях, запрещенных законом вне

игорных зон», а также иных организационно-распорядительных документах целевого характера¹.

Следует отметить, что в Законе о СМИ, выступающем в силу своего специального свойства исходным в реализации других нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере отношений, и в Законе о прокуратуре в числе объектов, за исполнением законов которыми осуществляется надзор, СМИ напрямую не названы. Между тем они в полной мере подпадают под этот перечень как коммерческие и некоммерческие организации, в обязанности которых вменено точное исполнение действующих на территории России законов (ст. 15 Конституции РФ). Невыполнение ими установленных в законодательстве требований будет угрожать правам и свободам граждан, законным интересам юридических лиц и государства, а потому СМИ не могут быть исключены из сферы прокурорского надзора, независимо от их подчиненности и формы собственности.

Исходя из положений ст. 21 и 26 Закона о прокуратуре применительно к рассматриваемой тематике *предмет надзорной деятельности прокуратуры* следует определить следующим образом:

соблюдение конституционного права граждан на получение информации через СМИ, исполнение действующих на территории Российской Федерации законов о СМИ федеральными органами исполнительной власти по регулированию, контролю и надзору в сфере деятельности СМИ, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (в том числе СМИ);

соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами по вопросам осуществле-

¹ См.: Маматов М.В. История взаимоотношений прокуратуры и СМИ в документах (систематизированный сборник правовых актов и других материалов). М., 2011. С. 364–546.

ния деятельности СМИ и реализации права граждан на информацию.

При этом *пределы надзорной деятельности прокуроров* в рассматриваемой сфере правоотношений следует определять с учетом следующих основных критериев:

объема правовых актов о СМИ, надзор за исполнением которых возложен на прокуроров;

количества объектов прокурорского надзора за исполнением законов о СМИ;

характера вмешательства прокурора в деятельность поднадзорных объектов при реализации им полномочий по выявлению нарушений законов, их причин и способствующих им условий, а также полномочий по устранению и предупреждению таких нарушений.

Собственно характер этого вмешательства прокуроров определяется в соответствии с требованиями п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, согласно которым при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе в рассматриваемой сфере правоотношений, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Надзорные полномочия прокуроров в рассматриваемой сфере в целом совпадают по форме с установленными в ст. 22 и 27 Закона о прокуратуре полномочиями по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, но отличаются от них по содержанию решаемых целей и задач.

Исходя из требований приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 применительно к сфере действия законов о СМИ *цели* прокурорского надзора состоят в следующем:

надзорными средствами обеспечить соблюдение требований Конституции РФ при реализации гражданами через СМИ права на информацию;

мерами прокурорского реагирования добиваться неуклонного исполнения законов в деятельности СМИ и других участников данной сферы отношений, а также защиты их прав.

Реализация этих целей призвана способствовать утверждению в Российской Федерации верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Тем самым при осуществлении надзора за исполнением законов о СМИ прокурорам надлежит решать следующие *основные задачи*:

выявление, предупреждение, пресечение нарушений законов о СМИ и установление обстоятельств, им способствующих; восстановление нарушенных прав граждан, интересов общества и государства;

установление лиц, виновных в нарушении законов о СМИ, и принятие мер по их привлечению к установленной законом ответственности.

Современная социально-экономическая и политическая обстановка в Российской Федерации, конечно, определяет и новые тенденции в конкретизации надзорных задач органов прокуратуры, реализация которых сопряжена с привлечением возможностей СМИ¹.

Отметим, что во исполнение требований п. 19 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 прокуроры должны осуществлять надзор гласно, предоставлять возможность СМИ получать в предусмотренных законом пределах сведения о деятельности прокуратуры, состоянии законности и правопорядка, а также регулярно информировать об этом население через печать, радио, телевидение и иные средства массовой коммуникации. Характер, формы и методы этой работы конкретизированы в приказах Генерального прокурора РФ от 31.05.2011 № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации», от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации», от

¹ См., напр.: указание Генерального прокурора РФ от 14.11.2008 № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики».

02.03.2004 № 4 «О создании официального информационного представительства Генеральной прокуратуры в сети «Интернет»; указаниях первого заместителя Генерального прокурора РФ от 13.12.2006 № 7/2-10624К-06 «О предании гласности результатов надзорной деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод граждан», от 29.01.2007 № 23/3-86д-07 «О предании гласности результатов надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере исполнения законодательства об охране окружающей среды» и др.

Значимая роль принадлежит органам прокуратуры и в деле правового просвещения, а также правового воспитания населения посредством СМИ. Согласно приказу Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» деятельность по разъяснению законодательства прокурорам необходимо организовать таким образом, чтобы она максимально отвечала задаче преодоления правового нигилизма, повышения правовой культуры населения. Очевидно, что необходимо сочетать пропаганду права как с деятельностью по надзору за исполнением законов, так и с информированием общественности о состоянии законности, правопорядка и обеспечении основных гарантий и социальных прав граждан, активно используя возможности СМИ.

3. ОБЪЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Со СМИ по роду своей деятельности соприкасаются должностные лица многих органов и институтов власти.

Основным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере массовых коммуникаций и СМИ, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного, в том числе цифрового, вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, является *Министерство связи и массовых коммуникаций РФ*

(далее — Минкомсвязь России), которое в соответствии с положением о нем (утверждено Постановлением Правительства РФ от 02.06.2008 № 418) осуществляет следующие функции:

на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ разрабатывает и самостоятельно принимает акты по вопросам обеспечения контроля и надзора в установленной сфере; Порядок выдачи разрешений на распространение продукции зарубежных периодических печатных изданий; Правила доставки Российской книжной палатой обязательных федеральных экземпляров печатных изданий, фонограмм и видеофильмов в библиотечно-информационные организации, а также нормативные правовые акты по иным вопросам деятельности;

обеспечивает максимальную доступность для населения страны социально значимого пакета телерадиопрограмм федерального и регионального уровня; защиту интересов государства в области авторского права и смежных прав в сфере массовых коммуникаций и СМИ, информационных технологий; участие российских средств массовых коммуникаций в формировании положительного имиджа Российской Федерации (в том числе инвестиционного) за рубежом;

вырабатывает принципы формирования и использования находящихся в федеральной собственности фондов законченных производством и прошедших в эфир телевизионных программ, передач, фонограмм, а также иных аудиовизуальных произведений (за исключением кинофильмов);

участвует в формировании единого информационного пространства на территории государств — участников СНГ;

организует проведение мероприятий, связанных с присуждением ежегодных премий Правительства Российской Федерации в области СМИ;

осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Министерства, и иные функции в установленной сфере деятельности.

Указом Президента РФ от 03.12.2008 № 1715 в целях совершенствования государственного управления в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций преобразована в *Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций* (далее — Роскомнадзор) с ее определением в ведение Минкомсвязи России.

В соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228, Роскомнадзор как непосредственно, так и через свои территориальные органы в рассматриваемой сфере реализует следующие основные направления деятельности:

осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере СМИ и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания;

ведет присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств на основании решения Государственной комиссии по радиочастотам и их регистрацию;

производит лицензирование деятельности, в том числе контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований в области телевизионного вещания и радиовещания;

регистрирует СМИ, ведет единые их общероссийские реестры, а также реестры лицензий;

организует проведение работ по изысканию новых радиочастотных каналов и разработке радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников для целей телевизионного вещания и радиовещания;

выдает разрешения на распространение продукции зарубежных периодических печатных изданий на территории Российской Федерации.

Функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере печати, СМИ и массовых коммуникаций, в том числе компьютерных сетей общего поль-

зования в области электронных средств массовой информации, издательской и полиграфической деятельности, осуществляются другим федеральным органом исполнительной власти — *Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям* (далее — Роспечать), также находящимся в ведении Минкомсвязи России¹.

При исполнении государственной функции Роспечать взаимодействует с подведомственной Минкомсвязи России *Российской книжной палатой*, среди функций которой — формирование баз данных по тиражам печатных СМИ и инструментальных средств работы с ними; ведение библиографического и статистического учета выпускаемой на территории Российской Федерации печатной продукции; регистрация обязательных экземпляров периодических печатных изданий на основании предоставляемых издателями формы федерального государственного статистического наблюдения № 1-И (СМИ) и обязательных экземпляров изданий.

Федеральное агентство связи (далее — Россвязь) осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания².

Контроль за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодательства о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа) осуществляет *Федеральная антимонопольная служба* (далее — ФАС России). В случаях, предусмотренных законодательством о рекламе, Службой выдаются обязательные для исполнения предписания, а при выявлении

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 292 «О Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям».

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 320 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи».

нарушений — возбуждаются и рассматриваются соответствующие административные дела¹.

Представительства зарубежных СМИ в Российской Федерации создаются с разрешения *Министерства иностранных дел Российской Федерации* (далее — МИД России), если иное не предусмотрено межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией. Кроме того, этим министерством производится аккредитация зарубежных корреспондентов (зарубежные корреспонденты, не аккредитованные в Российской Федерации в установленном порядке, пользуются правами и несут обязанности как представители иностранного юридического лица). При этом от обязательной аккредитации для осуществления профессиональной деятельности в Российской Федерации освобождаются корреспонденты СМИ, ранее зарегистрированные государственными органами Союза ССР или суверенных государств, входивших в его состав, а также зарубежные корреспонденты, ранее аккредитованные в этих странах.

К числу основных задач *Министерства внутренних дел Российской Федерации* в сфере действия законов о СМИ отнесено обеспечение в пределах собственных полномочий организации защиты прав и свобод человека и гражданина, предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений.

Кроме того, зарегистрированные и незарегистрированные СМИ подлежат контролю со стороны *налоговых органов* в части источников и размеров получаемых доходов, уплаты налогов, а также со стороны иных государственных органов, осуществляющих контроль за выполнением СМИ различных норм и стандартов. В частности, *Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека*, *Федеральная служба по интеллектуальной собственности*, являясь уполномоченными органами власти каждый в конкретной сфере, в рамках своего правового статуса самостоятельно контролируют вопро-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

сы соблюдения СМИ прав и свобод человека и гражданина, Конституции РФ и законодательства Российской Федерации. Кроме федеральных органов исполнительной власти реализации права граждан на информацию содействуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Помимо органов власти объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отношений являются также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе сами СМИ.

В соответствии со ст. 2 Закона о СМИ под *средством массовой информации* понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием). В зависимости от территории распространения информации организации телерадиовещания и периодические печатные издания подразделяются на *общероссийские и региональные*. Кроме того, в зависимости от форм собственности СМИ дифференцируются на *государственные, муниципальные и частные (негосударственные)*. Выделяют также *специализированные СМИ* — такие средства массовой информации, для регистрации или распространения продукции которых законами установлены специальные правила (рекламные, эротические, зарубежные и другие издания).

Периодическое распространение массовой информации может осуществляться также через телекоммуникационные сети (информационно-телекоммуникационные сети), в том числе через Интернет. В современном общечеловеческом сознании Интернет-сеть в целом воспринимается как многогранная среда для реализации различных сервисов (собственно информационные ресурсы и формы их представления, технологии, выраженные в программном продукте для обработки информации и формирования средств связи и коммуникации), однако в контексте исследуемой проблематики интерес представляют прежде всего сетевые издания (интернет-СМИ, электронные СМИ), использование для целей надзорной работы официальных интернет-представи-

тельств органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации и других органов власти.

Согласно ст. 8 Закона о СМИ сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет может быть зарегистрирован как сетевое издание в соответствии с этим законом (сайт, не зарегистрированный в таком качестве, СМИ не является, а потому опосредованные таким состоянием отношения в целом оставлены за гранью настоящего исследования). Среди особенностей правового статуса сетевых СМИ следует отметить следующее: процедура их регистрации отличается от общепринятой из-за отсутствия у электронных массмедиа таких характеристик, как тираж, объем и формат издания, и др.; рассмотрение последующих информационных споров с их участием будет осуществляться Роскомнадзором, а не исключительно правоохранительными органами как если бы отсутствовала регистрация; с наличием регистрации связан режим официального сообщения СМИ для любой размещаемой на соответствующем сайте информации, специальной редакционной ответственности СМИ и некоторых обязательств по распространению информации, возможность легально заниматься рекламным бизнесом, аккредитации в государственных учреждениях и получения полноценного журналистского доступа к информации и т.д.

Правовая природа официальных интернет-представительств органов и учреждений надзорного ведомства (интернет-сайт, интернет-ресурс, интернет-портал и др.), а также иных органов власти своей содержательной стороной достаточно близка к СМИ (будет таковым в случае регистрации), являясь одной из форм периодического распространения массовой информации.

В целом, согласно данным Роскомнадзора, по состоянию на 12.11.2012 в России зарегистрировано 88 504 СМИ, в реестре лицензий на деятельность по телерадиовещанию значились сведения о 11 622 лицензиях (при этом следует учитывать, что некоторые категории СМИ в соответствии со ст. 12 Закона о СМИ от регистрации освобождены), а в реестре разрешений на распространение зарубежных периодических изданий содержались данные о 180 таких СМИ. Подобная многочисленность СМИ предопределяет повышенные требования к организации рабо-

ты прокуроров, указывает на необходимость вооружения их совершенной методикой информационно-аналитической работы и проведения надзорных проверок в данной сфере.

4. ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ О НАРУШЕНИЯХ

Процесс осуществления прокурорского надзора за соблюдением конституционного права граждан на информацию, свободы деятельности СМИ требует надлежащей организации информационно-аналитической работы как неперемennого условия эффективной деятельности прокуратуры. В этих целях традиционно используются статистические показатели, материалы прокурорских проверок, уголовных, гражданских и арбитражных дел, производств об административных правонарушениях, данные контролирующих органов, обращения граждан, сообщения СМИ и иные сведения, характеризующие состояние законности и правопорядка.

Применительно к исследуемой тематике характерной особенностью является то обстоятельство, что СМИ, как правило, сами сообщают читательской и зрительской аудитории о претерпеваемых нарушениях, а совершаемые СМИ нарушения находят отражение в продукции массмедиа, распространяемой публично. Поэтому для выявления нарушений законов в рассматриваемой сфере важно систематически анализировать содержание информационных программ радио, телевидения и электронных СМИ, различных публикаций, продукции незарегистрированных СМИ (работающих без объявления выходных данных либо после вынесения решения о прекращении их деятельности). Причем необходим ежедневный и систематический мониторинг прокурорами размещаемой в СМИ информации.

Для этого в прокуратурах организуется подписка на ведущие общероссийские, региональные и местные периодические печатные издания; при необходимости недостающие издания СМИ приобретаются в розницу либо делается выкопировка соответствующих сведений из материалов, находящихся в архивных фондах библиотек; с помощью современных средств аудио- и ви-

деофиксации осуществляются запись и мониторинг основных правозащитных теле- и радиопрограмм. Материалы незарегистрированных печатных СМИ могут быть получены в ходе ведения в прокуратуре приема населения от лиц с активной гражданской позицией. Серьезным подспорьем для повседневного оперативного поиска и получения информации является Интернет.

Важный информационный источник — материалы государственных органов, осуществляющих регистрацию общероссийских, региональных и местных СМИ: Роскомнадзор и его региональные структуры. В этих органах ведутся реестры зарегистрированных СМИ (с указанием даты их учреждения и регистрации, юридического адреса редакции, целей и задач издания, его названия, территории и языка распространения), имеются копии учредительных документов и уставов, материалы об отказе в государственной регистрации (с указанием причин), сведения о результатах рассмотрения в судах жалоб на эти решения. При необходимости скорейшего получения сведений о наименовании СМИ, дате его регистрации и номере свидетельства прокуратуры могут обратиться к перечню наименований зарегистрированных СМИ, размещенному на интернет-сайте Роскомнадзора в разделе «Реестры», либо через систему поиска — к данным, содержащимся в реестре лицензий на деятельность по телерадиовещанию (здесь имеются сведения о наименовании лицензиата, номере лицензии, дате ее выдачи и статусе (действующая или аннулированная)¹. В указанных органах государственной власти также должны находиться сведения о фактах нарушений законов, выявленных ими в процессе контроля, о вынесении предупреждений и их эффективности.

Недостающую информацию можно получить из финансовых и налоговых органов, осуществляющих контроль за источниками доходов зарегистрированных и незарегистрированных СМИ, за размерами получаемых ими доходов и уплатой налогов, а также из различных органов государственного контроля за выполнением СМИ соответствующего профиля норм и стандартов (Роспотребнадзор, Роспатент и др.).

¹ См.: URL: [http:// www.rsoc.ru](http://www.rsoc.ru)

Необходимые прокурору сведения о нарушениях в рассматриваемой сфере могут содержаться также в материалах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных уполномоченных, Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации (в их ежегодных и специальных докладах, обращениях, выступлениях и пр.). Так, на некоторые распространенные действия, ограничивающие право граждан и СМИ на свободное получение и распространение законными способами информации, указано в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 г.¹

Прокуроры обязательно должны располагать материалами судебной практики по гражданским делам об отказе в регистрации СМИ, материалами судебной и следственной практики по уголовным и административным делам. В качестве источников информации могут быть также задействованы результаты социологических исследований, проводимых по названной проблеме.

Сведения о нарушениях законов о СМИ могут быть получены из писем, заявлений, поступающих в органы прокуратуры от граждан, организаций, учреждений и, собственно, СМИ, из материалов проводимых прокурорами надзорных проверок в смежных сферах правоотношений.

Необходимая информация может содержаться и в обращениях граждан, передаваемых в прокуратуру СМИ. В соответствии с Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 17.12.2007 № 200, указанные материалы также подлежат рассмотрению, о результатах которого СМИ должны информироваться (п. 2.1).

В некоторых регионах в целях пресечения и предупреждения нарушений в деятельности СМИ практикуется заключение соглашений между прокуратурой и уполномоченными органами контроля в рассматриваемой сфере отношений (прежде всего с территориальными органами Роскомнадзора, нередко с иными институтами государственной власти и общества по вопросам

¹ Рос. газ. 2012. 6 марта.

защиты прав и свобод человека и гражданина) об информационном обмене и взаимодействии. Указанное организационно-правовое решение позволяет улучшать информационную наполняемость органов прокуратуры, получать предметные сведения о работе соответствующих структур в рассматриваемой сфере и привносить в нее элементы согласованности.

В организационном отношении результаты анализа полученной сводной информации о состоянии исполнения законов о СМИ являются основанием для правильного выбора объекта проверки и составления конкретного плана проведения надзорных мероприятий, а также должны учитываться при перспективном планировании работы прокурора в рассматриваемой сфере.

5. ПРОКУРОРСКАЯ ПРОВЕРКА И ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ

В соответствии с п. 6 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 прокуроры проводят проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений СМИ и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

В свою очередь, прокурор перед началом проверки должен изучить законы, регламентирующие деятельность СМИ (в том числе обратить внимание, не противоречит ли законодательство о СМИ субъектов Российской Федерации федеральному законодательству), проанализировать обзоры и информационные письма по этим вопросам, а также имеющиеся в прокуратуре аналогичные материалы ранее проведенных проверок.

При подготовке к проведению и в ходе проведения проверок прокурорам следует активно использовать предоставленные им Законом о прокуратуре полномочия, позволяющие требовать от руководителей и других должностных лиц государственных орга-

нов, органов контроля, коммерческих и некоммерческих организаций представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, иметь к ним доступ на территории и в помещениях указанных органов (ст. 22).

Все прокурорские проверки исполнения законов о СМИ, следуя единому субъектно-объектному основанию, условно можно разделить на две группы: проверки соблюдения прав СМИ и журналистов, в том числе при осуществлении компетентными органами государственной власти контрольно-надзорных полномочий в отношении СМИ; проверки нарушений законов, допускаемых СМИ и журналистами. С методологической точки зрения самостоятельную группу составляют прокурорские проверки по вопросам исполнения законодательства в деятельности зарубежных СМИ (зарубежных корреспондентов).

1. Проверками соблюдения прав СМИ и журналистов может быть охвачен комплекс вопросов, дифференцируемых по различным основаниям, в том числе исходя из компетенции поднадзорных прокуратуре объектов соотносительно их правового статуса и роли в рассматриваемых общественных отношениях.

В соответствии с материалами практики прокурорского надзора *нарушения прав СМИ и журналистов зачастую допускаются при принятии региональными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, органами местного самоуправления нормативных правовых актов.* В частности, распространены случаи незаконного вмешательства в деятельность СМИ через возложение в программных документах органов власти обязанности подготовки публикаций определенной тематики для обеспечения пропаганды предпринимаемых мер.

В регистрирующих органах проверку целесообразно начинать с изучения данных о регистрации СМИ, его учредительных документов¹. В соответствии со ст. 10 Закона о СМИ для регистрации СМИ подается заявление с указанием сведений об учредителе (соучредителях), названия СМИ, адреса редакции, формы и территории периодического распространения, примерной тематики

¹ Административный регламент исполнения Роскомнадзором государственной функции «Регистрация СМИ» утвержден Постановлением Правительства РФ от 22.10.2007 № 315.

и (или) специализации, периодичности выпусков, источника финансирования, а также сведений о том, в отношении каких других СМИ заявитель является учредителем, собственником, главным редактором (редакцией), издателем или распространителем. К заявлению прилагается документ об оплате государственной пошлины. При использовании СМИ личного имени гражданина или символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности и авторских правах, представляются документы, подтверждающие полномочия на это использование. В связи с этим прокурорам необходимо изучить указанные документы на предмет как их полноты, так и достоверности изложенных в них сведений. Кроме того, из переписки регистрирующего органа с заявителями либо представленного на регистрацию комплекта документов может быть получена информация о неправомерном требовании при регистрации от учредителей СМИ иных документов. Прокурорам следует также проанализировать документацию о выдаче регистрирующим органом лицензии на вещание.

Изучая учредительные документы СМИ, прокуроры выясняют: законно ли создано и действует конкретное СМИ; не содержит ли его устав нормы, противоречащие Конституции РФ, иным федеральным законам; не выходит ли деятельность СМИ за пределы целей и задач, определенных уставом (например, незаконное занятие коммерческой деятельностью и т.д.). В случае отказа в регистрации следует проверить, соблюдены ли требования ст. 13 Закона о СМИ и не произведен ли отказ в регистрации по надуманным основаниям.

В качестве важного источника информации ориентирующего характера может выступать накопительная база данных о нарушениях норм законодательства в отдельных изданиях или телепередачах, а также о мерах, принятых в связи с этим органами печати и службами по телерадиовещанию. Установив, что СМИ располагают такой информацией, прокурор может потребовать ознакомить его с ней.

Изучая нормативные акты на предмет их соответствия требованиям действующих законов о СМИ, прокуроры выясняют: издавались ли незаконные нормативные акты, лишające СМИ

самостоятельности; не наблюдались ли случаи принуждения их к смене учредителей или введения соучредительства (что может привести к изменению редакционной политики в интересах местных представительных органов власти или недопущению в качестве учредителей неугодных лиц); не происходило ли принудительное объединение нескольких СМИ в новое образование (информационные центры и т.д.) по решениям местных органов власти (монополизация СМИ).

Отказ в различных его проявлениях или ограничение доступа журналистов и СМИ к информации также является частым явлением. Причем особо скрывается информация о реальных событиях и конкретных делах, которую журналистам приходится искать и получать из других, менее осведомленных, источников. Зачастую это выражается в ограничении их стремления присутствовать в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, организациях, на территориях; присутствовать на пресс-конференциях или задавать вопросы; производить аудио- и видеозаписи; необоснованном отказе в предоставлении запрашиваемой информации; ограничении доступа к материалам; нарушениях, связанных с аккредитацией.

Оценка прокуратурой подобных действий органов власти, а также охраняющих их структур должна осуществляться на основании ст. 47 Закона о СМИ, в соответствии с которой журналист имеет право, в частности, посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы. Важные требования к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и порядок ее предоставления установлены Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹.

¹ См.: Информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора РФ от 29.06.2010 № 72/1-52д-2010 «О дополнительных полномочиях прокуроров по возбуждению дел об административных правонарушениях».

Следует отметить, что проблема доступа к информации актуализирует сложность взаимоотношений между властью и СМИ. Декларируя свободу массовой информации, отдельные представители власти постоянно и настойчиво ее нарушают, пытаются определить рамки дозволенной информированности общества. В связи с этим указанными лицами нередко допускаются *вмешательство в деятельность СМИ и нарушение их профессиональной самостоятельности*. Часто это выражается в экономическом или административном давлении на СМИ; принуждении к смене учредителя или принудительному соучредительству; «монополизации» СМИ; воспрепятствовании распространению продукции СМИ посредством установления незаконных запретов и ограничений, касающихся как розничной продажи продукции СМИ, так и их вещания; незаконном прекращении деятельности СМИ.

Рассматривая материалы проверок, жалобы об ограничении свободы информации в СМИ, необходимо иметь в виду, что цензура запрещена. Под цензурой следует понимать требование от редакции СМИ со стороны должностных лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления предварительного согласования материалов, готовящихся к публикации в СМИ (кроме случаев согласования с автором или интервьюируемым), а также наложение запрета указанными лицами на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей (ст. 3 Закона о СМИ).

Анализируя материалы проверок по вопросам ограничения права граждан и организаций на получение информации через СМИ, прокуроры должны знать, что государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности в СМИ в различных формах. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен только в случае, если информация содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну (ст. 40 Закона о СМИ). В свою очередь, редакция не вправе разглашать распространяемые в сообщениях и материалах сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне. Кроме того, редакция обязана сохранить в тайне источник ин-

формации и не вправе называть лицо, предоставившее ее, за исключением случая, когда запрос на эту информацию поступил от суда.

Органы государственного контроля вопреки требованиям законодательства также не всегда в полной мере используют предоставленные им полномочия для предотвращения нарушений законов о СМИ, допускают несвоевременное реагирование на такие нарушения. Данное обстоятельство не способствует снижению числа и распространенности нарушений в сфере деятельности СМИ.

Нередко принимаемые меры носят формальный характер, не обеспечен контроль за их исполнением, о чем, кроме прочего, свидетельствует неисполнение в ряде случаев редакциями СМИ требований ст. 35 Закона о СМИ, в соответствии с которой они обязаны публиковать сообщения регистрирующих органов, касающиеся деятельности редакции.

Особую общественную значимость имеют *преступные посяательства на журналистов и редакции СМИ* — криминальное насилие над личностью (побои, причинение вреда, убийства представителей СМИ), «силовое» воспрепятствование деятельности журналистов и имущественные преступления против них (повреждение и уничтожение аппаратуры, хищения иного имущества редакций и журналистов), психическое принуждение. Однако нередко такие преступления не связаны с профессиональной деятельностью журналистов, а являются результатом коммерческих разборок вокруг газет, журналов, телеканалов или их причины лежат в бытовой сфере¹.

2. Несколько иной алгоритм действий прокурора наблюдается при проведении *проверок нарушений законов, допускаемых СМИ и журналистами*. К наиболее распространенному в настоящее время нарушению, имеющему сложный состав, относится *унижение чести, достоинства и деловой репутации*. Отдельными СМИ систематически публикуются *спорные, непроверенные, а также не соответствующие действительности факты* (иногда это

¹ См. подробнее: Николаев А. Не стреляйте в журналиста! // Труд. 2009. 20 апр.

объясняется редакторской политикой издания, позиционирующей себя разоблачителем власти и пренебрегающей при этом не только этическими, но и правовыми нормами). При этом в целях ограждения от возможных судебных исков такая информация распространяется в СМИ либо на правах заявления учредителя, либо от имени читателей как их письма. Подвергая юридической оценке эти действия, прокурорам следует учитывать, что в соответствии со ст. 49 Закона о СМИ журналист обязан проверять достоверность сообщаемой им информации, а в силу ст. 51 данного закона не допускается злоупотребление правами журналиста в целях фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений. При осуществлении профессиональной деятельности журналист обязан уважать права, законные интересы, честь и достоинство граждан и организаций. В ст. 43–46 Закона о СМИ предусмотрена возможность опровержения не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство сведений, которые были распространены в СМИ.

При проверках по обращениям о нарушении конституционно-го права граждан на *неприкосновенность частной жизни и иных неимущественных прав* следует иметь в виду, что в соответствии с гражданским законодательством журналистам предписано получать согласие на распространение в СМИ сведений о личной жизни от самого гражданина или от его законных представителей. Исключение составляют случаи, когда разглашение таких сведений необходимо для защиты общественных интересов.

В частности, иногда нарушения сопряжены с обнародованием изображений граждан вопреки требованиям ст. 152.1 ГК РФ, нередко порочащих честь, достоинство и деловую репутацию этих лиц; сообщением сведений об обстоятельствах частной жизни несовершеннолетних, что является грубым нарушением требований ст. 23 Конституции РФ и ст. 40 Конвенции ООН о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989), действующей на территории Российской Федерации, и другими противоправными действиями. Иногда журналисты пренебрегают и конституционным правом граждан на тайну телефонных переговоров, воспроизводя подслушанные записи переговоров,

добытые незаконным путем, допускают различные вариации нарушений авторских и смежных прав граждан и юридических лиц.

В последнее время отмечены попытки повлиять на ход расследования по конкретным уголовным делам путем незаконного получения информации о личной жизни прокуроров и следователей и их дискредитации через СМИ, в том числе с использованием компьютерных технологий.

Проверяя нарушения регистрационных и лицензионных правил со стороны СМИ, следует выяснить, соответствуют ли действительности сведения, указанные в момент регистрации и лицензирования.

Нормы закона чаще всего нарушаются в связи с выходом печатных СМИ в свет без регистрации (как правило, в форме «приложений» к зарегистрированным газетам и журналам, являющихся, по сути, самостоятельными изданиями; выпуском «нулевых номеров» журналов и др.). В ряде случаев редакциями не соблюдаются требования ст. 27 Закона о СМИ о необходимости наличия в каждом выпуске СМИ выпускных данных — обычно отсутствие, неполнота или ложность выпускных данных призваны скрыть истинный размер тиража, чтобы ввести в заблуждение рекламодателей, органы контроля при распространении выборных агитационных материалов.

В ряде случаев прокурорами отмечается несоответствие содержания СМИ зарегистрированной тематике. Подобное нарушение нередко связано с тематикой рекламного и эротического характера, причем «стыдливость» учредителей в процессе регистрации объясняется не моральными принципами, а экономическими интересами. Законом накладываются ограничения на распространение эротической продукции СМИ (в частности, особое место продажи, время выхода в эфир, кодирование сигнала для аудиовизуальных источников). Кроме того, для СМИ рекламного и эротического характера устанавливается повышенный регистрационный сбор, не применяются налоговые и иные льготы и т.д.

Иногда в целях расширения читательской аудитории региональные СМИ распространяют свои материалы в Интернете, в связи с чем возникает вопрос о законности этих действий в контексте соответствия заявленной при регистрации терри-

тории распространения таких массмедиа (согласно ст. 11 Закона о СМИ смена территории распространения продукции СМИ допускается лишь при условии его перерегистрации, осуществляемой в том же порядке, что и регистрация). Согласно действующему законодательству ограничение на распространение печатными СМИ своих материалов только на указанной при его регистрации территории касается исключительно печатных экземпляров. В то же время редакция СМИ может свободно размещать указанные материалы в том числе в оцифрованном виде в сети Интернет, поскольку соответствующий электронный ресурс не будет являться формой распространения соответствующего печатного СМИ (при этом сайт, на котором размещается информация печатной периодики, может быть зарегистрирован в качестве самостоятельного электронного СМИ, но и в этом случае территория его распространения не связана с территорией распространения печатного СМИ).

В ряде случаев СМИ, осуществляющими вещание, допускаются нарушения обязательных для них лицензионных правил, причем указанные нарушения также носят разнообразный характер: это вещание СМИ без лицензии; получение лицензии обманным путем; нарушение лицензионных условий; скрытая уступка лицензии. Следует подчеркнуть, что нарушения регистрационных и лицензионных правил далеко не всегда носят формальный характер. Подчас они служат предпосылкой более масштабных и отнюдь не безобидных акций, недобросовестной конкуренции на рынке информационных услуг, вытеснения СМИ нежелательной политической ориентации, нелегитимного их создания и бесконтрольного функционирования¹.

Пристальное внимание прокурорами должно уделяться исполнению Закона *о рекламе*, а именно: соблюдению установленных ограничений при рекламе отдельных видов товаров (алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, финансовых услуг и др.), а также при отдельных способах распространения рекламы (в периодических печатных издани-

¹ См.: Ефремова Г.Х., Ратинов А.Р., Кроз М.В. Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации. М., 1999. С. 28, 29.

ях, в радиопрограммах и радиопередачах и др.). Производство и распространение рекламной продукции — один из самых прибыльных и конкурентных, а потому, по оценкам аналитиков Фонда защиты гласности, конфликтогенных и уже криминализованных видов бизнеса, в которых участвуют СМИ. Учитывая значимость рекламного законодательства, а также то, что для СМИ реклама является важнейшим источником финансового жизнеобеспечения, прокуроры должны внимательнее подходить к рассмотрению каждого конфликта в этой специфической сфере информационной деятельности, с особой ответственностью разрешать существующие здесь проблемы.

Так, по данным новостного блока интернет-сайта Генеральной прокуратуры РФ от 23.08.2012, Приозерской городской прокуратурой Ленинградской области была проведена проверка соблюдения законодательства при размещении рекламных объявлений в печатных изданиях. Установлено, что индивидуальный предприниматель, имеющий лицензию на частную детективную деятельность, разместил в одной из городских газет объявления рекламного характера: в нарушение действующего законодательства в тексте объявления рекламодатель среди прочих услуг указал «расследование уголовных преступлений», что не соответствует действительности, так как это сфера деятельности уполномоченных органов предварительного расследования, определенных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Кроме того, частным детективам запрещается получать и использовать информацию, содержащуюся в специальных и информационно-аналитических базах органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. В связи с этим прокурор возбудил в отношении частного детектива два административных дела по ч. 1 ст. 14.3 КоАП РФ (нарушение законодательства о рекламе), после рассмотрения которых управление Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области оштрафовало индивидуального предпринимателя на 9 тыс. руб.

Большой блок вопросов подлежит выяснению прокурорами в ходе проверок исполнения *СМИ законов о выборах и референдуме* при проведении предвыборной агитации, информировании

электорального корпуса. Как свидетельствуют материалы надзорной практики прокуратуры, допускаемые в кипении предвыборных страстей подобного рода внеправовые инциденты, как правило, связаны с досрочной агитацией в СМИ, необеспечением равноправия кандидатов, распространением недостоверных и иных недопустимых сведений.

Особую значимость имеют *нарушения экстремистской направленности*, требующие незамедлительного прокурорского реагирования, направленного на упреждение экстремистской деятельности. Большая роль СМИ в формировании общественных мнений и настроений, возможность управления ими делают в массовом информационном пространстве недопустимыми всякие публикации, провоцирующие экстремистские проявления, которые сопряжены с распространением недостоверных сведений, искажают информационную картину и ведут к раскачиванию ситуации в сторону межэтнического и межрелигиозного конфликта, межнациональной конфронтации.

Анализируя поступающие в ходе проверок сведения, прокуроры должны обращать внимание на недопустимость злоупотребления свободой массовой информации, основные формы выражения которой определены в ст. 4 Закона о СМИ.

Как показывают материалы прокурорских проверок, следует уделять внимание вопросам исполнения поднадзорными объектами требований законодательства, направленного на защиту детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию (виды такой информации определены в ст. 5 Федерального закона от 29.12.2010 №436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»).

В частности, согласно данным новостного блока интернет-сайта Генеральной прокуратуры РФ от 21.08.2012, прокуратура г. Томска проверила исполнение законодательства о защите прав и интересов несовершеннолетних от негативной информации при использовании сети Интернет. Проверкой была установлена возможность свободного доступа граждан, в том числе детей и подростков, к ряду интернет-ресурсов, содержащих сцены насилия, жестокости, информацию о суициде и его способах, а также материалы порнографического характера. Проанализи-

ровав информационное наполнение выявленных сайтов, специалисты кафедры психологии развития личности Томского государственного педагогического университета пришли к выводу о негативном влиянии размещенных материалов на нравственное, духовное, психическое и физическое развитие, жизнь и здоровье несовершеннолетних.

По итогам проверки прокурор г. Томска внес представления таким интернет-провайдерам, как ООО «Томтел», Центр «ТУСУР-Телеком», Томский филиал ОАО «Ростелеком». Он потребовал устранить нарушения закона и прекратить свободный доступ несовершеннолетних к интернет-сайтам, содержащим опасную для их возраста информацию (после прокурорского вмешательства указанные интернет-провайдеры ограничили доступ к 13 сайтам путем фильтрации соответствующих IP-адресов).

При проведении проверок прокурорам необходимо также акцентировать внимание на такие вопросы, как: дублирование печатных изданий СМИ; превышение заявленного тиража газет и журналов над действительным; рост выпуска газет-однодневок, особенно во время проведения избирательных кампаний; нарушение законодательства в части завышения использования печатной площади под рекламу; завуалированная, скрытая пропаганда наркотиков.

3. Правовой статус зарубежных массмедиа и их представителей, а также в целом характер распространения в Российской Федерации зарубежной информации определен в ст. 19.1, 53–55 Закона о СМИ. В целом, рассматривая вопросы исполнения законодательства в деятельности зарубежных СМИ и их представителей, прокурорам следует обращать внимание на следующие вопросы:

как гарантируются и в полной ли мере соблюдаются права российских граждан на беспрепятственный доступ к сообщениям и материалам зарубежных СМИ;

допускается ли ограничение приема программ непосредственного телевизионного вещания не иначе как в случаях, предусмотренных межгосударственными договорами, заключенными Российской Федерацией;

обладает ли созданное в Российской Федерации представительство зарубежных СМИ разрешением МИДа России (если иное

- не предусмотрено межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией);
- имеют ли зарубежные корреспонденты аккредитацию МИДа России, и если нет, то не злоупотребляют ли они своими правами и надлежало ли исполняют обязанности как представители иностранного юридического лица;
- соблюдаются ли положения российского законодательства об освобождении от обязательной аккредитации для осуществления профессиональной деятельности в Российской Федерации корреспондентов СМИ, ранее зарегистрированных государственными органами Союза ССР или суверенных государств, входивших в его состав, а также зарубежных корреспондентов, ранее аккредитованных в этих странах;
- не злоупотребляют ли аккредитованные в Российской Федерации зарубежные корреспонденты либо зарубежные корреспонденты массмедиа, зарегистрированных в Российской Федерации, установленными Законом о СМИ правами и исполняют ли должным образом обязанности журналиста;
- получено ли разрешение Роскомнадзора (если порядок распространения не установлен межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией) для распространения продукции зарубежного периодического печатного издания, то есть не зарегистрированного в Российской Федерации и имеющего место постоянного пребывания учредителя или редакции вне ее пределов, а равно финансируемого иностранными государствами, юридическими лицами или гражданами (разрешение на распространение продукции зарубежного периодического печатного издания оформляется на бланке, являющемся документом строгой отчетности и защищенной от подделок полиграфической продукцией, по форме, установленной Роскомнадзором);
- как соблюдаются законодательные требования о распространении зарубежного телеканала или зарубежного радиоканала на территории Российской Федерации только после его регистрации в соответствии с Законом о СМИ;
- соблюдаются ли установленные ст. 19.1 Закона о СМИ ограничения, связанные с учреждением телеканалов, радиоканалов,

теле-, радио-, видеопрограмм и осуществляющих вещание организаций (юридических лиц) иностранными юридическими лицами, а равно российскими юридическими лицами с иностранным участием, иностранными гражданами, россиянами, имеющими двойное гражданство, лицами без гражданства.

Практика показывает, что в целом минимизация нарушений и предупреждение эскалации конфликтов в сфере деятельности СМИ в значительной степени зависит от эффективной деятельности органов прокуратуры.

6. СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ

Высокий уровень требований, предъявляемых к деятельности органов прокуратуры, подчеркивает важное значение вопроса о выборе средств прокурорского реагирования на нарушения законов о СМИ. Эти средства определены ст. 9.1, п. 2, 3 ст. 22, ст. 23–25.1, 27, 28 Закона о прокуратуре, а также ст. 16, 16.1, 56–62 Закона о СМИ, ст. 8, 11 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». При этом лица, допустившие нарушения законодательства при распространении массовой информации через сайты в сети Интернет, не зарегистрированные в качестве СМИ, несут уголовную, административную, гражданско-правовую и иную ответственность без учета особенностей, предусмотренных законодательством о СМИ. В связи с этим в организационном плане прокурору важно сделать правильную правовую оценку итогов проверки, исходя из чего определить адекватные средства реагирования, избираемые в каждом конкретном случае в зависимости от характера допущенных нарушений законов, степени их распространенности и тяжести наступивших последствий¹.

¹ Общие методические рекомендации прокурорам по реагированию на устанавливаемые правонарушения изложены в работе Викторова И.С. «Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения» (М., 2004).

Изученные материалы свидетельствуют о том, что в системе органов прокуратуры проводится разноплановая работа по борьбе с нарушениями законов о СМИ. Только в 2011 г. прокурорами выявлено 4674 различных нарушений законов в этой сфере (по сравнению с 2007 г. рост составил 140,2%), в том числе 286 незаконных правовых актов, ущемляющих свободу СМИ (160,0%), на каждый из которых был принесен протест. С целью устранения выявленных нарушений внесено 1102 представления (56,1%), по которым к дисциплинарной ответственности привлечены 687 должностных лиц (126,7%); 227 лиц наказаны в административном порядке (37,6%); в суд направлено 465 исков (заявлений); по материалам прокуроров возбуждено 1 уголовное дело.

Таким образом, наиболее востребованными из средств прокурорского реагирования на нарушения в этой сфере являются протест и представление.

Следует учитывать, что по фактам выявленных нарушений прокурор может инициировать признание в судебном порядке свидетельства о регистрации СМИ недействительным, аннулирование лицензии СМИ (в зависимости от характера выявленных нарушений принимается решение о прекращении или приостановлении действия лицензии до устранения этих нарушений). Также по заявлению прокурора судом может быть принято решение о прекращении или приостановлении деятельности СМИ.

При этом согласно ст. 15 Закона о СМИ свидетельство о регистрации массмедиа может быть признано судом недействительным в порядке гражданского судопроизводства в случаях, если свидетельство о регистрации получено обманным путем; СМИ не выходит в свет (в эфир) более одного года; устав редакции или заменяющий его договор не принят и (или) не утвержден в течение трех месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного СМИ; имела место повторная регистрация СМИ. В соответствии со ст. 31.7 Закона о СМИ лицензия аннулируется в следующих случаях: 1) несоблюдение лицензиатом ограничений, связанных с учреждением телеканалов, радиоканалов, организаций (юридических лиц), осуществляющих вещание, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации; 2) повторное в течение одно-

го года (с момента совершения предыдущего нарушения) грубое нарушение лицензиатом лицензионных требований; 3) неустранение лицензиатом в установленный лицензирующим органом срок нарушения, повлекшего за собой приостановление действия лицензии.

При выявлении фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности СМИ признаков экстремизма, а также при распространении через СМИ экстремистских материалов в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором выносятся *предупреждение* в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. Деятельность СМИ может быть также прекращена по требованию прокурора в порядке и по основаниям, предусмотренным ч. 3 ст. 8 и ст. 11 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Особый случай — приостановление выпуска СМИ за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах.

В соответствии со ст. 16.1 Закона о СМИ, если в период избирательной кампании, кампании референдума после вступления в силу решения суда о привлечении главного редактора либо организации, осуществляющей выпуск СМИ, к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах (порядка информирования избирателей, участников референдума, проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума — ст. 5.5 и 5.13 КоАП РФ) ими допущено повторное нарушение указанного законодательства, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, а в случае, если продукция СМИ предназначена для распространения на территории субъекта Федерации, также избирательная комиссия соответствующего субъекта Федерации вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, с представлением о приостановлении выпуска СМИ, использо-

ванного в целях совершения названных нарушений. Указанный федеральный орган исполнительной власти в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования немедленно осуществляет с привлечением заинтересованных лиц проверку фактов, изложенных в представлении, и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ, использованного в целях совершения названных нарушений, либо направляет в соответствующую избирательную комиссию мотивированный отказ от обращения в суд с указанным заявлением. Мотивированный отказ от обращения в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ не препятствует применению к организации, осуществляющей выпуск указанного СМИ, иных мер ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, включая предупреждение.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, не вправе отказаться от обращения в суд на основании представления соответствующей избирательной комиссии о приостановлении выпуска СМИ, если главным редактором или организацией, осуществляющей выпуск СМИ, в период одной избирательной кампании, кампании референдума совершено более двух нарушений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, повлекших назначение административного наказания на основании вступивших в силу решений суда.

Приостановление выпуска СМИ по указанным основаниям осуществляется судом на срок до момента окончания голосования на выборах, референдуме, а в случае если проводится повторное голосование — до момента окончания повторного голосования.

Следует отметить, что инициатором применения к нарушителям всех перечисленных мер уполномоченными контрольно-надзорными органами могут выступать и органы прокуратуры при выявлении соответствующих нарушений в ходе своей надзорной деятельности.

Не менее действенной мерой укрепления законности в рассматриваемой сфере является подача прокурором в суд иско-

вого заявления в интересах лиц, пострадавших от деятельности СМИ (ст. 45 ГПК РФ).

При этом законодательством не предусмотрено каких-либо ограничений в способах доказывания факта распространения сведений через телекоммуникационные сети (в том числе через сайты в сети Интернет). Однако вследствие особых технологических возможностей этих сетей прокурорами могут быть приняты меры к обеспечению необходимых для дела доказательств, в том числе посредством удостоверения содержания сайта в сети Интернет по состоянию на определенный момент времени (если имеются основания полагать, что представление доказательств впоследствии станет невозможным или затруднительным).

Характер и степень общественной опасности нарушений, установленных прокурором по результатам надзора за исполнением законов о СМИ, нередко определяют необходимость привлечения виновных лиц к уголовной либо административной ответственности. В арсенале мер прокурорского реагирования на нарушения закона в рассматриваемой сфере эти задачи решает постановление, влекущее административное производство, или направление материалов для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Ответственность в данном случае наступает как за ущемление свободы массовой информации, так и за злоупотребление этой свободой, в том числе правами журналиста, либо несоблюдение его обязанностей, а также за иные нарушения законов о СМИ. Применительно к правоотношениям, относящимся к различным сферам деятельности СМИ, актуальными являются составы правонарушений, предусмотренных ст. 5.5, 5.6, 5.13, 5.17, 5.25, 5.53, 5.61, 7.12, 7.30, 7.31, 8.5, 13.3–13.23, 14.1, 14.1.1, 14.3, 14.28, 20.27 КоАП РФ¹; преступлений — ст. 128.1, 137, 138, 144,

¹ В этой связи прокурорам следует обратить внимание, например, на информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ «О полномочиях прокуроров (заместителей прокуроров) по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.60 и ст. 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», текст которого 29.03.2012 размещен на официальном интернет-представительстве Генеральной прокуратуры РФ в рубрике «Документы» в разделе «Научно-методические материалы».

146, 171, 183, 205.2, 237, 242, 242.1, 272, 280, 282, 283, 310, 311, 319, 320, 354 УК РФ. При этом особое внимание прокурорам следует обращать на положения ст. 57 Закона о СМИ, устанавливающей конкретные правовые основания освобождения от ответственности редакции, главного редактора, журналиста, а также учитывать судебную практику, в том числе Постановление Пленума Верховного суда РФ от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц».

Разрешая вопрос о наличии оснований для освобождения от ответственности редакции, главного редактора, журналиста за распространение сведений, ущемляющих права и законные интересы граждан либо представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста, прокурорам необходимо иметь в виду, что в ст. 57 Закона о СМИ предусмотрен исчерпывающий перечень обстоятельств, которые освобождают редакцию, главного редактора, журналиста от обязанности проверять достоверность сообщаемой ими информации и, следовательно, от ответственности за распространение сведений.

Так, если на сайте в сети Интернет, зарегистрированном в качестве СМИ, комментарии читателей размещаются без предварительного редактирования (например, на форуме читателей материалов такого сайта), то в отношении содержания этих комментариев следует применять правила, установленные в ч. 2 ст. 24 и п. 5 ч. 1 ст. 57 Закона о СМИ для авторских произведений, идущих в эфир без предварительной записи. В случае поступления обращения уполномоченного государственного органа, установившего, что размещенные комментарии являются злоупотреблением свободой массовой информации, редакция указанного СМИ вправе удалить их с сайта либо отредактировать, руководствуясь положениями ст. 42 Закона о СМИ. Если комментарии, представляющие собой злоупотребление свободой массовой информации, и после этого остаются доступными для пользователей данного сайта в сети Интернет, то правила п. 5 ч. 1 ст. 57 Закона о СМИ не применяются. С учетом этого при рассмотрении вопроса о допустимости привлечения редак-

ции к ответственности следует выяснять, выдвигались ли уполномоченным государственным органом требования об удалении сведений с форума, а также было ли произведено удаление либо редактирование сведений, в связи с распространением которых возник вопрос о привлечении редакции к ответственности.

Допустимой является публикация в общегосударственных или ведомственных СМИ актов прокурорского надзора, что может способствовать профилактике правонарушений, иметь правовоспитательное воздействие, служит одним из выражений гласности в деятельности органов прокуратуры. Нужно также обратить внимание на необходимость освещения в СМИ результатов проверок, организованных прокурорами по их сообщениям, однако к объему и содержанию оглашаемых в данном случае сведений следует подходить избирательно, исходя из необходимости обеспечения интересов личности и соблюдения законодательных требований.

В соответствии с п. 22 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур предписано направлять в Генеральную прокуратуру РФ копии документов прокурорского реагирования по наиболее актуальным вопросам, в том числе по результатам проверок сообщений о массовых, грубых нарушениях закона, вызвавших общественный резонанс и критические выступления в СМИ, информировать ее о возникающих проблемах, имеющих общегосударственное значение и требующих разрешения на федеральном уровне.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Ашиткова Татьяна Васильевна — ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, старший советник юстиции.

Бессарабов Владимир Григорьевич — заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, государственный советник юстиции 3-го класса.

Батурина Галина Константиновна — старший прокурор организационно-методического отдела Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции.

Викторов Иван Степанович — ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, старший советник юстиции.

Григорьев Дмитрий Владимирович — ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, старший советник юстиции.

Ерофеенко Дарья Леонидовна — старший прокурор организационно-методического отдела Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, юрист 1-го класса.

Добрецов Денис Григорьевич — старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, советник юстиции.

Кошелев Сергей Александрович — начальник отдела прокуратуры Московской области, младший советник юстиции.

Кузьменко Венера Рафагатовна — начальник организационно-методического отдела Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции.

Макеев Николай Николаевич — первый заместитель прокурора Республики Хакасия, кандидат юридических наук, государственный советник юстиции 3-го класса.

Маматов Максим Владимирович — ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, младший советник юстиции.

Паламарчук Анатолий Владимирович — начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, государственный советник юстиции 2-го класса.

Суслова Надежда Васильевна — старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, советник юстиции.

Терентьева Евгения Валерьевна — старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, младший советник юстиции.

Честных Николай Николаевич — прокурор Управления по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества Генеральной прокуратуры Российской Федерации, младший советник юстиции.

Щукина Нина Васильевна — младший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, юрист 1-го класса.

**Прокурорский надзор
за соблюдением
социальных прав граждан**

Сборник методических материалов