

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Паламарчук

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Москва • 2014

УДК 347.962
ББК 67.721-91
П 80

Паламарчук А.В. – начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

П 80 **Актуальные вопросы прокурорского надзора
за исполнением федерального законодательства.**
А.В. Паламарчук. – М.: Ген. прокуратура
Рос. Федерации, 2014. – 328 с.

В сборнике публикаций представлены актуальные вопросы практики и теории деятельности прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства в период с 2007 по 2014 гг.

Раскрыта специфика современной надзорной деятельности органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы в интересах общества и государства. Подробно освещены вопросы обеспечения соблюдения прав и свобод граждан, в том числе трудовых, жилищных прав граждан, в области здравоохранения, миграционных отношений, экологии и др. Рассмотрены и проиллюстрированы примерами из практики важные задачи, решаемые прокурорами в области надзора за исполнением законов в сфере экономики, в том числе, бюджетного, банковского, налогового, антимонопольного законодательства, а также вопросы защиты прокурором прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного и муниципального контроля. Уделяется внимание аспектам регулирования правоотношений в сети Интернет, анализу мер прокурорского реагирования на правонарушения в данной сфере.

Для широкого круга читателей: научных работников, преподавателей, работников прокуратуры и других правоохранительных и контролирующих органов, служащих государственного аппарата, хозяйствующих субъектов, а также для использования в учебном процессе юридических учебных заведений.

УДК 347.962
ББК 67.721-91

ISBN 978-5-7151-0381-9

© Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2014

Оглавление

Предисловие автора	7
РАЗДЕЛ 1. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	10
НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ПОЗВОЛИЛИ УЛУЧШИТЬ СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ В СТРАНЕ ...	10
ПРАВООЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ	22
РАЗДЕЛ 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН	32
ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН – ГЛАВНАЯ ЗАДАЧА ПРОКУРОРА	32
НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	42
ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	48
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН	58
ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	67
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА	76
ГРУЗИНО-ОСЕТИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ЗАЩИТА ПРАВ ПОСТРАДАВШИХ	89
ДОМ ДЛЯ БУДУЩЕГО	97
ЧТО ВАЖНЕЕ: ЗДОРОВЬЕ НАЦИИ ИЛИ СВЕРХПРИБЫЛИ КОМПАНИЙ	104
РАЗДЕЛ 3. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОМЫШЛЕННОЙ, ДОРОЖНОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	110
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	110
ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ	118

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ	139
О ЗАДАЧАХ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ	154
ЗАЩИТА ПРАВА НА ПРОЖИВАНИЕ В ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЧИСТОЙ СРЕДЕ – ОДНА ИЗ НАШИХ ГЛАВНЫХ ЗАДАЧ	165
РАЗДЕЛ 4. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ	174
ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	174
СВЫШЕ 3000 САНКЦИЙ НА АРЕСТ ИМУЩЕСТВА ВЫДАЛА ПРОКУРАТУРА В 2012 ГОДУ	188
ЗАЩИТА ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ – ПОД СТРОГИМ ПРОКУРОРСКИМ НАДЗОРОМ	193
О ЗАДАЧАХ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ	199
ПРАВА ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ ПОД ЗАЩИТОЙ ПРОКУРОРА	208
НЕ НАДО МЕШАТЬ БИЗНЕСУ РАБОТАТЬ – НЕОБХОДИМО СНЯТЬ ВСЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ	211
НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	220
ЗАДАЧА КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ СРЕДСТВ НА ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЮЖНОЙ ОСЕТИИ – ВЫПОЛНЕНА	227
ГОСЗАКУПКИ – СФЕРА ОСОБОГО ВНИМАНИЯ	231
НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА ПРИ ГОСЗАКУПКАХ – НЕ ОШИБКА ЧИНОВНИКА, А ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ	235
АЗАРТНЫЕ ИГРЫ – ТОЛЬКО ПО ЗАКОНУ	240
НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В УСЛОВИЯХ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА	245
НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО УСТАНОВЛЕНИЕ ТАРИФОВ НА ТЕПЛОВУЮ И ЭЛЕКТРИЧЕСКУЮ ЭНЕРГИЮ, ТОВАРЫ И УСЛУГИ ОРГАНИЗАЦИЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА	250
ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О БАНКАХ И БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	255

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО СФЕРУ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ	263
БАНКОВСКАЯ ТАЙНА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ	274
РАЗДЕЛ 5. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ	286
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ	286
РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	300
НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ	316
ЗАЩИТА ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ	322



Предисловие автора

Представленный вашему вниманию сборник – результат комплексного анализа актуальных вопросов, возникающих в процессе практической деятельности органов прокуратуры России по надзору за исполнением федерального законодательства в период с 2007 по 2014 гг.

Идея издания данного сборника – показать динамику развития правозащитного потенциала органов прокуратуры России, а также результаты его реализации вне уголовно-правовой сферы в интересах общества и государства.

На основе анализа состояния законности в важнейших сферах правоотношений, будучи начальником подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, осуществляющего надзор за исполнением законов на всей территории государства, автор предпринял попытку сформулировать задачи, стоящие перед органами прокуратуры, предложил варианты их эффективного решения в рамках предоставленных законом полномочий.

Особое внимание уделяется приоритетному направлению – надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В сборнике нашли отражение не только общие аспекты правозащитной деятельности органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, но и раскрыта специфика отдельных ее участков: обеспечение соблюдения прав граждан на труд и своевременную оплату труда, охрану здоровья, защита социально уязвимых категорий населения: несовершеннолетних, пенсионеров, нетрудоспособных лиц, мигрантов, а также защита прав граждан на благоприятную окружающую среду, прав граждан как потребителей услуг.

Подробно освещена деятельность прокуратуры по надзору за исполнением законов органами местного самоуправления, вклю-

чая практику применения мер прокурорского реагирования в сфере муниципального нормотворчества по вопросам налогообложения, использования муниципального имущества, размещения муниципальных заказов на поставку товаров и предоставление услуг, прохождения муниципальной службы, в сфере землепользования, при установлении тарифов на жилищно-коммунальные услуги и нормативов их потребления, применения бюджетного, земельного, лесного, природоохранного, административного законодательства. Успешная реализация полномочий прокурора на этом направлении позволяет восстановить законные права и интересы граждан и юридических лиц во многих областях правоотношений.

Публикации автора охватывают широкий спектр вопросов, связанных с традиционной деятельностью прокуратуры по защите экономических интересов государства и общества: надзор за исполнением законодательства в сферах жилищно-коммунального комплекса, противодействия легализации преступных доходов, банковского, налогового, бюджетного, антимонопольного законодательства.

Вместе с тем автором проанализирован опыт работы прокуроров на новых направлениях надзора, таких как защита прав субъектов предпринимательской деятельности, надзор за исполнением законов о промышленной и дорожной безопасности.

С учетом интенсивного развития инновационного общества, в основе которого лежит информация, автором проведен анализ правового регулирования отношений в сети Интернет за рубежом и в России, разработаны и внедрены в практику модели прокурорского надзора в данной сфере, включая надзор за исполнением законодательства о персональных данных граждан в сети Интернет, защиту исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности в сети Интернет и другие.

Работа над представленными вашему вниманию публикациями проведена в условиях обновления надзорной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, а также международными обязательствами нашей страны, поэтому она

может представлять актуальность и научный интерес для исследований, касающихся теории и практики прокурорского надзора.

Представляется, что материалы сборника окажут существенную помощь и практическим прокурорским работникам, так как содержат передовой опыт прокурорского надзора за исполнением законов, комплекс стоящих перед прокурорами перспективных задач и эффективные алгоритмы действий для их решения.

РАЗДЕЛ 1.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ПОЗВОЛИЛИ УЛУЧШИТЬ СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ В СТРАНЕ¹

19 сентября 2012 г. в Страсбурге Комитет Министров Совета Европы принял Рекомендацию государствам-членам о роли прокуратуры вне уголовно-правовой системы. В разработке данной рекомендации активно участвовали представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Во всех правовых системах прокуратура призвана быть органом защиты прав и свобод человека и гражданина. В России этот институт с момента создания обладает широкими полномочиями вне уголовно-правовой сферы. Продолжая правозащитные традиции, современные органы прокуратуры обеспечивают не только соблюдение прав и свобод человека и гражданина, но и единое правовое пространство, верховенство закона, укрепление законности и правопорядка, защиту интересов общества и государства в целом.

О правозащитной деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации в интервью журналу «Прокурор» рассказал руководитель Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства А.В. Паламарчук.

- Анатолий Владимирович, решение Комитета Министров Совета Европы (КМСЕ) принять рекомендацию государствам-

¹Опубликовано в журнале «Прокурор». № 4. 2012.

членам о роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы можно назвать революционным?

- Для российских органов прокуратуры это решение можно считать настоящим прорывом, поскольку в разработке данной Рекомендации самое активное участие принимали представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Именно по нашей инициативе Консультативный совет европейских прокуроров в октябре 2008 г. обратился к КМСЕ с предложением рассмотреть вопрос о разработке общеевропейских принципов о статусе, полномочиях и практике работы прокуроров вне уголовно-правовой сферы. По поручению КМСЕ разработкой проекта Рекомендации занималась специально созданная группа экспертов, в состав которой входил и представитель Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В Рекомендации и пояснительном меморандуме к ней обобщена европейская практика и содержатся основные принципы деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы.

Согласно специальному исследованию, проведенному в рамках Совета Европы, функциями вне уголовно-правовой сферы в той или иной степени наделены прокуратуры более 40 из 47 государств – членов Совета Европы. Прокуратуры многих стран, в том числе и Российской Федерации, обладают широкими полномочиями вне уголовно-правовой сферы, которые направлены на защиту публичных интересов, а также прав индивидов, в особенности из социально уязвимых групп населения (детей, инвалидов, пенсионеров и т.п.). Эта деятельность осуществляется, в частности, в рамках права социального обеспечения, семейного, трудового, гражданского, экологического, избирательного и предпринимательского права.

Данная деятельность российских прокуроров позволяет ежегодно защищать права и законные интересы миллионов граждан.

Принятая Рекомендация вместе с Рекомендацией КМСЕ о роли прокуратуры в сфере уголовной юстиции составляют комплекс ев-

ропейских стандартов, относящихся к прокурорской деятельности.

- Вы возглавляете самое большое по численности подразделение в Генеральной прокуратуре России, которое занимается защитой прав граждан. Его структура постоянно меняется. С чем это связано?

- Действительно, структура Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства, которое осуществляет организацию правозащитной деятельности органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы и контроль за ее результатами, регулярно трансформируется. Оно было образовано Приказом Генерального прокурора Российской Федерации в июне 2006 г. и с тех пор не закостеноло, как это порой бывает, а меняет структуру в зависимости от жизненных реалий и требований времени.

На современном этапе руководством Генеральной прокуратуры переосмыслена и по-новому построена организация надзорной работы. Произошло смещение акцента в сторону защиты конституционных прав граждан, прав субъектов экономической деятельности. Правозащитная деятельность органов по надзору за исполнением федерального законодательства приобретает новые формы и содержание, обусловленные интенсивной интеграцией России в правовое пространство стран Совета Европы и мировое экономическое сообщество, развитием информационно-коммуникационной сети Интернет.

- Какие сферы надзора входят в компетенцию Главка, который Вы возглавляете?

- В компетенцию Главного управления входят вопросы соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности правовых актов, соблюдения прав предпринимателей, исполнения законодательства в сфере экономики, защиты интересов государства и общества.

Структура Главного управления построена в соответствии с компетенцией, подчинена текущим задачам и меняется по мере их

решения. Современная модель Главного управления включает четыре управления:

- управление по надзору за соблюдением прав и свобод граждан;
- управление по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики;
- управление по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества;
- управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей.

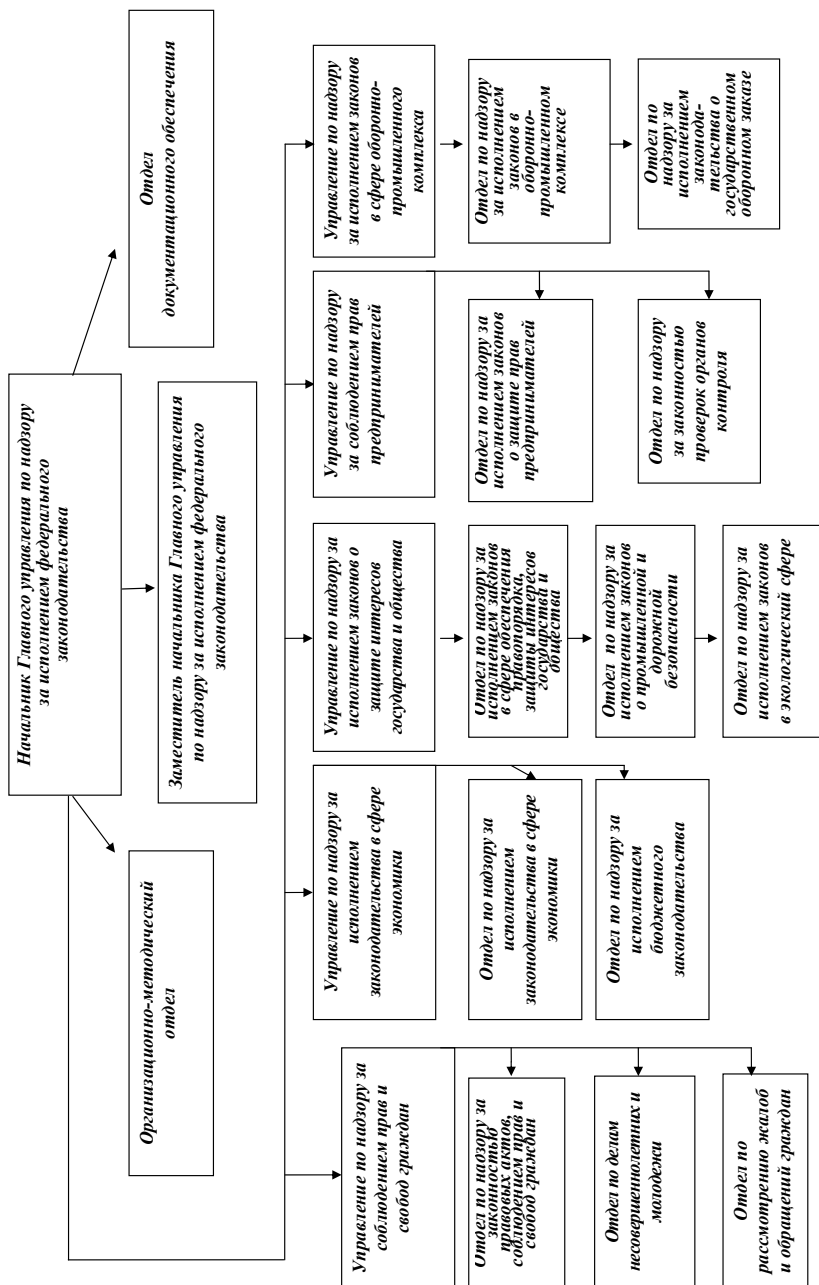
В каждом управлении действуют несколько отделов, решающих конкретные задачи в рамках компетенции.

Успешная реализация приоритетных государственных программ в немалой степени зависит от качества правозащитной деятельности прокуратуры и ее опережающей реакции. При этом все поставленные руководством страны задачи объединены одной важной целью – полноценно обеспечить соблюдение прав и свобод граждан, постоянно повышать качество их жизни.

В связи с этим Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства ориентировало прокуроров на местах активизировать правозащитную деятельность вне уголовно-правовой сферы, нарастить профилактический эффект прокурорского надзора, максимально приблизиться к потребностям отдельной личности и общества в целом.

Хочу особо подчеркнуть, что новые подходы к организации прокурорского надзора позволили улучшить состояние законности в стране, повысить доверие граждан к системе органов прокуратуры. Происходит ежегодное увеличение количества жалоб и заявлений граждан, юридических лиц, обращений особого контроля. С момента образования Главного управления рассмотрено свыше 200 тысяч обращений. И это основной и самый важный результат нашей работы.

Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства



- Защита прав и свобод граждан – это основная функция органов прокуратуры. Различные правозащитные организации взаимодействуют с вами или, наоборот, видят в вас конкурентов?

- Мы очень конструктивно взаимодействуем с гражданским обществом, в том числе с правозащитниками, Общественной палатой. Конкуренции здесь никакой быть не может, поскольку таких полномочий, как у прокуратуры, нет ни у одной общественной организации.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина остается традиционным направлением прокурорской деятельности на протяжении уже двадцати лет. В поле зрения прокуроров находится:

- 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;

- соблюдение политических прав граждан;

- исполнение судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков в защиту прав и свобод граждан.

Кроме того, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина охватывает правоотношения, связанные с исполнением законодательства о государственной службе, о рассмотрении обращений граждан, миграционного законодательства.

В управлении по защите прав и свобод граждан Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства действуют три надзорных отдела:

- отдел по надзору за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод граждан, сочетающий правозащитные функции с аналитическими и проверочными на своем направлении деятельности;
- отдел по делам несовершеннолетних и молодежи, организующий работу по вопросам защиты прав несовершеннолетних;
- отдел по рассмотрению жалоб и обращений граждан, организующий рассмотрение огромного массива первичных обращений.

Активная позиция Главного управления направлена на решение задачи своевременного устранения нарушений федеральных законов, региональных нормативных правовых актов, ущемляющих права и свободы граждан. При этом особое внимание отведено защите социально уязвимых групп – ветеранов, пенсионеров, граждан с ограниченными возможностями.

Организован системный надзор за исполнением законодательства о защите прав несовершеннолетних на жизнь и охрану здоровья, труд и занятость, образование, социальное обеспечение, жилищных и имущественных прав, их защиты от жестокого обращения, психического насилия, экономической, сексуальной и иной эксплуатации. Повышенное внимание уделяется проблемам защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в особой социальной поддержке.

- В этом году в структуре Главного управления было создано управление по надзору за исполнением законов о защите интересов государства и общества. В этом была особая необходимость?

- Это было сделано в целях обеспечения соблюдения прав и свобод неограниченного круга граждан и решения новых задач, поставленных руководством страны.

Управление осуществляет проверки исполнения законодательства в социальной сфере федеральными органами исполнительной власти, подведомственными им учреждениями и предприятиями, государственными компаниями, государственными внебюд-

жетными фондами. Особое внимание уделяется вопросам соблюдения требований законов федеральными контролирующими органами, а также правоохранительными органами при осуществлении внепроцессуальной деятельности.

В состав управления входят отделы: по надзору за исполнением законов в сфере обеспечения правопорядка, защиты интересов государства и общества, по надзору за исполнением законов о промышленной и дорожной безопасности и по надзору за исполнением законов в экологической сфере.

В соответствии с компетенцией отдел по надзору за исполнением законов в сфере обеспечения правопорядка, защиты интересов государства и общества осуществляет надзор за исполнением федерального законодательства о здравоохранении, образовании, лекарственном обеспечении, реализации национальных приоритетных проектов «Здоровье» и «Образование», пенсионного и иного законодательства в социальной сфере. Важным направлением деятельности отдела является надзор за исполнением законодательства о защите прав потребителей, науке и научно-технической деятельности, физической культуре и спорте, туризме, охране объектов культурного наследия, средствах связи и массовых коммуникаций. Кроме того, отдел занимается надзором за исполнением законодательства об исполнительном производстве, о противодействии незаконному обороту наркотических веществ, незаконной миграции.

В компетенцию отдела по надзору за исполнением законов о промышленной и дорожной безопасности входит осуществление надзора за исполнением законодательства о промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности объектов топливного, энергетического комплекса, нефтехимической, металлургической промышленности и в иных отраслях, имеющих социальную значимость для жизнеобеспечения деятельности государства и общества. Также в функции отдела входит осуществление надзора за исполнением федерального законодательства о безопасности дорожного движения, автомобильных дорогах и дорожной деятельности, безопасности эксплуатации метрополитенов, организации транспортного обслуживания населения авто-

мобильным и общественным транспортом, законностью административной практики органов Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Отдел по надзору за исполнением законов в экологической сфере осуществляет надзор за исполнением законодательства в области охраны окружающей среды, в том числе об экологической экспертизе, об использовании и охране атмосферного воздуха, водных ресурсов, лесного фонда, особо охраняемых природных территорий, земель, недр, объектов животного мира, об обращении отходов производства и потребления, о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, безопасности гидротехнических сооружений.

- На особом контроле у руководства страны находятся вопросы экономики. У вас в Главке есть специальное подразделение, осуществляющее надзор именно в этой сфере.

- В структуре Главного управления создано управление по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики, деятельность которого направлена на противодействие правонарушениям в этой области. В управлении образовано два отдела.

Отдел по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики проводит проверки министерств и ведомств, общероссийских коммерческих и некоммерческих организаций на предмет соответствия их деятельности и правовых актов нормам законодательства о государственной собственности, о регистрации прав на объекты недвижимого имущества, о землепользовании, о налогообложении, о ЖКХ, интеллектуальной собственности, оборонно-промышленном комплексе, о кредитно-банковской и градостроительной деятельности, антимонопольного законодательства и др. По результатам проверок принимается комплекс мер прокурорского реагирования, включая направление соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

Отдел по надзору за исполнением бюджетного законодательства, обеспечивая защиту интересов государства, осуществляет надзор за исполнением министерствами и ведомствами, общероссийскими коммерческими и некоммерческими организациями законода-

тельства при использовании бюджетных средств, направленных в жилищно-коммунальное хозяйство, топливно-энергетический комплекс, государственный оборонный заказ, на реализацию федеральных целевых и ведомственных программ; за законностью правовых актов в этой сфере правоотношений. Проводятся мероприятия, направленные на противодействие правонарушениям в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

- В СМИ регулярно освещается масштабная работа прокуроров по защите прав бизнеса. Неужели бизнес сам себя защитить не может?

- Без успешного развития бизнеса невозможно успешное экономическое развитие страны. К сожалению, в современных условиях предприниматели являются наиболее уязвимыми участниками экономических отношений. Поэтому руководство страны создает эффективную систему комплексной поддержки малого и среднего предпринимательства. При этом важная роль отводится органам прокуратуры. В связи с этим Генеральным прокурором России создано специальное управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей. Следует отметить, что аналогичные подразделения образованы и в прокуратурах субъектов Российской Федерации. Надзорные мероприятия в этой сфере правоотношений реализуются на основе конструктивного сотрудничества с уполномоченным при Президенте по защите прав предпринимателей, а также с общественными организациями предпринимателей. В целях укрепления законности и правопорядка в сфере предпринимательской деятельности Генпрокуратурой России заключено соглашение о сотрудничестве с Торгово-промышленной палатой Российской Федерации.

В структуру управления входят два отдела.

Отдел по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей призван обеспечить методами прокурорского надзора свободу экономической деятельности, благоприятный инвестиционный климат, снижение административного давления со стороны органов власти, а также предупреждение рейдерских захватов собственности. В связи с этим организовано рассмотрение жалоб предпринимателей на действия органов государственной вла-

сти, иных органов и организаций, прокурорам субъектов РФ поручено принимать весь комплекс мер, направленных на обеспечение законности и свободы экономической деятельности, включая работу по защите прав иностранных инвесторов на территории России. Отдел осуществляет мониторинг законопроектов и действующей нормативной правовой базы в сфере предпринимательской деятельности на наличие в них административных барьеров и иных положений, нарушающих права и законные интересы предпринимательства, и опротестовывает (оспаривает) такие правовые акты.

Отдел по надзору за законностью проверок органов контроля формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля Российской Федерации. Отдел проводит проверку проектов ежегодных планов проведения плановых проверок центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти. Организован постоянный контроль за работой прокуратор субъектов Российской Федерации по согласованию проведения внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов органами контроля (надзора).

- Это дает результаты?

- Безусловно. Наделение прокуроров полномочиями в сфере согласования проверок привело к существенному снижению административного давления на предпринимателей и созданию благоприятных условий для развития бизнеса и инвестиционного климата в стране. Проводимая работа стала важной составляющей правозащитной деятельности прокуроров, стимулирующей органы контроля более ответственно подходить к реализации своих функций.

- В структуру Главка входит еще организационно-методический отдел. В чем состоят его функции?

- Организационно-методический отдел занимается проведением анализа состояния законности и прокурорского надзора в целом по Российской Федерации и по ее регионам. Все разрабатываемые по результатам анализа методические рекомендации публикуются на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Накопленный Главным управлением опыт правозащитной де-

тельности регулярно изучается и распространяется в целях повышения квалификации и стажирования прокурорских работников, что позволяет совершенствовать их профессиональный уровень.

Постоянный мониторинг законодательства и правоприменительной практики, проводимый Главным управлением, позволяет прогнозировать угрозы состоянию законности и своевременно их устранять.

- Если подытожить, какие все-таки первоочередные задачи стоят сегодня перед прокурорами, которые осуществляют надзор за исполнением федерального законодательства?

- Прежде всего, руководство Генеральной прокуратуры нацелило прокуроров субъектов Российской Федерации на решение следующих задач:

- добиваться соблюдения прав и социальных гарантий особо нуждающихся в защите граждан, в том числе в сферах трудовых правоотношений, здравоохранения, пенсионного обеспечения, жилищного строительства, безопасности объектов социального назначения и образования;

- активизировать прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране жизни и здоровья детей, социальной поддержке детей-инвалидов и детей, оставшихся без попечения родителей, профилактике подростковой преступности;

- продолжить усиленный прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере защиты граждан от природных и техногенных катастроф, охраны лесов от пожаров, минимизации их последствий, а также обеспечения целевого использования бюджетных средств, выделяемых на реализацию программ по предупреждению чрезвычайных ситуаций и в качестве компенсаций пострадавшим гражданам;

- на системной основе проверять законность установления тарифов на пользование жилищно-коммунальным комплексом, целевое расходование бюджетных средств, выделенных на переселение граждан из ветхого жилья, капитальный ремонт жилого фонда, строительство жилых домов для предоставления военным служащим;

- обеспечить действенный надзор в сфере экономики, жестко

пресекая правонарушения в финансовой сфере, при расходовании бюджетных средств, направляемых на реализацию приоритетных национальных проектов, федеральных целевых программ и поддержание основных секторов экономики, в том числе при предоставлении сельскохозяйственным товаропроизводителям средств государственной поддержки; в сферах кредитно-банковских правоотношений, налогообложения, противодействия легализации преступных доходов;

- усилить надзор за исполнением законодательства органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе при принятии нормативных правовых актов, размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, распоряжении государственной и муниципальной собственностью, землей;

- пресекать незаконные действия органов государственного контроля и надзора в отношении предпринимателей, факты ограничения свободы экономической деятельности, попыток рейдерских захватов собственности.

В заключение отмечу, что содержание правозащитной деятельности органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы и формы ее реализации продолжают совершенствоваться с учетом правовой и социально-экономической реальности, общегосударственных приоритетов и задач.

ПРАВАЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ¹

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» установил фундаментальную отрасль прокурорского надзора — надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории, приоритетом которого является защита прав и свобод человека и гражданина.

¹ Опубликовано в журнале Координационного совета генеральных прокуроров государств-участников СНГ «Прокурорская и следственная практика». 2012. № 2 (47).

В большинстве государств – членов Совета Европы прокуратура наделена правозащитными полномочиями вне уголовно-правовой сферы и успешно реализует их в интересах общества и государства. Анализ мировой практики показал, что указанными полномочиями обладают органы прокуратуры Болгарии, Венгрии, Германии, Испании, Латвии, Литвы, Польши, Португалии, Хорватии и других стран. Пределы и объем этих полномочий зависят от исторически сложившихся правовых традиций государств.

В России прокуратура наделена широкими полномочиями вне уголовно-правовой сферы с момента ее создания в 1722 году Указом Петра I.

Современные органы прокуратуры Российской Федерации независимо от других органов государственной власти реализуют правозащитный потенциал в целях укрепления законности и правопорядка во всех сферах жизни общества.

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.11.2011) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) установил фундаментальную отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих ее на территории, приоритетом которого является защита прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые направления правозащитной деятельности обозначены 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»: надзор за соблюдением прав и свобод человека, в сферах экологической безопасности, экономики, предупреждения преступности.

Российская модель прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов построена таким образом, что одно из главных его направлений реализуется в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина. При этом основное внимание прокуроров уделяется защите прав социально уязвимых категорий граждан: пенсионеров, инвалидов, пожилых людей, несовершеннолетних.

На постоянном контроле прокуроров всех субъектов Российской Федерации находится широкий спектр жизненно важных вопросов: обеспечение инвалидов беспрепятственным доступом к объектам социальной и транспортной инфраструктуры, защита жилищных и пенсионных прав инвалидов и престарелых граждан, их прав на санаторно-курортное лечение; обеспечение средствами реабилитации, лекарствами; безопасность пожилых людей, проживающих в специализированных учреждениях; исполнение законодательства при оказании поддержки многодетным семьям и инвалидам и др.

Организован системный прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, трудовых прав несовершеннолетних, их прав в случаях опеки и попечительства, при расторжении брака между родителями. Активно ведется правовая защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, в том числе, размещаемой в сети Интернет.

Мерами прокурорского реагирования удалось добиться укрепления законности в сфере трудовых правоотношений. В целях противодействия нарушениям прав граждан на своевременную оплату труда организована совместная работа прокуроров с органами государственной власти и местного самоуправления, правоохранительными органами. Прокуроры устанавливают объективные причины образования задолженности, дают правовую оценку действиям собственников и руководителей предприятий, имеющих задолженность по оплате труда, а также арбитражных управляющих при проведении процедур банкротства предприятий-должников.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации налажено эффективное сотрудничество с Федерацией независимых профсоюзов России. Его результатом стало расширение полномочий прокуроров в гражданском судопроизводстве в целях защиты трудовых и социальных прав граждан.

В период избирательной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации и Президента Российской Феде-

рации, региональных выборов и выборов в органы местного самоуправления организован системный прокурорский надзор за исполнением избирательного законодательства.

На протяжении многих лет в органах прокуратуры проводится постоянный анализ правовых актов, затрагивающих права и законные интересы граждан и государства. Более миллиона правовых актов по протестам прокуроров за последние три года приведены в соответствие с законом. Прежде всего, это акты, касающиеся трудовых, пенсионных и других социальных прав граждан.

В 2009 году к традиционным полномочиям органов прокуратуры добавилось новое – проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов. Прокуроры выявляют нормы, способствующие коррупционным злоупотреблениям, и вносят в орган, организацию или должностному лицу требование об изменении нормативного правового акта, либо обращаются в суд.

Особо важным направлением правозащитной деятельности органов прокуратуры России является надзор за исполнением законов в сфере экономики, в том числе законодательства о собственности, о предпринимательской деятельности, банковского, земельного, налогового, антимонопольного, бюджетного законодательства.

В соответствии с новыми экономическими реалиями государство поставило перед органами прокуратуры России приоритетную задачу – обеспечить соблюдение прав и интересов субъектов предпринимательства. Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля от 26.12.2008 № 294-ФЗ наделил органы прокуратуры уникальными полномочиями по согласованию внеплановых выездных проверок, а также по формированию сводного плана проведения плановых проверок предпринимателей. Реализация этой функции гарантирует защиту прав предпринимателей, максимально открывает возможность каждого хозяйствующего субъекта свободно заниматься бизнесом.

В 2011 г. прокурорами было рассмотрено более 35 тыс. заявлений контролирующих органов о согласовании проведения внепла-

новых выездных проверок, по каждому второму из них было отказано по мотивированным основаниям. В 2012 г. контролирующими органами было предложено провести более 1 млн. проверок. После оценки их законности и обоснованности в Сводный план на 2012 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации было включено лишь 50 процентов из заявленных.

Принципиальная позиция прокуроров заставляет контролирующие органы более взвешенно принимать решения о необходимости проведения проверок, что благоприятно сказывается на общеэкономическом климате в стране и подтверждается независимыми исследованиями общественных организаций предпринимателей.

Функции по формированию сводного плана проведения плановых проверок предпринимателей и согласованию внеплановых выездных проверок стали неотъемлемой составляющей правозащитной работы прокуроров, которая носит системный и комплексный характер.

Для защиты интересов государства проводится масштабная работа по обеспечению законности в бюджетной сфере, в том числе при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд в сети Интернет и при проведении электронных аукционов. Особое внимание уделяется вопросам законности распоряжения государственным и муниципальным имуществом, выявления и пресечения фактов легализации преступных доходов, противодействию коррупции.

По результатам постоянного мониторинга состояния законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства проводятся проверки законности ценообразования на услуги ЖКХ, а также расходования средств, выделенных государством на развитие отрасли. При наличии оснований, прокурорами ставятся вопросы об ответственности виновных должностных лиц организаций коммунального комплекса, принимаются меры по взысканию ущерба, причиненного в результате их незаконных действий.

Кроме того, реализуются комплексные планы по усилению борьбы с правонарушениями в сфере экономики, обеспечено постоянное взаимодействие между органами прокуратуры, ФСБ России, МВД

России, Росфинмониторингом и ФНС России. Для оперативного получения сведений о нарушениях законности прокуроры используют практику конструктивного взаимодействия с общественными организациями предпринимателей – «Опорой России» и «Деловой Россией», организована работа общественных советов по защите малого и среднего бизнеса при прокуратурах субъектов Федерации.

Приоритетным направлением правозащитной деятельности органов прокуратуры России является надзор в сфере экологической безопасности. Работа построена на информативном взаимодействии прокуроров с экологическими правозащитными организациями и контролирующими органами. Действует сеть специализированных природоохранных прокуратур, которые осуществляют надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов в соответствии со спецификой каждого региона.

Прокуроры предотвращают и пресекают экологические правонарушения, принципиально ставят вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного ими материального ущерба, используя весь спектр предоставленных законом полномочий, включая обращение в суд с заявлениями об охране вод и атмосферного воздуха, о ликвидации несанкционированных мест размещения отходов производства и потребления, о защите лесов и о возмещении причиненного незаконными вырубками ущерба и др.

Повышенное внимание уделяется вопросам противодействия правонарушениям в области охраны животного мира и водных биологических ресурсов. Значительно усилен прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров, предотвращения чрезвычайных ситуаций природного характера. Осуществляется постоянное взаимодействие с органами МВД, МЧС, Минприроды, Рослесхоза.

Реагируя на проблему промышленной и транспортной безопасности, Генеральная прокуратура Российской Федерации активизировала надзор за исполнением законодательства, регулирующего деятельность опасных производственных объектов, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства. При этом меры про-

курорского реагирования направлены на обеспечение охраны жизни и здоровья граждан, защиту их прав, интересов общества и государства, предупреждение аварий на опасных производственных и транспортных объектах.

В качестве перспективной сферы приложения правозащитных функций прокуроров мы рассматриваем противодействие нарушениям в сети Интернет.

Поддерживая позицию большинства демократических государств, необходимо обеспечить свободное функционирование сети Интернет, однако существует ряд проблем, которые вызывают всеобщую озабоченность: распространение детской порнографии, наркотических средств и психотропных веществ; угрозы национальной безопасности; нарушение прав в сфере интеллектуальной собственности и компьютерной безопасности; прав потребителей; нарушение режима конфиденциальности персональных данных, продажа в Интернете контрафактных лекарств и др.

Специфика совершения правонарушений в сети Интернет выражается в мгновенном получении больших доходов в ущерб правам и свободам многих лиц, зачастую проживающих на территории разных государств. Обозначенная проблема требует адекватной реакции со стороны правоохранительных органов и усиления международно-правового сотрудничества в этой сфере.

В России постепенно формируется соответствующая практика. Прокурор вправе объявить предостережение провайдерам, направить информацию в уполномоченные органы государственной власти, возбудить дело об административном правонарушении, например, если нарушено законодательство о персональных данных граждан. По искам прокуроров суды обязуют операторов связи ограничивать доступ к интернет-сайтам, нарушившим правовой режим. Вместе с тем вмешательство органов прокуратуры носит только правозащитный характер в пределах предоставленных законом полномочий, и исключает нарушение общего принципа свободы Интернета.

Комплексный прокурорский надзор на всех обозначенных направлениях включает мониторинг СМИ, проверки по обращениям, плановые проверки, обсуждение наиболее острых вопросов на

координационных совещаниях и заседаниях межведомственных рабочих групп, а также международно-правовое взаимодействие.

В соответствии с Законом о прокуратуре Российской Федерации прокуроры вправе проводить проверки на основании обращений граждан и юридических лиц, использовать любые источники информации о нарушениях законности и принимать по ним правовые решения в форме предостережений о недопустимости нарушения закона; представлений о необходимости устранения нарушения закона; протестов на незаконные правовые акты; постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях; заявлений в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; постановлений о направлении материалов проверки в органы, уполномоченные возбудить уголовное дело. При этом любое решение, действие или бездействие прокурора может быть обжаловано вышестоящему прокурору или в суд.

Реализуя правозащитные полномочия вне уголовно-правовой сферы, прокуроры действуют в установленных законодательством пределах, а также в соответствии с нормами прокурорской этики.

Закон исключает вмешательство органов прокуратуры в экономическую деятельность предприятий, участие прокуроров в хозяйственных спорах между коммерческими структурами. При принятии решений прокуроры ориентированы на сохранение устоявшихся экономических отношений, за исключением случаев угрозы безопасности граждан и общества в целом.

Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы основана на принципе транспарентности для гражданского общества. 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.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской

Федерации «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» надзорная деятельность сочетается с пропагандой права, информированием органов власти о состоянии законности и правопорядка в стране. Практически все акты прокурорского реагирования доводятся до граждан посредством официальных сайтов органов прокуратуры.

Резюмируя изложенное, подчеркну, что на современном этапе руководством Генеральной прокуратуры России внедрены новые подходы к организации правозащитной деятельности вне уголовно-правовой сферы с учетом положений норм международного права, в том числе принятых в рамках СНГ.

Очень важно, что государства – участники СНГ имеют общую позицию по вопросу о функциях и приоритетах деятельности органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. В частности, ст. 5 «Модельного закона о прокуратуре» (далее – Модельный закон) определяет в числе основных функций прокуратуры надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов, указывая, что объекты надзора за исполнением законов устанавливаются в каждом государстве самостоятельно.

Кроме того, в Модельном законе отражены и другие функции органов прокуратуры, значимые для правозащитной деятельности вне уголовно-правовой сферы: участие в рассмотрении дел судами, в правотворческой деятельности, взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, иными органами и организациями по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, международно-правовое сотрудничество в этой сфере.

Необходимо отметить, что прокурорский надзор вне уголовно-правовой сферы востребован не только в государствах – участниках СНГ, но и в большинстве стран – членах Совета Европы, что подтверждается положениями ряда международно-правовых документов, определяющих прокуратуру как важнейший правозащитный институт демократического правового государства.

В октябре 2008 г. в Страсбурге Консультативный совет евро-

пейских прокуроров принял Заключение № 3 «Роль прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», в котором функция прокуратуры по защите прав человека оценивается как очень важная. Перед всеми государствами Европы стоит задача развивать и укреплять правозащитный потенциал всех своих органов, включая суды и прокуратуру (п. 32 Заключения).

Прокуратура способна не только защитить законные интересы и права одного или нескольких граждан, но и эффективно реагировать на нарушения, затрагивающие одновременно права многих лиц. Полномочие по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, делает прокуратуру основным инструментом реальной защиты прав и свобод больших групп граждан либо неограниченного круга лиц (п. 19 Заключения № 3).

Следующим шагом к укреплению и развитию правозащитных полномочий органов прокуратуры на международном уровне станет принятие Комитетом министров Совета Европы рекомендации о роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, разрабатываемой по инициативе и при участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹.

В условиях формирования единого правового пространства растет актуальность постоянного диалога и обмена опытом между государствами, в которых предусмотрены правозащитные полномочия прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. Концептуальный анализ практики органов прокуратуры в рассматриваемой сфере открывает новые возможности для совершенствования форм и методов правозащитной работы, способствует укреплению законности и правопорядка на территории государств – участников Содружества.

¹ 20.06.2012 на 87-м пленарном заседании Европейского комитета по правовому сотрудничеству одобрен проект Рекомендации Совета Европы «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы» и направлен на рассмотрение Комитета министров Совета Европы.

РАЗДЕЛ 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН – ГЛАВНАЯ ЗАДАЧА ПРОКУРОРА¹

После продолжительных юридических баталий Совет Европы рекомендовал широко использовать опыт правозащитной деятельности российской прокуратуры. Он признан ценным и полезным. Российские прокуроры сделали приоритетной не одну лишь карательную функцию, но и помощь людям в отстаивании их законных прав. Прокуроры поддерживают иски граждан против чиновников, работодателей, полицейских, ведомственных начальников. И в первую очередь прокуроры берут под защиту так называемую группу риска – малообеспеченных граждан, детей, стариков. Кому и как помогают прокуроры? На эти вопросы отвечает Анатолий Паламарчук.

– Правозащитная функция Генпрокуратуры определена как приоритетная. В чем это выражается?

– Напомню, что Конституция РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, защита которых является обязанностью государства (ст. 2). В немалой степени выполнение этой задачи обеспечивают органы прокуратуры РФ. Из 5 млн. нарушений, выявленных органами прокуратуры за 2012 год, почти 3 млн. – нарушения прав и свобод человека и гражданина. Обращение граждан в прокуратуру за защитой своих прав растет.

Однако поводом для вмешательства прокурора далеко не всегда является обращение граждан, общественных организаций и т.д. Отслеживая состояние законности во всех сферах правоотношений, органы прокуратуры выявляют «болевы́е точки», требующие приоритетного внимания.

¹Интервью опубликовано в журнале «Юрист спешит на помощь». 2013. № 2.

Приказом Генерального прокурора России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» внимание прокуроров акцентировано на защите закрепленных в Конституции РФ прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных, избирательных и иных социальных и политических прав и свобод человека и гражданина. В первую очередь подлежат защите права и законные интересы групп населения, трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

Ежегодно прокуратура защищает интересы миллионов граждан, в частности, в сфере социального обеспечения, гражданского, трудового, семейного, жилищного и избирательного права. Подчеркну: при этом существенно разгружая судебную систему, действуя более оперативно и, что не менее важно, безвозмездно для граждан. Примечательно, что в последние годы число обращений в прокуратуру превышает в несколько раз число заявлений о защите прав и свобод, направляемых в суд. Представьте, если бы все эти жалобы пошли в суды, которые и так перегружены! Работа прокуроров вне уголовно-правовой сферы – это в значительной степени досудебное рассмотрение споров, на которое все больше ориентируются многие страны.

– Какие формы реагирования применяет прокуратура для защиты прав и законных интересов простых граждан?

– Прокурорами применяется весь спектр полномочий, предоставленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Основным критерием при выборе средств реагирования в каждом конкретном случае являлось достижение результата – полного и безусловного устранения нарушений, восстановления нарушенных прав граждан.

Реализуя свой правозащитный потенциал, органы прокуратуры осуществляют мониторинг действующего законодательства о соответствии его Конституции России. Нарушение значительного числа прав граждан нередко является следствием наличия пробелов, коллизий в правовых актах органов государственной власти

всех уровней и местного самоуправления. Только за два последних года по протестам прокуроров отменено около 370 тыс. незаконных правовых актов.

Важнейшей мерой предупреждения правонарушений является предостережение о недопустимости нарушения закона, которое объявляется должностному лицу при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. В соответствии с указанием Генерального прокурора России от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность. Всего за обозначенный период объявлено 104 тыс. предостережений.

Установленные факты нарушения закона служат основанием для внесения представления об устранении нарушений. Особенность этого акта реагирования в том, что в нем прокурор не только излагает существо выявленных нарушений, но и устанавливает причины их совершения и способствующие условия. Подобное требование к содержанию представления об устранении нарушений закона обеспечивает не только устранение уже выявленных нарушений, но и принятие мер к недопущению их в будущем. В 2011-2012 годах по фактам нарушений прав и свобод человека и гражданина внесено 669 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 545 тысяч виновных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности.

В случае наличия состава административного правонарушения прокурор обязан вынести постановление о возбуждении административного производства. В случае злостного неисполнения требований закона прокурор вправе инициировать процедуру дисквалификации, т.е. права занимать определенные должности. Всего по постановлениям прокуроров в указанный период к административной ответственности привлечено более 332 тысяч лиц, по решениям суда дисквалифицировано почти 1,3 тысячи руководителей.

Активно используются прокурорами предоставленные ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия по предъявлению исков в защиту интересов лиц, не имеющих возможности самостоятельно отстаивать свое право в силу своего возраста, состояния здоровья или иным причинам, а также когда нарушения прав и свобод касаются значительного числа граждан либо нарушение приобрело особую общественную значимость.

В итоге подавляющее большинство предъявленных прокурорами исков в 2012 году (80% от общего числа) было направлено в защиту прав перечисленных категорий граждан. В 2011-2012 годах прокурорами в защиту прав граждан направлено 1 531 тыс. исков на общую сумму около 22,9 млрд руб.

Наиболее серьезной формой ответственности является уголовная ответственность. По материалам проверок в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина за 2011 - 2012 годы прокурорами в органы следствия направлено почти 33 тыс. материалов, по которым уже возбуждено более 27 тыс. уголовных дел.

– Чем отличается правозащитная функция Генпрокуратуры от деятельности правозащитных организаций? В чем они совпадают?

– Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» относит к основным ее задачам. Пределы прокурорского надзора охватывают весь комплекс прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией РФ.

Правозащитные функции выполняют и общественные объединения, которые в соответствии со ст. 27 Федерального закона «Об общественных объединениях» вправе защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях.

Таким образом, задача защиты и восстановления нарушенных прав граждан является общей для органов прокуратуры и правозащитных организаций. Вместе с тем имеются существенные различия в ее реализации.

В отличие от правозащитных организаций, осуществляющих свои функции в отношении отдельных групп населения либо по отдельным направлениям, деятельность прокуратуры универсальна. Прокуратура осуществляет свою деятельность в интересах всех без исключения лиц, проживающих на территории России, 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.

Помимо этого, значительно отличается объем предоставленных законом возможностей для защиты и восстановления прав граждан. В то время как общественные объединения действуют опосредованно (обращаясь в органы государственной власти и местного самоуправления, суды), прокурору для выполнения правозащитной функции предоставлен комплекс необходимых правовых средств для эффективной защиты и восстановления нарушенных прав граждан.

В полномочия прокуроров входит рассмотрение обращений и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по предупреждению и пресечению нарушений, привлечению виновных лиц к ответственности и возмещению причиненного ущерба. При наличии информации о фактах нарушения законов прокурор вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, требовать предоставления необходимых документов, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов и т.д.

В целях защиты и восстановления нарушенных прав граждан прокурор использует весь необходимый комплекс мер прокурорского реагирования. В связи с этим общественные объединения широко используют право на направление материалов в органы прокуратуры.

Необходимо отметить, что деятельность общественных объединений, направленная на защиту прав и свобод граждан, всячески поддерживается органами прокуратуры. На активное содействие общественным объединениям в защите прав граждан нацеливает прокуроров приказ Генерального прокурора России от

10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

Получившими наибольшее распространение формами взаимодействия органов прокуратуры с общественными объединениями является проведение конференций, «круглых столов», заседаний межведомственных рабочих групп и иных совместных мероприятий. Именно на таких мероприятиях правозащитные организации могут обсудить с представителями прокуратуры, других государственных органов накопившиеся проблемы, предложить пути их решения, получить разъяснения по правовым вопросам.

В Генпрокуратуре России регулярно проводятся встречи с представителями Общественной палаты России, правозащитными организациями, на которых обсуждаются наиболее актуальные вопросы защиты прав и свобод граждан.

Проводимая органами прокуратуры работа по защите прав и свобод человека и гражданина, взаимодействие с общественными объединениями освещаются в средствах массовой информации и на информационных сайтах в Интернете.

Правозащитная составляющая в работе прокуратуры проявляется также при участии в правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, во взаимодействии с институтами гражданского общества, проведении правового просвещения.

Также немаловажно, что в процессе осуществления правозащитной деятельности прокуратурой гражданам фактически оказывается квалифицированная юридическая помощь, которая во всех случаях является бесплатной.

Приоритетные направления работы прокуратуры в правозащитной сфере

Надзор за исполнением трудового законодательства

Мониторинг состояния законности в сфере соблюдения трудовых прав граждан свидетельствует о многочисленных нарушении

ях прав работников со стороны работодателей, ненадлежащем исполнении органами государственной власти, контролирующими и уполномоченными органами возложенных на них полномочий по защите прав граждан на свободный труд, вознаграждение за труд, защиту от безработицы, социальное обеспечение. Только за два последних года прокурорами выявлено свыше 2,2 млн. нарушений трудового законодательства. По итогам проверок прокурорами опротестовано 95 тыс. незаконных правовых актов, внесено 149 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 121 тысяча должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

В целях усиления превентивной составляющей проводимых прокурорских проверок руководителям объявлено 18,7 тыс. предостережений о недопустимости нарушения закона.

К недобросовестным работодателям активно применялась такая эффективная мера воздействия, как привлечение к административной ответственности. Всего по постановлениям прокуроров наказано 94 тысячи должностных лиц. Причем 1,3 тысячи злостных нарушителей дисквалифицированы судами. По материалам прокурорских проверок, направленным в следственные органы, возбуждено 1,5 тыс. уголовных дел.

Поскольку подавляющее большинство нарушений трудового законодательства (70%) связано с нарушением порядка оплаты труда, прокурорами уделяется самое пристальное внимание этому вопросу. На постоянной основе осуществляется мониторинг ситуации, результаты которого ежеквартально поступают в Генпрокуратуру России. Прокуроры на постоянной основе проводят проверки, принимают меры реагирования, активно используют полномочия по обращению в суд за защитой прав граждан в сфере оплаты труда. Так, в 2011-2012 годах судами удовлетворено 846 тыс. заявлений прокуроров о взыскании долга по заработной плате на общую сумму 13,9 млрд. руб.

Защита жилищных прав граждан

Приоритет отдается защите прав ветеранов, инвалидов, несовершеннолетних, пенсионеров. Настойчивость и последовательность органов прокуратуры при осуществлении надзора за реали-

зацией органами государственной власти и местного самоуправления Указа Президента РФ от 07.05.2008 № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» позволили обеспечить жильем значительное число ветеранов. Например, администрацией Артемовского городского округа Приморского края 11 участникам ВОВ незаконно отказано в принятии на жилищный учет, поскольку занимаемые ими жилые помещения якобы пригодны для проживания и их площадь не учетной нормы. При этом не принято во внимание, что ветераны в силу возраста и состояния здоровья не имеют возможности самостоятельно обслуживать занимаемое жилье, в котором отсутствуют водопровод и центральное отопление. В связи с этим прокурором в суд направлены заявления о признании незаконными решениями администрации, которые рассмотрены и удовлетворены.

Работа в этом направлении продолжается. Помимо плановых проверок и проверок по обращениям ветеранов, в целях выявления сведений о нарушении жилищных прав ветеранов Генпрокуратурой России осуществляется мониторинг средств массовой информации.

Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

Прокуроры активно используют полномочия по защите прав указанных лиц в судебном порядке, что позволяет повысить результативность принимаемых мер и добиться реального восстановления нарушенных прав. За период 2010 – 1 полугодие 2012 годов органами прокуратуры в суды направлено свыше 32 тыс. исковых заявлений в защиту жилищных прав детей, большинство из которых к настоящему времени удовлетворено и реально исполнено.

Основной причиной неисполнения субъектами РФ возложенных ст. 5 Федерального закона от 21.12.1996 №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» расходных обязательств по предоставлению жилья таким гражданам является ненадлежащее финансирование. Бюджетные ассигнования регионов не отвечают

остроте ситуации и являются недостаточными. Принятые прокурорами Республик Башкортостан, Коми, Пермского, Ставропольского краев, Архангельской, Кировской областей и ряда других регионов меры реагирования способствовали увеличению бюджетных ассигнований на приобретение жилья для детей-сирот и лиц из их числа.

Защита прав дольщиков жилья

В большинстве регионов удалось стабилизировать обстановку и обеспечить восстановление прав более 10,3 тысячи дольщиков жилья. Вместе с тем при масштабности жилищного строительства в Российской Федерации состояние законности в данной области остается неудовлетворительным. Нарушения закона вскрыты на всех этапах строительной деятельности, включая выделение земельных участков для строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации, выдачу разрешений на строительство, осуществление строительного надзора и ввод объектов в эксплуатацию.

Генпрокуратурой России совместно с правоохранительными органами проводится масштабная работа по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений и других правонарушений в сфере долевого строительства. На заседании коллегии по вопросам состояния законности в сфере жилищного строительства, состоявшейся 21 декабря 2012 г. под председательством Генерального прокурора России Ю.Я. Чайки, подведены итоги работы, с учетом накопленного опыта определены пути повышения эффективности прокурорского надзора.

Пресечение нарушений в сфере ЖКХ

Несмотря на принятые государством серьезные финансовые и правовые решения, направленные на улучшение состояния отрасли в целом, а также повышение уровня обслуживания граждан, во многих регионах страны ситуация в сфере ЖКХ меняется медленно. За последние два года прокурорами проверено более 35 тыс. организаций ЖКХ, дана оценка законности использования ими свыше 510 млрд. руб. Всего в этой сфере выявлено более 390 тыс. нарушений законодательства, в целях их устранения внесено поч-

ти 86 тыс. представлений, направлено в суды свыше 55 тыс. заявлений, к различным видам ответственности привлечены 76,5 тысячи виновных лиц.

Невозможно переоценить работу прокуроров, в результате которой реально восстанавливаются права граждан. Например, органами прокуратуры Санкт-Петербурга в 2012 году в интересах граждан в суды направлено более 600 заявлений о признании незаконными действий обслуживающих организаций по корректировке платы за отопление. В Республике Дагестан после принятия мер прокуратурой возобновлена подача горячего водоснабжения более 46 тысяч жителей г. Махачкалы.

Принимались меры прокурорского реагирования также в защиту прав граждан, проживающих в аварийных домах. Например, в Алтайском крае судом удовлетворены требования Алейского межрайонного прокурора о предоставлении благоустроенных жилых помещений жителям трех жилых домов, которые еще в 2009 году были признаны аварийными и подлежащими сносу.

Обеспечение права на охрану здоровья и медпомощь

Предметом масштабной проверки в 2012 году явилось исполнение законодательства об охране здоровья несовершеннолетних. Медицинская деятельность во многих случаях осуществляется в помещениях, не соответствующих предъявляемым требованиям. Не обеспечивается достаточное финансирование расходов и на оснащение машин скорой помощи, их приобретение в достаточном количестве. В ходе проверки прокурорами выявлено свыше 25 тыс. нарушений закона. По каждому факту приняты меры реагирования, более 3 тысяч виновных должностных лиц привлечены к различным видам ответственности.

Кроме того, прокурорами принимались меры по возмещению компенсации за причиненный медицинскими работниками вред. Так, суд удовлетворил требование прокурора Тбилисского района Краснодарского края о взыскании материальной компенсации в размере 1 млн. руб. за вред, причиненный здоровью матери при родах в муниципальном учреждении здравоохранения. Всего в ходе проверки в интересах несовершеннолетних в суды направле-

но около 1,5 тыс. исков, в том числе о возмещении затрат на лечение, компенсации морального вреда, разработке программ реабилитации, об обеспечении лекарственными препаратами, техническими средствами реабилитации.

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ¹

Одна из наиболее значимых задач, стоящих перед органами прокуратуры в современных условиях развития государства, – обеспечить законность при осуществлении приоритетного национального проекта «Здоровье». Это направление надзора регулируется Приказом Генерального прокурора РФ от 10 января 2007 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов».

Прокурорское сопровождение мероприятий, проводимых в рамках проекта «Здоровье», ведется с 2006 г., и уже накоплен определенный опыт надзорной деятельности. Однако количество выявляемых прокурорами нарушений законов ежегодно растет, что позволяет сделать вывод о потребности осмысления практики и необходимости интенсификации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Говоря о ситуации в целом, нельзя не отметить, что в 2009 г. впервые за последние 15 лет в России зафиксирован естественный прирост населения. Достигнутые результаты отметил Президент РФ в ежегодном Послании Федеральному Собранию, указав на необходимость продолжения работы по реализации национального проекта «Здоровье» и новой демографической политики.

На текущем этапе прокурорам необходимо сконцентрировать усилия на обеспечении верховенства закона и соблюдения прав и свобод граждан в этой сфере, с учетом имеющейся практики более эффективно использовать все предоставленные Законом о прокуратуре полномочия.

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2010. № 4.

Анализ практики прокурорского надзора по итогам 2009 г. выявил не вполне удовлетворительное состояние законности в сфере здравоохранения. Распространены нарушения бюджетного законодательства, трудовых прав медицинских работников, факты неэффективного использования медицинского оборудования, законодательства об иммунопрофилактике, при хранении, учете и выдаче родовых сертификатов, дополнительной диспансеризации работающих граждан.

Всего органами прокуратуры в 2009 г. выявлено более 35 тыс. нарушений, в том числе более 700 незаконных правовых актов, внесено более 7 тыс. представлений об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которых свыше 6 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, предостережены более 1400 должностных лиц, по постановлениям прокуроров привлечены к административной ответственности около 1800 виновных лиц, по материалам, направленным прокурорами в порядке уголовно-процессуального законодательства, возбуждено более 70 уголовных дел.

По-прежнему требует повышенного внимания прокуроров проблема нецелевого использования денежных средств, выделенных в рамках национального проекта «Здоровье». В 2009 г. во многих субъектах Федерации мерами прокурорского реагирования удалось пресечь такого рода нарушения (Республики Бурятия, Калмыкия, Саха (Якутия), Карачаево-Черкесская и Чеченская Республики, Краснодарский, Приморский, Хабаровский края, Астраханская, Нижегородская, Челябинская области, г. Санкт-Петербург и др.).

К примеру, прокуратурой Курортного района Санкт-Петербурга установлено, что ФГУ «РНЦРХТ Росмедтехнологий» на средства, выделенные из федерального бюджета на оказание высокотехнологичных видов медицинской помощи, приобретена мебель. По результатам рассмотрения внесенного в адрес руководителя учреждения представления об устранении нарушений закона 6 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокурорам следует активнее использовать полномочие по внесению постановления о возбуждении производства об админи-

стративном правонарушении, предусмотренном ст. 15.14 КоАП (нецелевое использование бюджетных средств).

Кроме того, при выявлении в ходе соответствующих проверок признаков уголовно наказуемых деяний прокурор должен оперативно вынести постановление о передаче материалов в органы, уполномоченные на проведение проверки в соответствии со ст.ст. 144 и 145 УПК.

Прокуратурой Челябинской области направлено в суд уголовное дело в отношении главного врача МУЗ «Аргаяшанская центральная районная больница», директоров МУП «Аргаяшсервис» и ЗАО «Компаньон», которые обманным путем совершили хищение бюджетных средств на сумму около 900 тыс. руб., выделенных на ремонт 30 фельдшерских пунктов и амбулаторий. Приговором суда от 7 декабря 2009 г. всем подсудимым назначено наказание в виде различных сроков лишения свободы условно с взысканием штрафа.

Проверки показали, что органами Росздравнадзора не установлен должный контроль за использованием поступившего в больницы в рамках реализации национального проекта медицинского диагностического и лабораторного оборудования для оказания бесплатных медицинских услуг.

К примеру, такое нарушение закона выявлено и пресечено прокурором Калининградской области, где муниципальным учреждением здравоохранения для оказания платных медицинских услуг использовались флюорограф и рентгеновский аппарат, поступившие в рамках приоритетного национального проекта.

Недопустима ситуация, когда медицинское оборудование вообще не используется, т.е. попросту годами простаивает в учреждении. К сожалению, такие вопиющие факты зафиксированы повсеместно: Республики Дагестан, Калмыкия, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания, Чеченская Республика, Пермский край, Астраханская, Брянская, Владимирская, Ивановская, Смоленская, Тамбовская области и др.

Подобные нарушения закона должны быть немедленно пресечены прокурорами, в том числе путем оспаривания действий должностных лиц в судебном порядке.

Активное использование полномочий, предоставленных прокурорам ст. 45 ГПК, позволяет своевременно восстанавливать права медицинских работников на получение дополнительных выплат.

В 2009 г. в Амурской области прокуроры в интересах работников различных медицинских учреждений направили в суды 323 заявления о взыскании недополученных сумм с учетом районного коэффициента и надбавки за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в общем размере более 2,8 млн. руб. Все иски судом удовлетворены.

Прокурорами районов Ульяновской области в интересах медицинских работников предъявлено 222 заявления в суд о взыскании задолженности по выплате стимулирующих доплат, выделяемых в рамках национального проекта «Здоровье», на общую сумму 1,4 млн. руб.

В некоторых случаях прокуроры вынуждены пресекать и неосновательное обогащение самих медработников за счет средств, выделяемых в рамках реализации приоритетного национального проекта.

Так, в полном объеме суд удовлетворил исковые требования прокурора Подгоренского района Приморского края о взыскании с медработников в пользу МУЗ «Подгоренская ЦРБ» неосновательно полученного обогащения на общую сумму 48 тыс. руб. за фактически невыполненную работу по дополнительным медицинским осмотрам лиц, занятых на работах с вредными и опасными производственными факторами.

В 2009 г. органы прокуратуры большинства субъектов Федерации выявили и пресекли нарушения при проведении мероприятий по дополнительной диспансеризации работающих граждан.

К примеру, прокуроры районов Республики Дагестан в адрес главных врачей районных учреждений здравоохранения и глав сельских поселений внесли представления об устранении нарушений закона по факту ненадлежащей организации лицензирования фельдшерских пунктов, врачебных амбулаторий, в связи с чем не прошли дополнительную диспансеризацию 62% от общего количества работников бюджетной сферы.

В результате принятых прокуратурой г. Усолье-Сибирское Иркутской области мер в августе 2009 г. прошли диспансеризацию более 220 работающих граждан.

В 2010 г. государством также выделены денежные средства на проведение диспансеризации¹, поэтому прокурорский надзор на этом участке не должен ослабнуть. Необходимо настойчиво добиваться результата прокурорского реагирования, в том числе путем обращения в суд с заявлениями о понуждении работодателей к проведению дополнительной диспансеризации работающих граждан и прохождению углубленных медицинских осмотров работниками, занятыми на работах с вредными и опасными условиями труда.

Следует продолжить работу по выявлению и пресечению нарушений закона при проведении дополнительной иммунизации и вакцинации населения, а также предупреждению распространения заболеваний, вызванных вирусом иммунодефицита человека.

По-прежнему распространены нарушения условий хранения, использования и отпуска иммунобиологических препаратов и лекарственных средств, помещения процедурных и прививочных кабинетов медицинских учреждений не всегда соответствуют санитарным нормам и правилам.

Во всех случаях нарушения действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнения санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий виновные должностные лица должны быть привлечены к ответственности по ст. 6.3 КоАП (необеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения).

Не теряет актуальности проблема неисполнения норм закона в сфере использования родовых сертификатов и средств, выделенных на услуги по оказанию медицинской помощи женщинам в период беременности и наблюдению ребенка в течение первого года жизни. Медицинские учреждения допускают грубые нарушения

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. «О порядке предоставления в 2010 году из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования субсидий бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан».

закона при предъявлении к оплате талонов родовых сертификатов, сроков их выдачи, порядка учета, заполнения и хранения.

Каждый сигнал о таком нарушении требует проведения проверки, а в случае его подтверждения – своевременного принятия мер прокурорского реагирования.

Необходимо отметить, что не всегда соответствуют федеральному законодательству правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти субъектов РФ и учреждениями здравоохранения.

Зачастую они противоречат Основам законодательства РФ об охране здоровья граждан: препятствуют получению медицинской помощи в соответствии с договорами обязательного медицинского страхования, нарушают правила оказания скорой медицинской помощи.

Кроме того, повсеместно фиксируются факты принятия руководителями медицинских учреждений правовых актов, утверждающих тарифы на оказание платных услуг в рамках национального проекта «Здоровье», что также незаконно.

Одна из главных причин неудовлетворительного состояния законности в сфере реализации приоритетного проекта «Здоровье» – ослабление контроля со стороны уполномоченных органов государственной власти, отсутствие их должного взаимодействия.

В этой связи Генеральной прокуратурой РФ предложено министру здравоохранения и социального развития РФ поручить Росздравнадзору, Роспотребнадзору, Роструду принять меры для улучшения ситуации в сфере здравоохранения, рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Федерации проанализировать причины допускаемых нарушений.

Сегодня в России организована масштабная работа по обеспечению охраны здоровья российских граждан, модернизации системы здравоохранения, в том числе государством профинансированы федеральные, региональные программы и национальный проект. Мониторинг ситуации свидетельствует, что прокурорский надзор – важное звено в механизме реализации запланированных мероприятий.

Не стоит забывать и о профилактике правонарушений в сфере здравоохранения. В соответствии с Приказом Генерального про-

курора РФ от 10 сентября 2008 г. «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» прокурорам необходимо сочетать деятельность по надзору за исполнением законов с пропагандой права, информированием законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности о состоянии законности, правопорядка, обеспечении основных гарантий и социальных прав граждан.

ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление – важная основа конституционного строя Российской Федерации, решающая значительную часть вопросов, определяющих социально-экономическую обстановку государства. Обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления – традиционно одно из важнейших направлений прокурорского надзора, охватывающее достаточно широкий спектр правоотношений.

Работа органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в данной сфере построена на основе указаний Генерального прокурора Российской Федерации, изложенных в соответствующих организационно-распорядительных документах¹, в том числе приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 23.05.2013 № 13-н «О недостатках в организации прокурорского

¹Приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 (ред. от 10.02.2012) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; от 02.10.2007 № 155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»; от 17.09.2007 № 144 (ред. от 22.04.2011) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»; от 24.11.2008 № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления»; от 10.09.2008 № 182 (ред. от 22.04.2011) «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»; от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»; указание 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».

надзора за исполнением требований федерального законодательства органами местного самоуправления» и от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями».

В современный период меняются подходы к организации прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления, происходит усиление межведомственного взаимодействия. Проводятся совещания при участии представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципалитетов, региональных отделений Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления», региональных ассоциаций – советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации. По итогам межведомственного сотрудничества выработан комплекс мер, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора в данной сфере.

В результате проделанной работы активизирован прокурорский надзор за законностью нормативных правовых актов, издаваемых органами местного управления. Совместно с муниципалитетами прокуроры участвуют в нормотворческом процессе, начиная со стадии подготовки правовых актов, инициируют их разработку и принятие, проводят антикоррупционную экспертизу таких актов, систематически информируют органы местного самоуправления о состоянии законности и правопорядка, необходимости приведения нормативных актов в соответствие с изменившимся законодательством. В 2012 г. более 90% замечаний прокуроров учтены при принятии соответствующих нормативных правовых актов, что позволило предупредить нарушения прав граждан и повысить качество нормотворческих процедур.

Следует продолжить активную превентивную работу в сфере муниципального нормотворчества, так как нарушения в данной сфере носят устойчивый характер.

Незаконные правовые акты принимаются по вопросам налого-

обложения, использования муниципального имущества, размещения муниципальных заказов на поставку товаров и предоставление услуг, прохождения муниципальной службы, в сфере землепользования, при установлении тарифов на жилищно-коммунальные услуги и нормативов их потребления, применения бюджетного, земельного, лесного, природоохранного, административного законодательства.

Принимаемые прокурорами меры реагирования в сфере муниципального нормотворчества позволяют восстановить законные права и интересы граждан и юридических лиц. К примеру, в Республике Марий Эл по инициативе Волжской межрайонной прокуратуры в судебном порядке признаны незаконными отдельные пункты Порядка учета и оплаты объемов питьевой воды на пожаротушение в г. Волжске, которые необоснованно на жителей 2750 домовладений возлагали обязанность по оплате воды, израсходованной на тушение пожаров. Прокуратурами ряда районов Саратовской области принесено 55 протестов на нормативные правовые акты муниципальных образований, которыми предусматривались завышенные ставки земельного налога и налога на имущество физических лиц.

Результаты проверок свидетельствуют о многочисленных нарушениях федерального законодательства, допускаемых муниципальными органами. На протяжении последних лет количество таких нарушений остается стабильно высоким и требует адекватных мер прокурорского реагирования.

Только в первом полугодии 2013 г. в деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления прокурорами выявлено около 730 тыс. нарушений закона, в том числе около 80 тыс. незаконных нормативных правовых актов. В целях их устранения принесено более 103 тыс. протестов, внесено свыше 130 тыс. представлений, в суды предъявлено более 78 тыс. исков, предостережено о недопустимости нарушения закона более 13 тыс. должностных лиц. По требованиям прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено около 82 тыс. муниципальных служащих, к административной – более 11 тыс. В след-

ственные органы направлено 969 материалов прокурорских проверок для решения вопроса об уголовном преследовании, по которым возбуждено 642 уголовных дела.

Первостепенное значение имеют вопросы обеспечения соблюдения органами местного самоуправления прав и свобод граждан, особенно, социально уязвимых категорий – детей-сирот, инвалидов, пенсионеров, ветеранов.

Задача органов прокуратуры – на корню пресекать любые нарушения прав граждан со стороны органов местного самоуправления, добиваться восстановления нарушенных прав в полном объеме и привлечения к установленной законом ответственности всех виновных лиц. Практика показывает, что зачастую именно органам прокуратуры удается сдвинуть с мертвой точки груз наболевших правовых проблем.

В 2012 г. только после направления прокуратурой Краснодарского края в органы местного самоуправления 59 представлений и 1032 исковых заявлений в суд в защиту жилищных прав, детям-сиротам было предоставлено 1622 квартиры. В 2013 г. прокуратура Варгашинского района Курганской области добилась восстановления жилищных прав 10 детей-сирот, нарушенных в результате бездействия органов местного самоуправления. Решения суда, вынесенные по результатам рассмотрения исковых заявлений прокурора, удовлетворены в полном объеме и исполнены.

На современном этапе прокурорам следует продолжить активную правозащитную деятельность вне уголовно-правовой сферы. Целесообразно усилить надзор за соблюдением прав инвалидов на беспрепятственный доступ к муниципальным объектам социальной и транспортной инфраструктуры, а также иных социальных прав граждан, нуждающихся в государственной защите.

Необходимо продолжить работу по пресечению нарушений закона органами местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального комплекса. По-прежнему распространены нарушения законодательства в области нормативного и тарифного регулирования жилищно-коммунальных услуг, подготовки и про-

хождения отопительного сезона. Прокуроры пресекают факты необоснованного использования организациями коммунального комплекса платежей граждан в собственных целях, предоставления услуг ненадлежащего качества либо прекращения поставок воды, тепла и иных ресурсов. Только органами прокуратуры Хабаровского края в 2010-2012 гг. в суды предъявлено 160 исков к органам местного самоуправления и эксплуатирующим организациям о возложении обязанности по обеспечению объектов коммунальной энергетики резервными источниками питания. В Самарской области после вмешательства прокуратуры администрация г. Новокуйбышевска выделила более 1 млн. руб. для реализации программы по развитию системы теплоснабжения города.

Нарушения закона в деятельности органов местного самоуправления допускаются практически во всех сферах социально-экономической жизни общества, включая формирование и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, использование муниципального имущества, в том числе земельных участков.

К примеру, по иску прокурора Калужской области возвращен в собственность Козельского района незаконно отчужденный по решению главы администрации района земельный участок размером около 1 304 га, реализованный по заниженной более чем в 5 раз стоимости (ущерб составил 21 млн. руб.).

Требуют принятия мер прокурорского реагирования случаи распоряжения муниципальным имуществом неуполномоченными должностными лицами, с превышением установленной компетенции, без согласия собственников, его неправомерного изъятия.

В поле зрения прокуроров должны оставаться вопросы соблюдения органами местного самоуправления требований законодательства, регулирующего статус особо охраняемых территорий. Например, в Московской области судом удовлетворены требования прокурора о признании недействительными постановлений главы сельского поселения Бородинское, на основании которых в границах зон охраны Государственного Бородинского военно-

исторического музея-заповедника неправомерно разрешено дачное строительство, а также о признании возведенных строений самовольными постройками и их сносе. Принятыми мерами прокурорского реагирования пресечены также факты неправомерного использования земель памятника «Древний город Радонеж» и объекта культурного наследия «Ансамбль Ново-Иерусалимского монастыря XVII-XIX вв.» для целей строительства на основании незаконных правовых актов органов местного самоуправления.

Следует жестко пресекать факты хищений бюджетных средств, их нецелевого и неэффективного расходования, а также сговоров на рынке закупок для муниципальных нужд, при наличии оснований – оперативно направлять материалы проверок в следственные органы. Например, должностные лица администрации одного из районов Республики Дагестан необоснованно включили в акты выполненных работ недостоверные сведения о выполнении работ по восстановлению аварийных дорог, присвоив более 10 млн. руб. По материалам проверки прокуратуры Республики Дагестан возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159, ч. 3 ст. 285 и ч. 2 ст. 327 УК РФ (подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков).

В ноябре 2013 г. Октябрьский районный суд Приморского края вынес приговор по ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество) в отношении начальника финансово-экономического отдела администрации сельского поселения и главного бухгалтера отдела административно-хозяйственного обеспечения. С марта по сентябрь 2012 г. указанные лица похитили из бюджета сельского поселения денежные средства на сумму более 1,1 млн. руб. В ходе предварительного расследования ущерб, причиненный бюджету сельского поселения, возмещен в полном объеме. Уголовное дело возбуждено по материалам прокурорской проверки.

Анализ практики прокурорского надзора свидетельствует о многочисленных нарушениях муниципальными органами прав индивидуальных предпринимателей и хозяйствующих субъектов. Недо-

пустимы ситуации, когда мероприятия по контролю проводятся без принятия соответствующих распоряжений об их проведении и без согласования с органами прокуратуры, неуполномоченными лицами либо с превышением предоставленных законом полномочий; случаи проведения плановых проверок, исключенных органами прокуратуры при формировании ежегодного плана проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Распространенный характер носят факты принятия незаконных правовых актов, создающих административное давление на предпринимателей и препятствующих развитию бизнеса. К примеру, по протесту Владимирского природоохранного прокурора приведено в соответствие с требованиями федерального законодательства постановление главы Есиплевского сельского поселения Кольчугинского района, которым на хозяйствующие субъекты возложена не предусмотренная законом обязанность получать лицензию на сбор, складирование, перемещение, размещение и захоронение бытовых отходов и отходов производства I-V класса опасности. Прокуратура Дзержинского района Калужской области опротестовала решение главы поселка Товарково, установившего плату «за место торговли» при проведении поселковых праздников.

В области землепользования и градостроительства широко распространены факты создания административных барьеров, связанных с введением не предусмотренных законодательством процедур и запретов, взиманием всевозможных поборов, волокитой при рассмотрении заявлений. Подобные нарушения успешно пресекаются средствами прокурорского надзора. Например, по представлению прокуратуры города Воронежа прекращена незаконная практика истребования администрацией города у хозяйствующих субъектов излишних документов при утверждении градостроительных планов и предоставлении земельных участков, а также затягивания сроков рассмотрения заявлений в отдельных случаях до 2 лет. В Краснодарском крае пресечены случаи незаконного возложения на хозяйствующие субъекты расходов по формированию земельных участков при проведении торгов.

Необходимо усилить прокурорский надзор за соблюдением муниципальными органами требований законодательства в области охраны окружающей природной среды. Во всех регионах, где длительное время не решаются проблемы сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов прокурорам целесообразно принимать исчерпывающий комплекс полномочий, включая обращение в суд. К примеру, в Астраханской, Волгоградской, Вологодской, Ивановской, Самарской и Ярославской областях прокуроры в судебном порядке понуждали органы местного самоуправления к обустройству скотомогильников, находящихся в муниципальной собственности.

В то же время практика прокурорского надзора свидетельствует о многочисленных нарушениях, допускаемых органами государственного контроля при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления. Только в 2012 г. в муниципальных органах Приволжского федерального округа проведено более 26,5 тыс. контрольно-надзорных мероприятий, половина их которых – внеплановые. По их результатам более 6,4 тыс. муниципальных служащих привлечены к административной ответственности, из них более 700 – повторно. В Пензенской области органы пожарного надзора неоднократно подвергали административному наказанию главу Серго-Поливановского сельсовета Вадинского района, которому выдавались заведомо невыполнимые предписания.

Учитывая изложенное, прокурорам надлежит принципиально реагировать на факты неправомерного вмешательства органов контроля в деятельность муниципальных органов, предъявления заведомо невыполнимых требований, необоснованного привлечения к ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления в качестве юридических лиц.

При организации прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления прокурорам следует соблюдать пределы прокурорского надзора, взвешенно подходить к вопросам реализации надзорных полномочий в отношении му-

ниципальных органов, оценивать возможные негативные последствия своих требований.

Целесообразно исключить из практики случаи необоснованного вмешательства в деятельность муниципальных органов, предъявления к ним заведомо невыполнимых требований, в том числе направления запросов с неоправданно короткими сроками исполнения, неосновательного привлечения органов местного самоуправления к ответственности как юридических лиц, принятия мер прокурорского реагирования по формальным основаниям, а также максимально использовать возможности электронного документооборота, средств массовой информации, сети Интернет для получения необходимых сведений о работе муниципалитетов. Перед предъявлением в суды исков о понуждении органа местного самоуправления выполнить предусмотренные законом действия, прокурор должен сначала внести представление либо объявить предостережение. Лишь в случае неисполнения требования прокурора необходимо обращаться в суд. Если органу местного самоуправления потребуется привлечение финансовых ресурсов, то необходимо активно участвовать в процессе принятия бюджета. В случае предъявления иска в суд следует устанавливать реальный срок для выполнения требований прокурора.

Недопустимо дублирование прокурорами функций органов контроля при организации проверок органов местного самоуправления. При этом необходимо обеспечить координацию деятельности контрольных органов по планированию проверочных мероприятий в отношении муниципальных органов и учреждений в целях исключения дублирования таких проверок.

Подводя итог изложенному, целесообразно перечислить ряд основных задач прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления:

- обеспечить законность нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, оперативно реагируя на изменения федерального законодательства;
- усилить надзор за соблюдением прав инвалидов, детей-сирот,

пенсионеров, ветеранов, а также иных социальных прав граждан, нуждающихся в государственной защите;

- установить действенный надзор за законностью расходования и целевым использованием бюджетных средств, распоряжением муниципальным имуществом, размещением заказов в интересах муниципальных образований; по результатам проверок принимать исчерпывающий комплекс мер прокурорского реагирования, включая направление материалов проверки в следственные органы для принятия решения об уголовном преследовании виновных лиц;

- обеспечить системный надзор за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, жестко пресекать нарушения законодательства в области нормативного и тарифного регулирования жилищно-коммунальных услуг, подготовки и прохождения отопительного сезона; факты необоснованного использования организациями коммунального комплекса платежей граждан в собственных целях, предоставления услуг ненадлежащего качества либо прекращения поставок воды, тепла и иных ресурсов;

- обеспечить режим законности использования муниципального имущества, в том числе при принятии нормативных правовых актов, распоряжении муниципальной собственностью, землей;

- продолжить прокурорский надзор за соблюдением муниципальными органами прав индивидуальных предпринимателей и хозяйствующих субъектов; оперативно опротестовывать незаконные нормативные правовые акты, создающие административные барьеры и препятствующие развитию бизнеса, в том числе в области землепользования и градостроительства;

- активизировать практику прокурорского надзора за соблюдением муниципальными органами требований законодательства, регулирующего охрану окружающей природной среды, а также правовой режим особо охраняемых территорий;

- принимать исчерпывающий комплекс мер прокурорского реагирования по каждому факту неправомерного вмешательства органов контроля в деятельность муниципальных органов, предъ-

явления заведомо невыполнимых требований, необоснованного привлечения к ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления в качестве юридических лиц;

- обеспечить законность, обоснованность и эффективность проводимых проверок в отношении органов местного самоуправления и принятых по их результатам решений; не допускать включение в ежегодный сводный план проведения проверок необоснованных проверок органов местного самоуправления;

- обеспечить координацию деятельности контрольных органов по планированию проверочных мероприятий в органах местного самоуправления в целях исключения дублирования таких проверок.

Действуя в пределах предоставленных законом полномочий, на основе организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прогнозируя последствия принятия правовых решений, прокурорам целесообразно систематически проводить межведомственные совещания с органами местного самоуправления, использовать различные формы для юридического просвещения и повышения квалификации муниципальных служащих.

Содержание деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов органами местного самоуправления и формы ее реализации продолжают совершенствоваться с учетом правовой и социально-экономической обстановки в государстве, анализа практики прокурорского надзора и состояния законности в данной сфере.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН¹

Конституция провозглашает Российскую Федерацию социальным государством (ст. 7), один из главных признаков которого – забота всех институтов государственной власти о постоянном повы-

¹Опубликовано в журнале «Законность». № 9. 2012.

шении 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. Перед государством стоит важная задача – обеспечить стабильность системы социальной защиты населения в условиях переходного периода интеграции страны в мировое экономическое сообщество. Успешное решение этой задачи в немалой степени зависит от качества правозащитной деятельности прокуратуры и ее опережающей реакции.

В соответствии с положениями Закона о прокуратуре надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на протяжении двадцати лет остается одной из главных функций органов прокуратуры Российской Федерации (ст. 1). В основе этой деятельности лежит принцип открытости для гражданского общества. Результаты правозащитной работы всех звеньев органов прокуратуры постоянно освещаются в СМИ и на сайтах сети Интернет, налажен конструктивный диалог с представителями Общественной палаты Российской Федерации, правозащитными организациями. С 2007 г. между Генеральным прокурором РФ и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации действует Соглашение о формах взаимодействия по вопросам обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан. Результатом эффективного сотрудничества Генеральной прокуратуры с Федерацией независимых профсоюзов России стало расширение полномочий прокуроров в гражданском судопроизводстве в целях защиты социальных прав граждан.

Приказом Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (да-

лее – 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 законом 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 граждан. Практика показывает, что многие социально незащищенные граждане восстанавливают свои права именно на досудебной стадии, поскольку судебные процедуры сегодня весьма длительны 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 доброволь-

ного 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.

В связи с поручением Президента России Генеральной прокуратурой РФ приняты дополнительные организационные и практические меры, направленные на укрепление законности в социальной сфере в условиях оздоровления финансового и других секторов 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 электрическую и тепловую энергию, товары и услуги организаций жилищно-коммунального комплекса.

Принятые органами прокуратуры меры существенно улучшили ситуацию с соблюдением 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 нарушений впредь прокуроры объявили должностным лицам около 5 тыс. предостережений о недопустимости нарушения закона. В интересах работников в суды общей юрис-

дикции подали 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 деятельность 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 решена. 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.

Органы прокуратуры проводят значительную работу в области защиты жилищных прав граждан, в том числе ветеранов, инвалидов, пенсионеров и других социально уязвимых 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 средствах массовой информации, 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. прокуроры выявили почти 173 тыс. нарушений законов в жилищной сфере, опротестовали 9430 незаконных правовых актов, из которых 8433 отменено и изменено. В адрес реги-

ональных органов государственной власти и местного самоуправления, организаций внесено 27543 представления, по результатам рассмотрения которых в отношении 13379 человек приняты меры дисциплинарного характера. В суды в интересах граждан направлено 42169 заявлений, большинство из которых удовлетворены. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 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 обеспечено выполнение требований законодательства, предъявляемых к учреждениям с круглосуточным пребыванием пожилых людей, инвалидов и других категорий граждан. Крайне важно предотвратить трагические ситуации, своевременно отреагировать на проблему.

Опыт предыдущих лет говорит 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 прокурорско-

го 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. Генеральная прокуратура РФ внесла в Правительство РФ 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 регионов составляет около 70 процентов. 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 необходимо 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 от прокуроров глубокого анализа и принятия адекватных правовых решений в рамках предоставленных законом полномочий, опираясь на богатый правоприменительный опыт, используя устойчивые формы делового сотрудничества и взаимодействия с контролирующими и правоохранительными органами, общественными и правозащитными институтами.

В целом реализация новых подходов к организации надзорной работы положительно повлияла на состояние законности 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 и при повторных проверках.

На постоянном контроле прокуроров должен быть широкий спектр жизненно важных вопросов: защита трудовых прав граждан, в том числе права на безопасные условия труда и вознаграждение за него, предотвращение проявлений принудительного труда; соблюдение права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь; защита пенсионных, жилищных прав граждан, инвалидов, ветеранов Великой Отечественной войны; защита прав инвалидов, в том числе права на беспрепятственный доступ к объектам социальной и транспортной инфраструктуры, их прав на санаторно-курортное лечение, обеспечение средствами реабили-

литации и лекарствами; защита прав граждан как потребителей услуг ЖКХ; соблюдение требований законодательства о безопасности людей, проживающих в специализированных учреждениях; соблюдение законодательства при оказании поддержки многодетным семьям и инвалидам; исполнение судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков в защиту социальных прав граждан.

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 работорговлю 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). 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 заработной платы в натуральной (денежной) форме и т.д.

Концентрация усилий на решении перечисленных задач позволит нарастить профилактический эффект прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан, максимально приблизиться к потребностям отдельной личности и общества в целом.

ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

Процессы миграции играют значимую роль в экономическом развитии России. Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, переселение мигрантов становится одним из источников увеличения численности населения страны и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики – необходимость для ее дальнейшего поступательного развития².

Вместе с тем в Концепции отмечается, что миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов. Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения России.

В 2013 г. Российская Федерация заняла второе место в мировом рейтинге по количеству иностранных граждан и лиц без гражданства³.

Несмотря на то, что за последние три года удвоилось количество

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2014. № 1.

²См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ).

³См.: Доклад Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам от 11.09.2013. www.un.org.

легально работающих в нашей стране иностранных граждан¹, состояние законности в данной сфере остается неудовлетворительным.

За семь месяцев 2013 г. иностранные граждане и лица без гражданства совершили более 28 тыс. преступлений на территории РФ.

С учетом изложенного, прокурорский надзор за исполнением миграционного законодательства в современных условиях приобрел особую актуальность, в том числе как средство профилактики преступлений. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам предписано обращать особое внимание на исполнение законов о борьбе с нелегальной миграцией.

Ежегодное количество выявляемых прокурорами нарушений законов о миграции не только остается стабильно высоким, но и имеет тенденцию роста. Только в первом полугодии 2013 г. прокуроры выявили 22 623 нарушения законов о миграции, в том числе 1497 незаконных правовых актов. Для устранения выявленных нарушений в суды направлено 2821 заявление, внесено 2421 представление, по результатам рассмотрения которых 1868 лиц привлечено к дисциплинарной ответственности. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 4542 лица. По материалам прокурорских проверок органами дознания и следствия возбуждено 230 уголовных дел.

Задача прокуроров – обеспечить действенный надзор за исполнением миграционного законодательства в деятельности Федеральной миграционной службы РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы по труду и занятости, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, налоговых органов. По фактам нарушений законов прокуроры обязаны принять весь комплекс мер для наказания виновных лиц и восстановления законности.

В каждом регионе оценку состояния законности необходимо

¹См.: www.rg.ru/2013/10/03/migraciya-site-anons.html

давать, прежде всего, исходя из анализа работы уполномоченных органов в сфере миграции. Для этого следует поддерживать оперативный обмен информацией с территориальными управлениями Федеральной миграционной службы Российской Федерации, органами внутренних дел и другими органами, в компетенцию которых входит осуществление правоприменительных функций, функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Широкий пласт нарушений по-прежнему лежит в области противодействия незаконной трудовой миграции. Прокурорский надзор в данной сфере должен включать комплексный мониторинг ситуации, включающий целый ряд вопросов во всех сферах, где используется труд мигрантов: жилищно-коммунальное хозяйство, торговля, строительство и другие.

Особое внимание необходимо уделять проверкам своевременности, полноты и законности принимаемых уполномоченными органами мер по имеющейся информации, а также поступившим обращениям граждан о местах скопления нелегальных мигрантов, фактах незаконной торговли, создания общежитий на объектах строительства, коммунального хозяйства, промышленности.

Во многих регионах отмечается неэффективный контроль органов Федеральной миграционной службы РФ за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих труд иностранцев. Следует отметить, что объектом проверок органов контроля прежде всего должна быть деятельность недобросовестных предпринимателей, использующих нелегальный труд мигрантов. Однако повсеместно проверяется лишь исполнение миграционного законодательства физическими лицами. При этом виновные работодатели уходят от ответственности. Прокурам необходимо принять адекватные меры для решения этой проблемы.

Не теряет актуальности надзор за применением органами Федеральной миграционной службы Российской Федерации законодательства об административных правонарушениях. Необходимо

искоренить практику непривлечения к административной ответственности должностных и юридических лиц, виновных в использовании труда мигрантов без оформления необходимых документов. Например, такие факты были выявлены прокуратурой Красноярского края в краевом управлении Федеральной миграционной службы и его подразделениях.

Грубые нарушения допускаются органами Федеральной миграционной службы при постановке на миграционный учет иностранных граждан и снятия их с учета, оформления приглашений на въезд, разрешений на временное проживание и видов на жительство. Зачастую разрешительные документы выдаются без истребования у принимающей стороны гарантийных обязательств по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению иностранных граждан. Недопустимы случаи, когда регистрация иностранных граждан по месту жительства производится в отсутствие документов, подтверждающих право пользования жилым помещением, заявлений собственников или нанимателей жилья, квитанций об оплате государственной пошлины.

Кроме того, надлежит искоренить факты массовой регистрации иностранцев по одному адресу (так называемые «резиновые дома»). Для решения данной проблемы прокурорами наработана практика предъявления в суды исковых заявлений о признании недействительной постановки на миграционный учет по месту пребывания иностранных граждан и об обязанности снять их с миграционного учета. К примеру, по искам прокуроров Томской области свыше 200 граждан, включая иностранцев, сняты с регистрационного учета. В сентябре 2013 г. Вахитовский районный суд г. Казани удовлетворил заявление прокуратуры и признал незаконным бездействие Управления Федеральной миграционной службы РФ по Республике Татарстан в части неосуществления государственного контроля (надзора) в сфере миграции, повлекшее постановку на учет по так называемому «резиновому» адресу 392 иностранных граждан. В данном случае принятые меры прокурорского реагирования имеют комплексное профилактическое воздействие, так как направлены не только на восстановление

законности, но и на повышение эффективности в работе регионального управления Федеральной миграционной службы РФ.

В августе 2013 г. Головинский районный суд г. Москвы вынес первый обвинительный приговор по факту незаконной регистрации мигрантов в так называемых «резиновых» квартирах. Житель столицы З. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 322.1 УК РФ (организация незаконной миграции). Приговор вынесен в соответствии с позицией государственного обвинителя Головинской межрайонной прокуратуры г. Москвы. По состоянию на август 2013 г. в суды направлено 11 аналогичных дел, еще 69 дел находятся в производстве органов дознания города.

Во многих субъектах Федерации уже несколько лет реализуются программы добровольного переселения соотечественников, проживающих за рубежом. Прокурорам необходимо обеспечить неукоснительное соблюдение требований закона при реализации их основных мероприятий, пресекать факты необоснованных отказов соотечественникам в участии в программах со стороны уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Защита прав легальных мигрантов на свободный труд, его вознаграждение, права на безопасные условия труда и проживания, права на медицинскую помощь должны, как и прежде, оставаться в сфере прокурорского надзора.

Мигранты входят в группу уязвимых лиц в контексте правонарушений, связанных с принудительным трудом. Эти правонарушения носят латентный характер, поэтому прокурорам необходимо глубже исследовать ситуации, когда работодатель нарушает порядок направления в налоговые органы и органы занятости сведения о привлечении иностранцев к трудовой деятельности, не соблюдает требования закона о выплате зарплаты. При наличии оснований материалы прокурорских проверок в отношении работодателей следует оперативно направлять в следственные органы для возбуждения уголовных дел.

Успешная интеграция легальных мигрантов повышает уровень

толерантности в обществе, благоприятно влияет на экономику государства. Поэтому цель прокурорского надзора – не только пресекать нелегальную миграцию, но и обеспечить защиту прав законных мигрантов. К сожалению, прокуроры не всегда обращают внимание на соблюдение прав иностранных граждан и лиц без гражданства. Следует особо подчеркнуть, что права законных мигрантов подлежат прокурорской защите наряду с правами граждан РФ.

Совместно со специалистами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека прокурорам следует проводить целевые проверки в специальных учреждениях для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению или депортации. Не секрет, что зачастую такие помещения не отвечают требованиям санитарно-эпидемиологического благополучия и пожарной безопасности.

При проведении проверок прокуроры обязаны соблюдать пределы прокурорского надзора. Недопустима подмена органов контроля, когда меры прокурорского реагирования выходят за рамки компетенции, так как в соответствии с Законом о прокуратуре прокурор не осуществляет надзор за физическими лицами. Данную функцию в сфере миграционных правоотношений реализует Федеральная миграционная служба РФ.

В интересах безопасности граждан прокурорский надзор должен охватывать не только процессы внешней, но и внутренней миграции. В Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. справедливо отмечаются неблагоприятные тенденции в данной сфере. Комиссия Генеральной прокуратуры РФ в связи с волнениями в г. Пугачеве Саратовской области выявила упущения в организации прокурорского надзора. На протяжении нескольких лет процессы внутренней миграции на территории области оставались бесконтрольными. Только после конфликта местного населения и приезжими из кавказского региона в городе Пугачеве территориальные подразделения Федеральной мигра-

ционной службы РФ и Министерства внутренних дел РФ выявили нарушения при проживании граждан без регистрации по месту жительства. На фоне нестабильной ситуации в последний раз плановая проверка исполнения миграционного законодательства проводилась прокуратурой области лишь в 2011 г. При этом вопросы, связанные с внутренней миграцией, вообще не проверялись. Как показали выезды в Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, проверки исполнения законов в связи с процессами внутренней миграции этими прокуратурами также не планировались и не проводились. Между тем, указанные регионы – это территории реализации крупных инвестиционных проектов, экономически и социально привлекательные для многих граждан.

Проблемы, связанные с внутренней миграцией населения, не первый год вызывают социальную напряженность в обществе. В сентябре 2006 г. произошли массовые беспорядки в г. Кондопога Республики Карелия, вызванные убийством двух местных жителей группой граждан, ранее проживавших на Кавказе. Аналогичные происшествия, вызывающие повышенный общественный резонанс, фиксировались и в других регионах страны.

В октябре 2013 г. убийство 25-летнего Егора Щербакова гражданином Азербайджана вызвало массовые беспорядки в районе Бирюлево-Западное г. Москвы, в котором находилась крупная плодоовощная база – место пребывания большого количества мигрантов. В ходе проверки, проведенной уже в результате народных волнений, сотрудники Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека выявили на территории овощебазы нарушения законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Кроме того, органы внутренних дел выявили на указанном предприятии более 200 нелегальных мигрантов. Плодоовощная база временно закрыта по решению суда. Необходимо отметить, что обвиняемый в убийстве гражданин Азербайджана находился в России с нарушениями миграционного законодательства, однако он попал в поле зрения органов Федеральной миграционной службы только

после совершения преступления. За проявленное бездействие уволены должностные лица, в компетенции которых находились вопросы обеспечения правопорядка на данной территории Москвы.

Недавние события 2013 г., произошедшие в г. Пугачеве, на Матвеевском рынке и в районе Бирюлево-Западное г. Москвы, еще раз показали, что правонарушения, совершенные нелегальными и легальными мигрантами требуют принятия действенных мер профилактики. Бездействие миграционных служб и органов полиции крайне отрицательно сказывается на состоянии правопорядка, порождает всплеск национализма. Данные факты используются различными политическими силами для дестабилизации обстановки.

Во всех субъектах Федерации целесообразно усилить прокурорский надзор за исполнением законов в указанной сфере для своевременного предупреждения возможных правонарушений, и как следствие, резонансных происшествий массового характера. Истоки подобных ситуаций, как правило, кроются в бездействии региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, территориальных органов внутренних дел и Федеральной миграционной службы.

В целом анализ практики позволяет сделать вывод, что прокурорский надзор за исполнением миграционного законодательства государственными органами и их должностными лицами, ответственными за соблюдение миграционного законодательства, остается актуальным, необходимым и действенным средством укрепления законности в сфере миграционных правоотношений.

С учетом изложенного, на современном этапе перед прокуратурой на этом направлении работы стоят задачи:

- на системной основе проверять исполнение миграционного законодательства, регулирующего процессы внешней и внутренней миграции;
- в целях эффективного противодействия незаконной трудовой миграции организовать комплексный мониторинг в сферах жилищно-коммунального хозяйства, торговли, строительства; жестко пресекать бездействие органов Федеральной миграцион-

ной службы РФ, позволяющее виновным работодателям уходить от установленной законом ответственности;

- активизировать прокурорский надзор за исполнением миграционного, трудового, административного законодательства о противодействии коррупции, о порядке рассмотрения обращений граждан в региональных органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, территориальных органах внутренних дел и Федеральной миграционной службы;

- на системной основе проверять своевременность, полноту и законность принимаемых уполномоченными органами мер по имеющейся информации, а также поступившим обращениям граждан о местах скопления нелегальных мигрантов, фактах незаконной торговли, создания общежитий на объектах строительства, коммунального хозяйства, промышленности;

- обеспечить законность в деятельности подразделений Федеральной миграционной службы РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы по труду и занятости, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, налоговых органов при осуществлении ими полномочий в области миграционных отношений;

- оптимизировать взаимодействие прокуратуры, органов государственной власти, местного самоуправления и правоохранительных органов для оперативного обмена информацией о состоянии законности в сфере миграции;

- обеспечить законность при реализации программ добровольного переселения соотечественников, проживающих за рубежом;

- добиваться соблюдения прав легальных мигрантов на свободный труд, его вознаграждение, права на безопасные условия труда и проживания, права на медицинскую помощь;

- усилить надзор за исполнением законодательства, устанавливающего требования санитарно-эпидемиологического благополучия и пожарной безопасности в специальных учреждениях для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению или депортации.

По итогам проверок по всем выявленным нарушениям феде-

рального законодательства необходимо принимать исчерпывающий комплекс мер прокурорского реагирования.

Представляется, что активная позиция органов прокуратуры РФ в решении поставленных задач позволит достичь главной цели – не только пресекать правонарушения в сфере миграции, но и своевременно их предупреждать.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА¹

На современном этапе прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов приобрел ярко выраженный правозащитный характер. Происходит трансформация некоторых исходных понятий с учетом меняющихся потребностей общества и государства, членства России в Совете Европы, Всемирной торговой организации и других международно-правовых обязательств, в том числе касающихся защиты прав и свобод человека и гражданина.

Предупреждение преступных проявлений отнесено Генеральным прокурором РФ к основным направлениям надзорной деятельности органов прокуратуры. Прокурорам предписано обращать особое внимание на исполнение законов, направленных на борьбу с организованной преступностью, торговлей людьми и другими формами опасной преступной деятельности².

Зачастую именно полномочия прокурора, реализуемые вне уголовно-правовой сферы, имеют мощный профилактический эффект в борьбе с уголовно наказуемыми деяниями, включая правонарушения, связанные с рабством, торговлей людьми, принудительным трудом.

Эксперты ООН подчеркивают: правоотношения в этой сфере имеют латентный характер, что затрудняет получение четкой картины о масштабах этой проблемы³. По данным международных

¹ Опубликовано в журнале «Законность». 2013. № 6.

² Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 10.02.2012) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

³ Права человека. Изложение фактов. Центр по правам человека ООН, 1991.

организаций, ежегодно в мире около 4 млн человек становятся жертвами современных форм рабства, это – принудительные браки, эксплуатация женщин-иммигранток, незаконных мигрантов, поставка дешевой рабочей силы и др.¹

Несомненно, противодействие всем формам рабства и торговли людьми напрямую связано с полноценным обеспечением социальных прав людей, повышением уровня и качества их жизни, то есть входит в предмет прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства.

Необходимость активизации действий органов прокуратур в вопросах преодоления проблемы рабства и торговли людьми подчеркивалась на заседаниях Генеральных прокуроров государств-членов Шанхайской организации сотрудничества. При этом отмечалось, что каждый год тысячи людей становятся жертвами рабства, в первую очередь, это женщины и дети².

В последние годы существенно активизировалось сотрудничество стран СНГ в борьбе с торговлей людьми. В рамках Содружества действуют соглашения о сотрудничестве государств-участников в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека (2005 г.), а также по вопросам возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания (2002 г.). Надзор за точным и единообразным исполнением Модельного закона об оказании помощи жертвам торговли людьми от 3 апреля 2008 г. возложен на генеральных прокуроров государств и подчиненных им прокуроров. В Модельном законе заложен подход, согласно которому защита прав и законных интересов жертв торговли людьми является безусловным долгом государства, не сумевшего предотвратить распространение этого вида преступления.

Такой подход просматривается в практике Европейского Суда по

¹ Кобец П.Н. Законодательные основы противодействия преступлениям, связанным с торговлей людьми (иммигрантами и незаконными мигрантами), в западноевропейских странах и США. – Миграционное право, 2008. № 4.

² Из выступления Генерального прокурора Кыргызской Республики на пятом заседании Генеральных прокуроров государств-членов Шанхайской организации сотрудничества в 2006 г.

правам человека. К примеру, в 2010 г. суд вынес постановление против Республики Кипр и Российской Федерации, указав, что оба государства не приняли достаточных мер для того, чтобы защитить погибшую россиянку от преступников, занимающихся торговлей людьми. В отношении Республики Кипр судом установлено также нарушение права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). Девушка, ставшая жертвой сексуального рабства, выехала на работу в Республику Кипр, заключив договор с юридическим лицом в г. Челябинске. Европейский Суд особо отметил, что на Кипре сексуальная эксплуатация в коммерческих целях достигла недопустимых масштабов. Европейский Суд полагает, что спектр гарантий, установленных в национальном законодательстве, должен быть адекватным для обеспечения практической и эффективной защиты прав потерпевших или потенциальных потерпевших от торговли людьми. Соответственно, в дополнение к уголовно-правовым мерам наказания торговцев людьми ст. 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод требует от государств-участников введения адекватных мер, регулирующих бизнес, часто используемый для прикрытия торговли людьми¹.

Затронутая проблема вызывает серьезную обеспокоенность во всем мире, в том числе в странах Европейского союза. В целях предупреждения, защиты, поддержки жертв и преследования торговцев в 2012 г. Европейская комиссия приняла стратегию Евросоюза на 2012–2016 гг. по искоренению торговли людьми². Согласно законодательству Европейского союза торговля людьми включает не только преступления, совершаемые в целях сексуальной или трудовой эксплуатации человека, но и нарушения его фундаментальных прав. В основе подхода Евросоюза лежат три принципа: предупреждение торговли людьми; защита жертв преступников; привлечение торговцев людьми к уголовной ответственности.

Проведенный анализ статистических источников показал, что глобальные оценки масштабов торговли людьми не претерпели

¹Постановление Европейского суда по правам человека от 7 января 2010 г. «Дело Ранцев (Rantsev) против Республики Кипр и Российской Федерации».

²См.: Российская газета, 2012, 19 июля.

существенных изменений за последние десять лет, что свидетельствует о необходимости поиска новых путей решения проблемы с акцентом на профилактику правонарушений в этой сфере.

По данным Всемирного доклада о торговле людьми¹, среди выявленных форм эксплуатации стремительно возрастает доля принудительного труда: по сравнению с 18 % за период с 2003 по 2006 гг., доля выявленных случаев за период с 2007 по 2010 гг. удвоилась и достигла 36%.

При этом запрет рабства, подневольного и принудительного труда содержится в ст. 3, 4 главы III раздела I Всеобщей Декларации прав человека²: каждый человек имеет право на свободу; никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех видах. Аналогичные нормы содержатся в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международном пакте о гражданских и политических правах. Статья 8 указанного пакта, кроме того, запрещает нахождение человека в подневольном состоянии, принуждение к принудительному или обязательному труду.

Согласно ст. 1 Конвенции относительно рабства 1926 г.,³ рабство есть состояние или положение человека, над которым осуществляются атрибуты права собственности или некоторые из них. Исходя из данного определения, в международно-правовой практике принято включать в современное понятие «рабство» целый ряд нарушений прав человека: принудительный труд, незаконная торговля трудящимися-мигрантами, принудительные браки, долговая кабала, эксплуатация детского труда, детская порнография.

Фундаментальные основы понятия принудительного труда содержатся в Конвенциях Международной организации труда № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда»⁴ и № 105 «Об упразднении принудительного труда»⁵.

Членство в Международной организации труда и ратифика-

¹Доклад подготовлен Управлением ООН по наркотикам и преступности, 2012. www.unodc.org/glotip.html

²Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.

³Подписана в Женеве 25 сентября 1926 г., с изменениями, внесенными Протоколом от 7 декабря 1953 г.

⁴Принята в г. Женеве 28 июня 1930 г. на 14-ой сессии Генеральной конференции Международной организации труда.

⁵Принята в г. Женеве 25 июня 1957 г.

ция названных Конвенций обязывает Россию упразднить принудительный или обязательный труд и не прибегать к какой-либо его форме: как средства политического воздействия или воспитания или в качестве меры наказания за наличие или за выражение политических взглядов или идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе; как метода мобилизации и использования рабочей силы для нужд экономического развития; как средства поддержания трудовой дисциплины; как средства наказания за участие в забастовках; как меры дискриминации по признакам расовой, социальной и национальной принадлежности или вероисповедания.

Понятие «принудительный труд» охватывает широкий спектр правонарушений, связанных с трудовыми отношениями и означает «всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания и для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг» (ст. 2 Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда»). При этом понятия «рабство», «торговля людьми», «принудительный труд» неразрывно связаны между собой и имеют общий генезис.

Международно-правовые нормы направлены на обеспечение особой правовой защиты уязвимых групп лиц в контексте проблемы рабства и сходных с ним практик.

К примеру, Конвенция о правах ребенка¹ направлена на защиту детей от опасности сексуальной, экономической и других форм эксплуатации. Статья 32 этой Конвенции обязывает государства защищать ребенка от опасной, вредной и непосильной работы, а также от работы, мешающей образованию и духовно-физическому развитию ребенка. Государства-участники должны защищать ребенка от любых действий, которые могут нанести ему вред (ст. 36).

¹Заклучена 20 ноября 1989 г.

Работа по реформированию законодательства Российской Федерации в части, касающейся защиты прав и интересов детей в настоящее время не закончена. Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы» предусмотрена ратификация Европейской конвенции об осуществлении прав детей, подписанной Российской Федерацией в 2001 году, Конвенций Совета Европы о защите детей от эксплуатации и надругательств сексуального характера, о противодействии торговле людьми, о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье.

Российская Федерация – участница Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин¹. Данный документ обязывает государства принимать меры для обеспечения равных возможностей женщин в области занятости: право на труд как неотъемлемое право всех людей; право на одинаковые возможности при найме на работу, в том числе применение одинаковых критериев отбора при найме; право на равное вознаграждение, включая получение льгот, на равные условия в отношении труда равной ценности, а также на равный подход к оценке качества работы; право на социальное обеспечение, в частности в случае ухода на пенсию, безработицы, болезни, инвалидности, по старости и в других случаях потери трудоспособности, а также право на оплачиваемый отпуск; право на охрану здоровья и безопасные условия труда, в том числе по сохранению функции продолжения рода и др.

В 2004 г. Россия ратифицировала Конвенцию Организации ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющие ее протоколы: против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее.

Особое место среди международных договоров, относящихся к правовому регулированию противодействия проблемы рабства и торговли людьми, занимает Европейская социальная хартия

¹Заклучена 18 декабря 1979 г.

(пересмотренная)¹. В Российской Федерации Хартия действует с 2009 г. (частично)², закрепляя целый комплекс норм, направленных на создание в государствах-участниках условий, обеспечивающих защиту важнейших прав человека, в том числе право всех работников на справедливые условия труда, охрану и гигиену труда, право каждого лица пожилого возраста на социальную защиту, право каждого на защиту от бедности и социального отторжения и другие. Хартия не только перечисляет социальные права человека, но и конкретизирует содержание каждого из них по сферам: трудоустройство, обучение и равные возможности; здравоохранение, социальное страхование и социальная защита; трудовые права; дети, семья, мигранты. Доклад о выполнении принятых на себя обязательств Россия представляет в Комитет по социальным правам Совета Европы, который дает юридическую оценку соответствия национального законодательства и практики его реализации положениям Хартии и Дополнительному протоколу к ней.

Принцип запрета принудительного труда закреплён в ст. 37 Конституции РФ, в ст. 4 Трудового кодекса РФ, в ст. 1 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации». Этот конституционный запрет распространяется на все организации и хозяйствующие субъекты, в том числе на индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории России, реализуется не только в нормах федерального законодательства, но и в нормативных правовых актах субъектов Федерации.

Необходимо отметить, что законодательство России существенно расширило понятие принудительного труда по сравнению с международными правовыми нормами, закреплёнными в Конвенциях МОТ. Так, согласно ст. 4 Трудового кодекса к принудительному труду относится работа, выполняемая работником под угрозой наказания, хотя в соответствии с трудовым законодатель-

¹ Принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г.

² Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ Российской Федерацией приняты обязательства в отношении положений, предусмотренных частью 1, статьей 1, пунктами 1, 3–7 статьи 2, статьей 3, пунктами 2–5 статьи 4, статьями 5–11, пунктом 1 статьи 12, статьей 14, пунктами 1 и 2 статьи 15, статьями 16 и 17, пунктом 4 статьи 18, пунктами 5 и 9 статьи 19, статьями 20–22, 24, 27–29 части II Хартии.

ством он может от нее отказаться. К таким случаям отказа относятся: нарушение установленных сроков выплаты заработной платы или выплат ее не в полном размере; возникновение непосредственной угрозы для жизни и здоровья работника вследствие нарушения требований охраны труда, в частности необеспечения его средствами коллективной или индивидуальной защиты в соответствии с установленными нормами.

Расширение понятия принудительного труда усиливает гарантии соблюдения трудовых прав работников, дает им право приостановить выполнение своих трудовых обязанностей (ст. 142 Трудового кодекса) или отказаться от такой работы (ст. 379).

Однако перечень, приведенный в ст. 4 Трудового кодекса, не является исчерпывающим. Любая работа может быть признана принудительной при доказанности юридических обстоятельств, говорящих о ее недобровольности и наличии угрозы наказания. Необходимо иметь в виду, что принудительный труд может проявляться в виде необоснованного расширения трудовых функций и видов работ без соответствующей оплаты и письменного согласия работника, привлечения к сверхурочной работе без письменного согласия работника, введения необоснованных мер дисциплинарной ответственности и др.

Правозащитная деятельность органов прокуратуры в рассматриваемой сфере охватывает широкий спектр трудовых правоотношений, в том числе правоотношения с участием иностранных граждан (трудовых мигрантов).

Например, проведенной прокуратурой Волгоградской области в январе 2012 г. проверкой установлено, что в нарушение ст. 136 Трудового кодекса администрация двух юридических лиц свыше 2 месяцев не выплачивала заработную плату 172 иностранным работникам (жителям Республики Узбекистан), в результате чего образовалась задолженность на сумму свыше 5 млн. руб. По итогам проверки прокуратура Котельниковского района Волгоградской области в интересах иностранных граждан направила в суд 172 исковых заявления о взыскании задолженности по оплате труда, ко-

торые рассмотрены и удовлетворены. В отношении генеральных директоров юридических лиц прокурор района возбудил дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о труде и охране труда). Постановлениями Государственной инспекции труда в Волгоградской области от 2 февраля 2012 г. правонарушители привлечены к административной ответственности в виде штрафа. Кроме того, по материалам прокурорской проверки следственным отделом СУ Следственного комитета РФ по Волгоградской области возбуждены 2 уголовных дела по ч. 1 ст. 145.1 УК (невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат).

При осуществлении надзора за исполнением миграционного законодательства, необходимо уделять пристальное внимание вопросам соблюдения прав мигрантов, особенно несовершеннолетних. Недопустимы ситуации, когда жертвы торговли людьми определяются как незаконные мигранты и подвергаются задержанию и депортации. Меры прокурорского реагирования должны быть направлены именно на восстановление нарушенных прав.

К примеру, в Республике Северная Осетия – Алания прокуратурой установлено, что руководитель ООО «В.» и индивидуальный предприниматель Ц. не заключили трудовые договоры с 27 гражданами Республики Сирия и Вьетнама. В Калужской области в нарушение ст. ст. 66, 68 Трудового кодекса руководитель ОАО «Завод Т.» не заключил с 6 иностранными работниками трудовые договоры, приказы о приеме их на работу не издавались.

Целесообразно глубже исследовать ситуации, когда работодатели, получившие разрешение на привлечение и использование иностранных работников и заключившие с иностранными работниками трудовые или гражданско-правовые договоры на выполнение работ (оказание услуг), не направляют в органы занятости населения, налоговые органы сведения о привлечении иностранных работников к трудовой деятельности и заключении с ними трудовых или гражданско-правовых договоров, не соблюдают периодичность выплаты заработной платы.

Например, в Волгоградской области выявлены факты, когда в трудовых договорах с более 100 иностранными работниками не были указаны условия о сроках оплаты труда, в связи с чем заработная плата выплачивалась им несвоевременно. По требованию прокуроров нарушения закона устранены, виновные лица привлечены к ответственности по ч. 1 ст. 5.27 КоАП.

Во многих регионах работодатели игнорируют требования законодательства о труде при оформлении трудовых отношений с работниками. На предприятиях и в организациях жилищно-коммунального хозяйства, строительного, нефтяного, газового, агропромышленного комплексов, транспорта и торговли распространены факты подмены трудовых отношений гражданско-правовыми договорами подряда либо возмездного оказания услуг, которые заключаются на короткий срок для выполнения определенных работ. Например, прокуратурой Кировской области в суд направлено 47 исковых заявлений об установлении факта трудовых отношений с работниками. Акты прокурорского реагирования рассмотрены и удовлетворены.

Не стоит забывать, что распространение такой формы торговли людьми как принудительный труд связано с ограниченностью доступа населения к эффективной занятости, образованию, социальной защите и другим ресурсам. При этом наиболее уязвимыми субъектами рассматриваемых правоотношений являются несовершеннолетние, женщины, мигранты, малоимущие граждане, лица пожилого возраста, инвалиды. Поэтому точечные меры прокурорского реагирования следует принимать, прежде всего, по защите их прав.

В 2012 г. прокуроры выявили более 34,5 тыс. нарушений законодательства о занятости населения, опротестовали 1514 незаконных нормативных правовых актов, в целях устранения нарушений закона внесли свыше 7,6 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 5,5 тыс. человек привлечены к дисциплинарной ответственности. Предостережены о недопустимости нарушений закона 523 должностных лица. По постановлениям прокуроров за допущенные нарушения трудового законодательства к ад-

министративной ответственности привлечены около 3,7 тыс. руководителей и должностных лиц. В интересах граждан в суды направлено 5581 заявление. По направленным в порядке ст. 37 УПК РФ 869 материалам прокурорских проверок органы следствия и дознания возбудили 114 уголовных дел.

Необходимо продолжить активную работу по защите прав граждан на свободный труд, вознаграждение за труд, защиту от безработицы, в том числе права на безопасный труд и его своевременную и в полном объеме оплату.

Все большую озабоченность вызывает проблема вывоза граждан Российской Федерации за рубеж в целях трудовой и сексуальной эксплуатации.

К примеру, 3 апреля 2013 г. Ростовский областной суд вынес обвинительный приговор по уголовному делу в отношении группы лиц, которые, маскируясь под агентство трудоустройства, в течение 5 лет продавали девушек за рубеж владельцам притонов в Республике Мальта, где под угрозой физической расправы их заставляли заниматься проституцией. Подобные случаи характерны для многих регионов Российской Федерации и могут быть выявлены на ранних стадиях в рамках общенадзорных проверок.

Подводя итог, целесообразно выделить круг задач органов прокуратуры, успешное решение которых окажет значительное профилактическое воздействие на правоотношения в рассматриваемой сфере:

- активизировать прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних, в том числе: о трудоустройстве, охране труда, жизни и здоровья детей, об усыновлении и опеке, включая международное усыновление;

- продолжить усиленный прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на своевременное и полное вознаграждение за труд: во всех случаях нарушений прав работника и при наличии оснований возбуждать в отношении виновных должностных и юридических лиц административное производство по ч. 1 ст. 5.27 КоАП. При выявлении фактов повторного совершения правонарушения в

сфере оплаты труда привлекать виновных должностных лиц к административной ответственности в виде дисквалификации. Усилить надзор за деятельностью территориальных органов Роструда по осуществлению государственного контроля и надзора за выполнением ими полномочий по защите трудовых прав граждан, ФССП России – по своевременному и полному объему исполнению судебных решений;

- обеспечить предупреждающий надзор за соблюдением прав работников на безопасные условия труда, уделяя особое внимание законности правовых актов в данной сфере, привлечению виновных должностных лиц к дисциплинарной и административной ответственности, исковой работе. По каждому факту причинения вреда направлять материалы проверок в органы дознания и следствия для возбуждения уголовных дел;

- обеспечить законность порядка привлечения иностранной рабочей силы, трудовых прав и иных законных интересов иностранных работников юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, использующими труд иностранных работников, в том числе планирование и проведение целевых проверок соблюдения требований трудового законодательства в организациях, где работают иностранные граждане, законности деятельности туристических фирм, а также организаций и физических лиц, оказывающих иностранным гражданам консультационные и иные услуги, аутсорсинговых (аутстаффинговых) фирм;

- организовать прокурорский надзор за законностью в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих услуги по трудоустройству и обучению граждан Российской Федерации за границей, а также брачных и модельных агентств;

- своевременно и эффективно реагировать на нарушения законодательства о занятости населения и социальном обеспечении, обращая внимание на законность в деятельности служб занятости населения по оказанию услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы.

При наличии оснований материалы прокурорских проверок следует оперативно направлять в следственные органы для возбуждения уголовных дел по ст. 127.1 УК (торговля людьми), ст. 127.2 (использование рабского труда), ст. 210 (участие в преступном сообществе), ст. 145.1 (невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат) и др.

По данным Генеральной Ассамблеи ООН, несмотря на принимаемые государствами усилия по повышению эффективности основных элементов уголовного правосудия во всем мире, случаи привлечения виновных лиц к ответственности остаются редкими, а число жертв торговли людьми увеличивается. Приведенный в докладе Генерального секретаря ООН анализ практики 40 государств-членов ООН¹, показал, что борьба с распространением рабства, торговли людьми, включая принудительный труд, невозможно исключительно мерами уголовно-правового воздействия. Целесообразно добиваться эффективного соблюдения требований законодательства о противодействии торговле людьми. Подчеркивается, что гораздо важнее ликвидировать «факторы уязвимости», т.е. условия, которые делают людей уязвимыми перед проблемой принудительного труда: сокращать объемы бедности, расширять экономические права и возможности социально незащищенных семей, поддерживать реализацию государственных и общественных программ и др.²

В связи с этим особую актуальность представляет направление возможностей прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства на противодействие правонарушениям, связанным с рабством и торговлей людьми, включая защиту прав лиц, ставших жертвами данных преступлений. В частности, их прав на доступную медицинскую, психологическую, юридическую, социальную и финансовую помощь.

¹В частности, проанализирован опыт Австрии, Аргентины, Беларуси, Буркина-Фасо, Габона, Греции, Дании, Египта, Индонезии, Иордании, Ирландии, Испании, Италии, Камеруна, Канады, Катар, Кубы, Ливана, Лихтенштейна, Мальты, Монако, Островов Кука, Панамы, Парагвая, Польши, Сальвадора, Того, Туниса, Финляндии, Франции, Хорватии, Швеции, Швейцарии, Японии и др.

²Торговля женщинами и девочками. Доклад Генерального секретаря ООН в рамках 67 сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 23.07.2012.

Например, в Республике Беларусь органы прокуратуры не только координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с торговлей людьми мерами уголовно-правового воздействия, но и проводят соответствующие проверки исполнения законодательства.

На практике именно в ходе прокурорских проверок выявляются глубинные пласты нарушений прав человека в рассматриваемой сфере правоотношений. Это касается не только выявления прокурорами нарушений трудового законодательства. Почву для распространения принудительного труда и сопряженных с ним явлений создают проблемы, связанные с нелегальной миграцией, беспризорностью, алкоголизмом, наркоманией, бедностью, безработицей и т.д. Все эти сферы в той или иной степени охватываются прокурорским надзором за исполнением федерального законодательства и требуют рассмотрения сквозь призму противодействия проблемам рабства и торговли людьми.

Представляется, что в целях адекватного и эффективного противостояния торговле «живым товаром» и обеспечения безопасности населения страны целесообразно при координирующей роли Генеральной прокуратуры Российской Федерации объединить усилия МВД России, Минтруда России, ФМС России и других заинтересованных органов государственной власти, а органам прокуратуры субъектов Федерации – организовать соответствующую работу на региональном уровне.

ГРУЗИНО-ОСЕТИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ЗАЩИТА ПРАВ ПОСТРАДАВШИХ¹

Август – годовщина трагических событий в Южной Осетии, в результате которых пострадали тысячи граждан России, десятки миротворцев – военнослужащих Российской Федерации. Начальник главного управления по надзору за ис-

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2009. № 12.

полнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ А. Паламарчук рассказал корреспонденту журнала о деятельности органов прокуратуры по оказанию правовой помощи этим российским гражданам.

- Генпрокуратура России незамедлительно отреагировала на произошедшую трагедию. 8 августа 2008 г. по указанию Генерального прокурора РФ был издан приказ об участии органов прокуратуры в рассмотрении обращений и расследовании преступлений против миротворческих сил Российской Федерации, российских граждан. 13 августа по распоряжению Генерального прокурора в Южный федеральный округ выехала комиссия для оказания юридической помощи гражданам России по защите их прав.

- Какие задачи стояли перед прокурорами?

- Нужно было оперативно оказать квалифицированную юридическую помощь пострадавшим в результате грузинской агрессии гражданам Российской Федерации, разъяснив их права на обращение в международные судебные инстанции. В условиях внезапно настигшей беды, физических и нравственных страданий человек, как правило, не в состоянии думать о юридических аспектах случившегося. Люди находились в больницах, лагерях беженцев, у родственников и знакомых. Спасая жизнь, им пришлось под обстрелом грузинских войск покидать разрушенные дома, оставив необходимые вещи и деньги. Исторически сложилось, что прокуратура России является государственным органом, который безвозмездно выступает в защиту прав граждан, особенно социально незащищенных групп. Поэтому руководством Генеральной прокуратуры было принято решение об оказании правовой помощи гражданам, пострадавшим от грузинской агрессии, в рамках международного права.

- Люди пережили страшное потрясение... Готовы ли они были общаться с прокурорами?

- Действительно, пострадавшие находились в тяжелом моральном состоянии. Многие из них лежали в хирургическом отделении с диагнозами: осколочные ранения, открытые переломы, мно-

жественные ушибы. В период грузинской военной агрессии люди прятались в сырых подвалах, без воды, пищи, с детьми на руках. Но страшнее физической боли - пережитые ими чувства обиды и оскорбления, которые заставляли мобилизовать внутренние резервы. Поэтому все беженцы хотели пообщаться с прокурорами и с благодарностью восприняли оказанную помощь. В особо тяжелых случаях к прокурорам обращались родственники раненых. Важно было проявить внимание, оказать не только юридическую, но и психологическую поддержку. Следует отметить, что прокурорам огромную помощь оказывали психологи – сотрудники службы МЧС России. Кроме того, совместно с прокурорами активно работали сотрудники ФМС России, которые помогали пострадавшим с оформлением их статуса, так как многие оказались без документов. Хотелось бы отметить, что с прокурорами работала и группа адвокатов-добровольцев, которая и до сих пор осуществляет бесплатную юридическую поддержку граждан в Европейском суде по правам человека. В этот период были установлены контакты с осетинскими общественными организациями.

- Какие права человека нарушены действиями грузинской армии с точки зрения международного права?

- Власти Грузии необоснованно и избирательно применили мощное оружие смертоносной силы в отношении мирных граждан. При этом они не предприняли необходимых мер, чтобы избежать реального риска опасности для жизни людей. Поэтому, прежде всего, нужно сказать о нарушении права на жизнь, предусмотренного ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Кроме того, нарушены нормы ст. 3 Конвенции, запрещающие бесчеловечное и унижающее достоинство обращение, которое в данном случае выразилось в причинении сильных физических и нравственных страданий вследствие нахождения в течение длительного времени под обстрелом, в подвалах домов в нечеловеческих условиях.

Имела место дискриминация по национальному признаку (ст.

14 Конвенции), нарушена ст. 1 Протокола 1 к Конвенции, запрещающая любое лишение имущества.

Приведу примеры из обращений пострадавших людей.

Из обращения гражданина Т. 1955 г. рождения: «...село Гуфта Джавского района Республики Южная Осетия, в котором я проживаю, непрерывно обстреливалось из артиллерийских орудий, находящихся на территории Грузии на расстоянии около 3 километров. Село Гуфта расположено в ущелье, из которого видно другие населенные пункты Южной Осетии: Итрапис и Джава, которые также обстреливались из артиллерийского оружия и подвергались бомбардировке с самолетов, прилетавших со стороны Грузии. 11 августа 2008 года в результате одной из таких бомбардировок мне причинены телесные повреждения – осколок бомбы попал в бедро... В результате прямого попадания бомбы с того же самолета мой дом был разрушен... Считаю, что действия нападавших направлены на уничтожение людей - южных осетин...».

Из обращения гражданки П. 1984 г. рождения: «...7 августа 2008 г. ночью начался обстрел г. Цхинвала грузинскими военными... я находилась дома с матерью и четырехлетним сыном на улице Ленина. Обстрел был такой страшный, что мы и наши соседи спустились в подвал дома. Ребенок испугался, была истерика, кричал, что убивают людей. 4 дня я с ребенком и мои соседи провели в подвале без пищи и воды. Света не было, связи тоже. Мы приготовились умирать, так как знали, что грузинские военные жестоко убивают людей, которых находят в подвалах. 8 августа ночью мы попытались выйти из подвала, убежали в соседний дом к родственникам, там уже был труп дяди, которого убили грузинские военные. Семья переживала горе, труп лежал и разлагался в квартире, без возможности захоронения. Особенно болезненно все воспринял мой маленький сын. Грохот, дрожь, обстрелы усилились так, что нам пришлось снова спуститься в подвал. Мы вышли из подвала только утром 10 августа, когда все стихло. Когда мы выходили из подвала, то увидели, что дом по большей части разрушен. В нашей квартире разрушены два балкона, все окна разбиты, стены,

пол обвалились. Мы сами нашли машину и, взяв других пострадавших, поехали в Республику Северная Осетия. Находясь в нечеловеческих условиях в подвалах, сын простудился, врачи поставили диагнозы - пневмония, бронхит. Ребенок морально угнетен, пострадала нервная система...».

Следственный комитет при прокуратуре РФ расследует уголовные дела по фактам убийств граждан Российской Федерации, проживающих на территории Южной Осетии, геноцида осетинского народа.

- Массовое нарушение прав детей вызывает особую озабоченность...

- Пострадавшие свидетельствуют о том, что властями Грузии совершены тяжкие преступления против детства и человечества, которые международным правом квалифицируются как геноцид. Нарушена ст. 6 Конвенции ООН о правах ребенка, согласно которой каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь. Нападение было совершено целенаправленно на места массового скопления мирного населения, в том числе жилые кварталы, школы, детские сады, больницы, родильные дома.

Из обращений граждан стало известно о физических и моральных страданиях малолетних детей, которые стали заложниками беспощадных решений руководства Грузии. Пострадавшие рассказали, что от неадекватного применения военной силы пострадали гражданские лица, в том числе малолетние дети, беременные женщины. Все эти факты изложены в заявлениях граждан в международные инстанции.

Кроме того, общественная организация «Жители Южной Осетии против геноцида» обратилась в Комитет по правам ребенка ООН, а также к заместителю Генерального секретаря ООН – специальному представителю по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах с просьбой принять меры для защиты прав пострадавших детей в рамках полномочий.

- В какие еще международные инстанции имеют право обратиться пострадавшие граждане?

- Свидетельства пострадавших дают основание говорить о совершении властями Грузии самых серьезных преступлений, вызывающих озабоченность всего международного сообщества: геноцид, преступления против человечности, военные преступления. Согласно Римскому статуту – это преступления, подпадающие под юрисдикцию Международного уголовного суда. Поэтому пострадавшим разъяснено право на подачу жалобы и в эту международную инстанцию.

- В зоне конфликта находились российские военнослужащие – миротворцы. Каким образом можно защитить права миротворцев?

- Пострадавшие военнослужащие, а в случаях с погибшими – их родственники, воспользовались своим правом на подачу индивидуальной петиции в Европейский суд по правам человека, как жертвы нарушений властями Грузии их прав, признанных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Они направили жалобы и прокурору Международного уголовного суда.

Военные действия грузинской армии в Южной Осетии начались с ночного нападения на подразделения российских миротворцев. Общеизвестно, что международный мандат предполагает наличие у миротворческого контингента только стрелкового вооружения и легкой бронетехники. Однако против батальона миротворцев грузинской армией были использованы силы авиации, танки, тяжелая артиллерия и системы залпового огня «Град». Атаки никто не ждал, личный состав на момент обстрела отдыхал, службу несли только лица суточного наряда. Нападающие уничтожили медицинский пункт и некоторые другие здания батальона, что делало невозможным на месте оказывать раненым квалифицированную медицинскую помощь. В оборонительном бою были убиты и ранены десятки российских миротворцев.

Из обращения в международный суд офицера медицинской службы миротворческого батальона А. 1975 г.р.: «...Миротворческий батальон располагался на ограничительной линии и в соот-

ветствии с международными нормами права не мог быть подвергнут нападению ни с одной, ни с другой стороны. 7 августа 2008 г. я и другие медицинские работники находились на территории центральной районной больницы г. Цхинвала, где непрерывно оказывали квалифицированную и специализированную медицинскую помощь больным, раненым и пострадавшим в результате обстрела города из стрелкового оружия артиллерии и минометов.

Большинство пострадавших поступало с огнестрельными, минно-взрывными травмами средней степени тяжести. Из них 60 % мирное население, а остальные из числа миротворцев Южной Осетии. При мне поступило около 100 человек. 8 августа около 4 часов ночи производился обстрел из реактивных залповых установок «Град» со стороны грузинского с. Никози в сторону центра г. Цхинвала... Уничтожены жилые и административные здания, огромное количество жертв и пострадавших среди мирного населения. 8 августа около 6 часов утра начался обстрел позиций миротворческих сил из стрелкового оружия, с применением танков, артиллерии и минометов со стороны грузинского села Никози... Прямым попаданием, скорее всего из танка, был разрушен наблюдательный пункт, который размещался на крыше казармы миротворческого батальона. В автоперевязочную было доставлено двое военнослужащих, один из которых практически сразу умер, а второй был ранен. В этот момент медицинский персонал услышал, что по автоперевязочной был открыт огонь из стрелкового оружия... стали поступать раненые и больные разных степеней тяжести, которым сразу же оказывалась первая медицинская помощь.

Я стал очевидцем умышленного нанесения грузинскими войсками ударов по зданиям, материалам, медицинским учреждениям, а также персоналу, использующим в соответствии с международным правом отличительные эмблемы, установленные Женевскими конвенциями. Кроме того, я стал свидетелем прицельного попадания артиллерийского снаряда в автоперевязочную батальона, которая была отмечена красным крестом... Несмотря на от-

личительные эмблемы грузинская сторона в момент оказания помощи раненым продолжала вести сильный огонь по медицинскому персоналу и раненым военнослужащим, поступающим в медицинский пункт... В подвале котельной мы находились приблизительно с 8 часов до 11 часов 8 августа. В этот период к нам поступило 12 военнослужащих с различными степенями тяжести ранений и 6 погибших военнослужащих. После начала интенсивного прицельного огня по зданию котельной командир батальона принял решение отойти с ранеными в подвал казармы, где мы находились около суток. В это время личный состав батальона вел оборонительный огонь по нападающим.

Здание казармы интенсивно обстреливалось из крупнокалиберных орудий (танки, минометы, гаубицы и т.д.). В результате обстрела загорелся продовольственный склад. Ввиду сильного задымления и отсутствия возможности продолжать оказание помощи командир батальона принял решение прорываться из расположения батальона к российской стороне. При нашем перемещении грузинская сторона безостановочно вела непрерывный огонь по миротворческим силам с применением минометов, артиллерии и стрелкового оружия. 10 августа около 5 часов медицинский персонал и раненые военнослужащие вышли к поселку Джава, где нам была оказана помощь. 12 августа я на вертолете вместе с ранеными военнослужащими был доставлен во Владикавказский военный госпиталь, где мне был поставлен диагноз: «минно-взрывная травма, закрытая черепно-мозговая травма, сотрясение головного мозга».

- Сколько всего пострадавших граждан обратилось за помощью в органы прокуратуры России?

- В августе 2008 г. за правовой помощью в органы прокуратуры обратилось около трех с половиной тысяч граждан РФ, пострадавших в результате военных действий Грузии на территории Южной Осетии. Получив необходимые юридические консультации, почти все они впоследствии направили заявления в Европейский суд по правам человека и Международный уголовный суд.

- Известны ли результаты рассмотрения обращений Европейским судом по правам человека?

- Рассмотрение жалобы в Европейском суде – очень длительный процесс, что объясняется его колоссальной загруженностью и сложностью процедуры. Несмотря на это, из огромного массива зарегистрированных заявлений граждан против Грузии судьями уже отобрано шесть обращений, по которым начато судебное разбирательство. Решения ЕСПЧ носят прецедентный характер. Поэтому вынесенные по первым делам постановления будут иметь большое значение и для остальных заявителей. Будем надеяться, что международные суды дадут должную правовую оценку каждому заявлению пострадавших граждан и определят им справедливые компенсации. Хотелось бы отметить, что работа прокуроров и адвокатов носила характер правового просвещения, оказания содействия желающим в подготовке заявлений в международные судебные инстанции. Благодаря заявлениям пострадавших граждан в международные судебные инстанции и европейское сообщество узнало об истинных масштабах трагедии осетинского народа, попрании его прав на мирную жизнь и свободу.

ДОМ ДЛЯ БУДУЩЕГО¹

Президент Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации справедливо отметил, что общество, в котором на деле защищают права ребенка, быстрее и лучше развивается, имеет благоприятную, предсказуемую перспективу. Конституция Российской Федерации устанавливает гарантии прав и законных интересов детей. Развивая ее нормы, федеральное законодательство регулирует весь спектр прав и законных интересов ребенка, включая жилищные права детей-сирот. Однако зачастую дети, оставшиеся без попечения родителей, оказываются в сложных жизненных ситуациях.

¹ Опубликовано в журнале «Прокурор», 2012, № 1.

О деятельности органов прокуратуры по защите жилищных прав детей-сирот в интервью журналу «Прокурор» рассказал начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчук.

- Анатолий Владимирович, почему детям-сиротам так не просто реализовать свое право на получение внеочередного жилья?

- Право ребенка, оставшегося без попечения родителей, на получение жилья закреплено семейным и жилищным законодательством. Следует отметить, что правильно налажена работа, забота о детях в Москве, Санкт-Петербурге, в Орловской, Ярославской, Ульяновской, Магаданской областях, в Республике Адыгея, где нет не обеспеченных жильем детей-сирот. Опыт этих губернаторов, органов местного самоуправления названных регионов надо распространять и поощрять.

Вместе с тем бездействие органов власти на местах – основные причины всех бед. Сегодня нередки случаи, когда чиновники не утруждаются внести сведения о ребенке в реестр детей, оставшихся без попечения родителей. Например, во Владимирской области по этой причине девушка шесть лет прожила на проходной противотуберкулезного диспансера, заразившись туберкулезом. Импульсом, подтолкнувшим администрацию приобрести жилье, стал иск прокурора в защиту прав сироты.

Кроме того, в большинстве регионов жилье детям-сиротам своевременно не предоставляется из-за безответственного отношения к этой проблеме региональных властей и органов местного самоуправления. Работа по обеспечению детей-сирот должна начинаться за два года до выхода ребенка из детского учреждения. Фактически эта работа в большинстве регионов начинается после выхода ребенка из детского учреждения и постановки на учет на получение жилья. Черствость чиновников приводит к тому, что дети-сироты долгие годы живут в лучшем случае в общежитиях, в худшем случае превращаются в бомжей, теря-

ют социальные связи, а порой из-за безысходности пополняют преступный мир.

Вопросы обеспечения прав граждан, нуждающихся в особой социальной защите, находятся на особом контроле Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Перед прокурорами поставлена задача – оказать необходимую правовую помощь детям-сиротам, до конца разобраться в каждом конкретном случае.

Несмотря на пристальное внимание властей к этой проблеме, по данным прокуроров субъектов Российской Федерации, свыше 60 тысяч детей-сирот не могут реализовать свое право на внеочередное жилье. Не обеспечены жильем дети-сироты в Республиках Бурятия, Тыва, Забайкальском, Краснодарском, Приморском, Хабаровском краях, Кемеровской, Иркутской, Новосибирской, Омской областях и ряде других регионов.

Не стоит забывать, что за этими цифрами стоят судьбы молодых граждан нашей страны. Зачастую сироты, годами ожидая получения квартиры, вынуждены проживать у родственников, в общежитиях, в социальных гостиницах, иных специализированных жилых помещениях либо снимать жилье на свои собственные средства. При этом ежемесячная денежная компенсация за наем жилья предусмотрена не во всех регионах.

В этой связи прокуроры повсеместно вносят представления главам администраций вышеуказанных субъектов и требуют надлежащим образом отнестись к своим обязанностям и принять исчерпывающие меры к урегулированию жилищных проблем детей, не дожидаясь реакции органов прокуратуры.

- Какие меры принимаются прокурорами для восстановления уже нарушенных жилищных прав детей-сирот?

- Генеральная прокуратура Российской Федерации поручила прокурорам регионов усилить надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот, в том числе активизировать защиту их прав путем предъявления заявлений в суд. Практика свидетельствует об эффективности этой работы. За 2011 г. прокурорами предъявлено в суды около 10 тысяч исков с требованием обязать органы власти

и органы местного самоуправления обеспечить жильем конкретных детей-сирот. Например, прокурорами Уральского федерального округа в текущем году предъявлено в суды около 2 тысяч заявлений об обеспечении жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В Удмуртской Республике, Брянской, Волгоградской областях прокуроры в судебном порядке защитили права более половины детей-сирот, нуждающихся во внеочередном жилье. В Забайкальском крае, Саратовской области за прошедший период 2011 г. в суды направлено более 300 таких исков, в Приморском крае - 255, в Республике Северная Осетия - Алания, Хакасии, Красноярском крае, Амурской, Архангельской, Астраханской, Кемеровской областях – свыше 100 и т.д.

Реализация надзорных мер непрерывно продолжается во всех регионах страны.

- Можно ли помочь в ситуации, когда формально требования закона соблюдены и нуждающийся в жилье ребенок-сирота поставлен на учет, но фактически оно не предоставляется?

- Безусловно. Мы реагируем и в таких случаях. Например, в одном из районов Челябинской области прокуратурой установлено, что воспитанница Степнинского детдома еще с 2009 г. формально состояла на учете в качестве нуждающейся в жилье, по вине чиновников все это время она оставалась бездомной. По иску прокурора, предъявленному к местной администрации, права сироты восстановлены. И таких примеров немало в прокурорской практике.

- К сожалению, не всегда детям-сиротам предоставляется жилье, пригодное для проживания. Реагируют ли органы прокуратуры на такие факты?

- Да, безусловно. Это очень важный вопрос, который не остается без внимания органов прокуратуры.

К примеру, прокуратурой Тюменской области установлено, что сотрудники администрации Тюмени, исполнявшие полномо-

чия органов опеки и попечительства, закрепили за несовершеннолетней сиротой фактически сгоревшее жилое помещение. По иску прокурора незаконный акт муниципалитета отменен, на администрацию областного центра возложена обязанность поставить девочку на жилищный учет.

Во Владимирской области проведенной прокуратурой проверкой состояния жилого помещения, закрепленного за воспитанницей детского дома, было установлено, что в нем более 20 лет проживает лицо, злоупотребляющее спиртными напитками, на протяжении нескольких лет органом опеки и попечительства не принимались меры по поддержанию жилья в надлежащем состоянии. В итоге квартира превратилась в склад бытовых отходов, оплата за коммунальные услуги не осуществлялась, электропроводка и газовое оборудование были демонтированы, а проживание сироты в квартире после окончания пребывания в детском доме стало невозможным. Прокурор обратился в суд с исками о выселении проживающего в данном жилом помещении лица и обязанности администрации муниципального образования провести капитальный ремонт жилого помещения. Все требования прокурора удовлетворены судом.

Прокуратурой Чувашской Республики было инициировано возбуждение уголовного дела в отношении главы одного из сельских поселений республики, злоупотребившего своими должностными обязанностями, заключив муниципальный контракт на приобретение за счет денежных средств, выделенных из республиканского бюджета, заведомо ветхого строения в качестве дома для сироты. Уголовное дело рассмотрено в суде, в отношении уже бывшего главы сельского поселения постановлен обвинительный приговор.

- Контролируют ли органы прокуратуры дальнейшую судьбу принятых в пользу детей-сирот судебных решений?

- Да, ведь без исполнения решения суда утрачивает смысл весь процесс восстановления нарушенного права. Мы учли этот аспект и в рамках межведомственного взаимодействия. С 2009 г. между

Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Федеральной службой судебных приставов действует соответствующее соглашение. Проводятся совместные мероприятия, направленные на повышение ответственности должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления за длительное принятие мер по защите жилищных прав детей, в том числе вследствие неисполнения судебных постановлений.

- Но что могут сделать прокуроры, если для решения жилищной проблемы ребенка-сироты отсутствуют необходимые правовые нормы и финансовые средства?

- На современном этапе в органах прокуратуры налажена комплексная работа по мониторингу законодательства и правоприменительной практики. Выявляются пробелы нормативного правового регулирования и принимаются меры для их устранения. К примеру, в Астраханской области после вмешательства прокуратуры были разработаны порядок и формы обеспечения сирот жильем. В Татарстане прокуратурой республики предложено Кабинету министров республики принять нормативный правовой акт, предоставляющий сиротам жилье по договорам социального найма, наделив соответствующими полномочиями органы местного самоуправления.

У прокуроров имеются законные полномочия и для того, чтобы сдвинуть с мертвой точки проблемы отсутствия денежных средств. К примеру, в Курской области после принятия прокуратурой мер реагирования финансирование на приобретение жилья детям-сиротам было увеличено в 6 раз. В Ростовской области объемом финансирования на указанные цели увеличен в три раза, сформирован сводный список сирот, подлежащих обеспечению жильем. Более чем в два раза увеличена сумма на приобретение жилья в Оренбургской области. В Воронежской области действует программа «Дети Воронежской области», в рамках которой свыше 200 млн. рублей предусмотрено на покупку жилья этой категории.

Кроме того, мы стараемся своевременно пресекать нарушения

закона при проведении региональными властями аукционов на приобретение жилья детям-сиротам.

- Анатолий Владимирович, полагаю, что Ваши слова вселяют надежду тем, кто отчаялся и утратил веру в справедливость. Что Вы посоветуете гражданам, встречающим препятствия на пути реализации своих прав на жилье?

- Народная мудрость гласит, что под лежащий камень вода не течет. Нужно бороться с противоправными действиями или бездействием должностных лиц, в обязанности которых входит принятие мер по защите жилищных прав детей-сирот, обращаясь в суд, в прокуратуру.

Прокурор обращается в суд в защиту жилищных прав сирот. Порою вышедшие во взрослую жизнь сами хотят обратиться в суд, а органы прокуратуры готовы оказать им необходимую правовую помощь. Такая практика уже есть во многих субъектах Российской Федерации. К примеру, в Республике Мордовия, Амурской, Воронежской, Иркутской, Омской, Челябинской областях и ряде других регионов прокурорами неоднократно оказывалась помощь лицам из числа детей-сирот в подготовке в суды заявлений о защите жилищных прав. Так, только в одном из районов Самары прокурором была оказана помощь в защите жилищных прав более чем 10 бывшим выпускникам сиротских учреждений. Разъяснения действующего законодательства могут быть получены гражданами на официальных сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации.

Хочу отметить, что одних усилий прокуроров для выполнения органами власти и местного самоуправления требования закона мало. Требуется, чтобы дети-сироты обеспечивались жильем не по акту прокурорского реагирования или по решению суда, а автоматически после выхода из детского учреждения. Возможности для этого есть. Полагаю, что одним из критериев должностного соответствия руководителей власти и органов местного самоуправления необходимо установить соблюдение требования закона об обеспечении жильем детей-сирот.

ЧТО ВАЖНЕЕ: ЗДОРОВЬЕ НАЦИИ ИЛИ СВЕРХПРИБЫЛИ КОМПАНИЙ¹

**Анатолий Владимирович, Генеральная прокуратура России
провела проверку исполнения законодательства о ценообразо-
вании на лекарственные средства. О чем свидетельствуют ее
результаты, какие проблемы имеются в этой сфере?**

Основной проблемой, негативно влияющей на ситуацию в сфере ценообразования на лекарственные средства, является возможность органов исполнительной власти субъектов РФ самостоятельно и зачастую произвольно устанавливать предельные оптовые и розничные надбавки к ценам на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства. До сих пор отсутствует единая методика ценообразования на лекарства для всех субъектов Федерации, что приводит к значительным различиям цен в регионах.

Но это не главное. В регионах, где власть понимает, что здоровье нации важнее сверхприбылей торговцев и производителей лекарств, торговая надбавка низкая. Так, розничная надбавка на жизненно необходимые и важнейшие лекарства в зависимости от закупочной цены в Алтайском крае составляет 5%.

Между тем в иных регионах, где властные структуры считают, что сверхприбыли компании важнее здоровья нации совсем иная ситуация. В 10 субъектах Федерации региональные органы исполнительной власти установили ничем не обоснованные предельные оптовые и розничные надбавки на лекарственные средства в размере от 50 до 100% от их фактической стоимости, в 34 регионах – от 30 до 50%. Только вдумайтесь в эти цифры, это означает, что лекарства доходят до прилавка в аптеках в 1,5–2 раза дороже, чем их реальная стоимость. Видимо власть в таких регионах действует не в интересах людей, пенсионеров и малоимущих граждан, а заботится о пополнении финансовых ресурсов поставщиков лекарств.

¹Интервью информационному агентству «Интерфакс» от 10.09.2009.

А есть регионы, где власть действительно думает о народе?

Лишь в некоторых субъектах Федерации предельные надбавки установлены в размере 30% и ниже. Это Республики Бурятия, Мордовия, Татарстан, Брянская, Московская, Свердловская, Ульяновская области. Но такие регионы можно перечислить по пальцам.

Неужели эта проблема только в нерадивости региональных властей?

В целом – это так. Но практически во всех субъектах Российской Федерации прокурорами выявлены многочисленные случаи превышения участниками фармацевтического рынка предельных оптовых и розничных надбавок на лекарственные препараты, и без того завышенных региональными органами исполнительной власти. Кроме того, сфера поставок лекарственных препаратов привлекает значительное количество посредников, каждый из которых при реализации лекарств применяет оптовые надбавки, установленные органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Неоднократное их применение в результате приводит к значительному удорожанию лекарств.

Факты применения завышенных оптовых надбавок поставщиками лекарственных средств установлены прокурорами Забайкальского, Краснодарского, Красноярского, Пермского, Приморского краев, Пензенской, Свердловской, Ростовской, Оренбургской областей, г. Москвы и др. Так, прокуратурой Республики Бурятия выявлены нарушения законодательства в деятельности филиала ЗАО «Шрея корпорейшн», которым установлены надбавки на лекарственные препараты до 42% вместо положенных 15-20%.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации руководителям крупнейших фармацевтических компаний – Центр внедрения «ПРОТЕК», «Биотек», СИА Интернейшнл ЛТД объявлены предостережения о недопустимости нарушений закона. В результате принятых мер реагирования оптовые надбавки были снижены указанными компаниями до размеров, установленных действующим законодательством.

Зачастую цены на лекарства растут в аптеках одновременно, точно сговорившись. Выявлялись ли прокурорами факты сговора между поставщиками лекарств?

Да, в действиях отдельных поставщиков выявлены признаки согласованных действий, выразившиеся в неоднократных отказах от участия в аукционах в пользу одного из поставщиков, предлагающего наиболее высокую цену на лекарственный препарат. По фактам нарушений антимонопольного законодательства оптовыми поставщиками лекарственных средств Федеральной антимонопольной службой возбуждены 65 дел об административных правонарушениях в 22 субъектах Российской Федерации.

Как обстоят дела в аптечных учреждениях, они более законопослушны?

К сожалению, и там ситуация не лучше. В ряде аптечных организаций применяемые розничные надбавки также превышали допустимые пределы, в некоторых случаях в 3-5 раз. По данным Росздравнадзора, принимавшего участие в проверке, в Свердловской области ООО «Торговый дом «Радуга» допущено превышение предельной надбавки в 5,7 раза (применена розничная надбавка 114% при максимально допустимой – 20%). В Чукотском автономном округе в аптечных учреждениях ООО «Ай-Болит», ООО «Градусник» выявлено превышение розничных надбавок более чем в 3 раза (розничная надбавка составила 328% при максимально допустимой – 100%). Аналогичные нарушения в аптечной сети выявлены прокурорами Республик Башкортостан, Коми, Удмуртской, Чеченской Республики, Иркутской, Костромской, Курской, Липецкой, Мурманской, Новосибирской, Саратовской, Тамбовской областей, г. Москвы и др.

Что грозит нарушителю закона?

Если нарушитель злобно не исполняет закон, против него возбуждается уголовное дело. В таких случаях может грозить наказание вплоть до лишения свободы. Так, прокурором Республики Хакасия установлено, что ОАО «Фармация-Хакасия», не имея лицензии на осуществление фармацевтической деятельности, осу-

щественно осуществляло оптовую поставку лекарств в аптечные и медицинские учреждения республики, получив прибыль свыше 4 млн. руб. По данному факту возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 171 Уголовного кодекса Российской Федерации (незаконное предпринимательство). Всего в ходе проверки возбуждено 5 уголовных дел по 159 (мошенничество), ст. 171 (незаконное предпринимательство), 293 (халатность), 199.1 (неисполнение обязанностей налогового агента).

Сразу в тюрьму? Других рычагов нет?

Есть и другие рычаги устранения выявленных нарушений. Прокуроры могут обратиться в суд, внести представление об устранении нарушений закона, решить вопрос о привлечении к административной ответственности. Всего по результатам проверок прокурорами внесено более 470 представлений об устранении нарушений закона, объявлено более 200 предостережений о недопустимости нарушений закона, направлено 99 заявлений в суд об обязании участников фармацевтической деятельности произвести перерасчет цен на лекарственные препараты. В отношении руководителей организаций, осуществляющих оптовую и розничную торговлю лекарствами, возбуждено более 400 дел об административных правонарушениях.

И какие же меры наиболее эффективны?

Как показала проверка, наиболее действенным инструментом борьбы с правонарушениями в этой сфере является применение нормы ст. 14.6 КоАП РФ (нарушение порядка ценообразования), предусматривающей наложение штрафа на юридических лиц в двукратном размере излишне полученной выручки от реализации товара вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен. Жаль, что эта норма недостаточно активно используется уполномоченными контролирующими органами.

Кем конкретно?

Рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.6 КоАП РФ, вправе органы Федеральной антимонопольной службы, Роспотребнадзора, а также органы,

осуществляющие государственный контроль за соблюдением порядка ценообразования в субъектах Российской Федерации.

Что-то изменилось после Вашей проверки? Есть ли реальные результаты работы прокуроров?

Безусловно. В результате принятых мер прокурорского реагирования свыше 280 организаций оптовой и розничной торговли лекарственными средствами снизили цены до уровня, установленного законодательством.

Это, конечно, огромный плюс, но не может одна прокуратура разбираться со всеми проблемами, которые накопились в обществе за последнее время. Есть ли помощь от других правоохранительных органов?

Безусловно, один в поле не воин. Решение таких проблем как рост цен на лекарства возможно только путем принятия совместных действий органами прокуратуры, правоохранительными и контролирующими органами.

К примеру, в Генпрокуратуре и прокуратурах субъектов Федерации состоялись заседания межведомственных рабочих групп по противодействию преступлениям в сфере экономики с участием представителей ФСБ России, МВД России, Росздравнадзора, Федеральной антимонопольной службы, на которых были заслушаны руководители крупных фармацевтических компаний и аптечных сетей о причинах завышения торговых надбавок на лекарственные препараты и мерах по их реальному снижению в условиях финансового кризиса.

Так, по итогам проведенного заседания рабочей группы в прокуратуре г. Москвы крупные аптечные организации (ЗАО «Аптеки 36,6», ООО «Ригла», ОАО «Торговая сеть «Аптечка», ЗАО «Эркафарм (сеть аптек «Доктор Столетов»), ООО «Аптека «ИФК») приняли решения о снижении цен на лекарственные препараты.

Согласны ли Вы, что законодательство, регулирующее порядок формирования цен на лекарства, необходимо срочно менять?

Сложившаяся ситуация в сфере ценообразования на лекар-

ственные средства во многом была обусловлена несовершенством правового регулирования. Сейчас Правительством РФ приняты меры, направленные на стабилизацию ситуации в этой сфере. Постановлением Правительства России «О совершенствовании государственного регулирования цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства» даны конкретные поручения уполномоченным федеральным органам исполнительной власти – Минздравсоцразвития, Минэкономразвития России, Федеральной службе по тарифам, Росздравнадзору, Федеральной таможенной службе.

Но, прежде всего, необходимо ускорить разработку и принятие федеральными органами исполнительной власти методики определения отпускных цен производителя на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства, а также установления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предельных оптовых и розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на лекарственные средства. В противном случае цены на одни и те же торговые названия лекарственных средств будут отличаться даже в пределах одного региона и населенного пункта, что мы сейчас с Вами и наблюдаем.

Как будет строиться работа прокуратуры в дальнейшем или прокуроры провели проверку и забыли о ней?

Отнюдь. Несмотря на достигнутые результаты, прокуроры сейчас ориентированы на принятие действенных мер к усилению надзора за исполнением законодательства о ценообразовании на лекарственные средства. Пристальное внимание будет уделено процессу реального снижения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предельных оптовых и розничных надбавок на лекарства, взысканию со всех юридических лиц, допустивших нарушения порядка ценообразования, административных штрафов и неосновательно полученного обогащения вследствие завышения торговых надбавок, выполнению контролирующими органами возложенных на них полномочий в этой сфере.

РАЗДЕЛ 3.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОМЫШЛЕННОЙ, ДОРОЖНОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ¹

Активное развитие промышленного производства, являясь залогом благополучия общества, одновременно служит одним из основных источников опасности. В настоящее время в государственном реестре зарегистрировано почти 280 тыс. опасных производственных объектов. От состояния промышленной безопасности этих объектов, их противоаварийной устойчивости зависит не только бесперебойное обеспечение населения всеми видами ресурсов и продукции, но и жизнь, и здоровье граждан.

Необходимость защиты населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера обусловила повышенное внимание органов прокуратуры к вопросам обеспечения промышленной безопасности. В составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ образован отдел, одна из основных задач которого – надзор за исполнением законов в сфере промышленной безопасности. Прокуроры регулярно проводят проверки исполнения законодательства о промышленной безопасности в сфере деятельности предприятий химической, нефтегазовой, металлургической, горнодобывающей и иных отраслей, в ходе которых выявляются многочисленные нарушения закона.

Вызывает тревогу недопустимый уровень износа основных

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2013. № 9.

производственных фондов. В корне проблемы – желание собственников предприятий получить максимальную прибыль от оборудования, технических сооружений без вложения дополнительных средств на их модернизацию. Эксплуатация оборудования за пределами срока их службы является одной из наиболее распространенных причин аварий и инцидентов.

Помимо этого, аварии происходят по причинам некачественного или несвоевременного выполнения работ по обслуживанию и ремонту объектов, принятия непродуманных проектных и технических решений, пренебрежения требованиями правил промышленной безопасности, низкой технологической и трудовой дисциплины.

Зачастую организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты, не разрабатывают декларации промышленной безопасности, не имеют заключения экспертов относительно промышленной безопасности на используемые здания, строения, сооружения, технические устройства, не проводят своевременно их диагностику и освидетельствование, не оформляют лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов, не обеспечивают укомплектованность штата квалифицированными работниками и т.д.

С марта 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 22-ФЗ), нормы которого направлены на повышение уровня защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от аварий на опасных производственных объектах и их последствий.

Принципиальная новизна и важность этих изменений требуют от прокуроров корректировки организации прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности.

Одной из наиболее существенных новелл является введение классификации опасных производственных объектов в зависимости от уровня потенциальной опасности аварии. Законом определены четыре класса опасности: чрезвычайно высокая (I), высокая (II), средняя (III) и низкая (IV). Дифференциация мер обеспечения промышленной безопасности в зависимости от класса позволяет исключить избыточные и дублирующие требования промышленной безопасности, с одной стороны, и снизить риск техногенных аварий на опасных производственных объектах – с другой.

Законодателем установлен предельный срок (1 января 2014 г.) перерегистрации таких объектов в государственном реестре с присвоением соответствующего класса опасности. Ответственность за полноту и достоверность сведений, представленных для регистрации в государственном реестре, несет руководитель организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты.

Поскольку наиболее жесткие требования промышленной безопасности установлены к объектам, относящимся к I и II классу опасности, возможны случаи умышленного занижения организациями их класса опасности, что должно своевременно пресекаться уполномоченными органами.

Исходя из этого прокуроры должны уделять пристальное внимание объектам I и II, а также III классов опасности. Масштабы возможной угрозы для здоровья и жизни человека, ущерба окружающей среде в случае аварии на них требуют от прокуроров особого подхода при оценке необходимости проведения контролирующими органами проверок предприятий, владеющих такими объектами или эксплуатирующих их.

При формировании органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок (далее – сводный план) прокурор должен располагать абсолютно полной информацией об имеющихся на поднадзорной территории опасных производственных объектах как зарегистрированных в государственном реестре, так и не прошедших регистрацию.

Как правило, подобные объекты попадают в поле зрения упол-

номоченного органа госнадзора в области промышленной безопасности только с момента регистрации в государственном реестре. Однако на практике прокуроры нередко выявляют случаи, когда такие объекты по тем или иным причинам в нарушение закона в государственном реестре не регистрируются. Указанные нарушения должны незамедлительно пресекаться мерами прокурорского реагирования.

В случае дальнейшего уклонения нарушителя от исполнения закона прокурору необходимо обратиться в суд с требованием о понуждении его зарегистрировать опасный производственный объект в государственном реестре.

Составляя сводный план, прокурорам следует учитывать периодичность проверок, установленную Законом № 22-ФЗ: в отношении опасных производственных объектов I или II класса опасности проведение плановых проверок допускается один раз в течение одного года, III класса - в течение трех лет. Помимо этого, на производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора. В отношении опасных производственных объектов IV класса опасности плановые проверки не проводятся.

Взвешенного подхода требует принятие прокурором решения о согласовании либо отказе в согласовании проведения органами контроля внеплановых проверок на таких предприятиях. Основанием для такого решения должно стать любое сообщение граждан, рабочих, профсоюзных и иных общественных организаций, средств массовой информации о нарушениях законодательства о промышленной безопасности. Необходимо исключить из практики работы случаи отказа контролирующим органам в проведении внеплановых проверок при наличии достаточных сведений о нарушении предприятием правил промышленной безопасности.

Важным источником информации о состоянии законности в сфере промышленной безопасности являются данные органов Ростехнадзора и Роструда о несчастных случаях, инцидентах и авариях на опасных производственных объектах. Предметом про-

верки должно стать как исполнение требований промышленной безопасности предприятием, так и действия (бездействие) контролирующих органов при осуществлении контрольно-надзорных полномочий.

Обеспечение надлежащего уровня промышленной безопасности зависит от всех участников производственного процесса – от собственника и первого руководителя производства до непосредственного исполнителя работ. Все они должны нести самую строгую ответственность за несоблюдение требований промышленной безопасности. Вместе с тем должностные лица, осуществляющие федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, в обязанности которых входит предупреждение, выявление и пресечение нарушений, зачастую не проявляют должной принципиальности в оценке выявленных нарушений закона и пытаются оправдывать бездействие владельцев объекта, повторяя их голословные заявления об отсутствии финансовых и (или) технических возможностей для модернизации и ремонта производства. Проявляя необоснованную лояльность, государственные инспекторы тем самым создают почву для повторных и систематических нарушений закона, приводящих в конечном итоге к авариям.

Постановлением Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» ответственность за несоблюдение правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте возложена на руководителя эксплуатирующей организации. Вместе с тем на практике территориальные органы Ростехнадзора при выявлении фактов ослабления производственного контроля далеко не всегда привлекают к ответственности руководителей.

Отсутствие надлежащего производственного контроля на технологических участках и рабочих местах входит в число основных причин аварий и несчастных случаев на промышленных объектах.

О распространенности этого вида нарушений свидетельствует и практика прокурорского надзора.

Прокуроры выявляют значительное количество нарушений при проверках готовности предприятий к локализации и ликвидации аварий. Организации, эксплуатирующие потенциально опасные объекты, не разрабатывают планы предупреждения и ликвидации аварийных ситуаций, не создают резервы финансовых средств и материальных ресурсов на эти цели, не заключают договоры на обслуживание с профессиональными аварийно-спасательными службами. На объектах нет (либо не поддерживаются в работоспособном состоянии) систем наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии.

В связи с этим Закон № 22-ФЗ для организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты I и II классов опасности, с начала 2014 года вводит обязанность по созданию систем управления промышленной безопасностью и охраной труда. Эта система должна обеспечить в том числе идентификацию, анализ и прогнозирование риска аварий на опасных производственных объектах, планирование и реализацию мер по снижению риска аварий на этих объектах, координацию работ по предупреждению аварий и инцидентов.

Формальный подход в управляющих компаниях и на предприятиях к созданию интегрированной системы управления промышленной безопасностью, неэффективный производственный контроль, сокращение численности специалистов на профилактических, технологических, ремонтно-восстановительных участках опасных производственных объектов ухудшают общее состояние промышленной безопасности.

Распространенности нарушений в сфере промышленной безопасности способствует ненадлежащее отношение некоторых госинспекторов к проведению проверок. Выявление только очевидных нарушений без глубокого анализа причин и принятия мер, направленных на их устранение, приводит к тому, что однотипные нарушения выявляются из года в год.

К примеру, нередко причиной инцидентов на нефте- и газопроводах является их физический износ. Тем не менее, расследуя конкретное происшествие, территориальные органы Ростехнадзора не всегда принимают меры, направленные на понуждение предприятия к проведению диагностики, ремонта или замены трубопроводов. В результате непринятия профилактических мер на многих трубопроводах ежегодно происходят случаи отказов, разгерметизации трубопроводов, приводящих к авариям и инцидентам, сопровождающимся разливами нефти, взрывами и разрушениями.

С учетом этого прокуроры при осуществлении надзора за исполнением контролирующими органами законов должны обращать внимание как на эффективность проведенных проверок, достаточность принятых мер в связи с выявленными нарушениями, так и на полноту мер профилактической направленности. При внесении в контролирующие органы представлений об устранении нарушений закона прокурор должен ставить вопрос о привлечении к ответственности конкретных виновных лиц. Подобный подход позволит повысить личную ответственность каждого государственного инспектора, который поверхностно проводит проверки и не контролирует устранение выявленных нарушений закона.

Кроме того, должностные лица территориальных органов Ростехнадзора не всегда направляют в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований промышленной безопасности, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел. Как правило, процессуальные проверки организуются по фактам аварий, повлекших тяжкие последствия. В иных случаях госинспекторы ограничиваются привлечением виновных лиц к административной ответственности. Между тем контролирующими органами материалы, содержащие признаки уголовно наказуемого деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 217 УК (нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах), в следственные органы не направляются, лица, виновные в совершении преступлений, избегают установленной уголовным законодательством ответственности.

Органы контроля не уделяют должного внимания проблеме неконтролируемой застройки территории охранных зон нефте- и газопроводов, которая может быть как самовольной, так и незаконно санкционированной органами местного самоуправления. Строения, создающие реальную угрозу безопасности объектов трубопроводного транспорта и жизни людей, должны подлежать сносу по решению суда.

Существующие проблемы в области обеспечения промышленной безопасности требуют от прокуроров глубокого анализа и принятия адекватных правовых решений в рамках предоставленных полномочий, укрепления делового сотрудничества с правоохранительными и контролирующими органами, профсоюзами и иными общественными объединениями.

С учетом серьезности возможных последствий несоблюдения требований промышленной безопасности прокурорский надзор в этой сфере должен иметь упреждающий характер. Каждое выявленное нарушение закона следует оставлять на контроле прокурора до полного его устранения. Выявление аналогичных нарушений при повторных проверках государственных органов или предприятий надлежит рассматривать как повод для самого тщательного выяснения причин и условий, способствующих их совершению, и принятия исчерпывающих мер, направленных на недопущение подобных фактов в будущем.

Жесткий прокурорский надзор должен стимулировать контролирующие органы и нацеливать их на полное выполнение своих полномочий. В случае выявления серьезных нарушений законодательства о промышленной безопасности необходимо в установленном законом порядке приостанавливать деятельность опасных промышленных объектов до полного устранения допущенных нарушений закона.

Защита прав граждан от противозаконной деятельности на особо опасных промышленных объектах, а также пресечение бездеятельности контролирующих органов в этой сфере – важные задачи прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности.

ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ¹

Конституция Российской Федерации провозгласила высшей ценностью человека, его права и свободы, возложив на государство обязанность по созданию механизма защиты жизни и здоровья людей, включая обеспечение безопасности дорожного движения.

Несмотря на принимаемые государством меры, данная сфера правоотношений на протяжении многих лет остается одной из наиболее неблагоприятных и требует консолидации усилий со стороны государственных органов и общественных институтов.

Каждый год в России регистрируется около 200 тыс. дорожно-транспортных происшествий, в результате которых гибнет около 28 тыс. человек, 255 тыс. – получают различные ранения. За последние пять лет в дорожно-транспортных происшествиях погибло свыше 170 тыс. человек, более 1,2 млн. – получили увечья, что соизмеримо с населением крупного областного центра.

С экономической точки зрения материальный ущерб от аварий ежегодно составляет сотни миллиардов рублей.

В целом количество пострадавших на дорогах многократно превышает число жертв межнациональных конфликтов, катастроф, землетрясений и других стихийных бедствий.

Ситуация усугубляется ежегодным ростом количества зарегистрированных транспортных средств и упущениями в работе уполномоченных контрольных и надзорных органов.

Следует отметить, что масштаб травматизма в результате дорожных аварий принимает характер угрозы жизни и здоровью людей всего мира. На дорогах ежегодно гибнет более миллиона человек, каждый пятый из которых – ребенок. Свыше 50 млн. человек получают травмы и увечья.

¹Предисловие к пособию «Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения». – М., Мир энциклопедий Аванта+, 2012. – (Генеральная прокуратура Российской Федерации, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации).

Для выработки общей стратегии и совместных мер, цель которых снизить уровень дорожно-транспортного травматизма, усилить безопасность на дорогах мира по инициативе России с 11 мая 2011 г. началась реализация международной программы «Десятилетие действий ООН по обеспечению безопасности дорожного движения».

Ряд серьезных шагов предпринят и внутри страны: совершенствуется законодательство в части, касающейся организации дорожного движения в населенных пунктах, создания парковочных мест, ужесточения ответственности владельцев транспортных средств за нарушения Правил дорожного движения, оптимизации дорожного движения в целях повышения безопасности граждан и пропускной способности дорог.

В свою очередь, Генеральная прокуратура Российской Федерации активизировала надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения, в рамках предусмотренной законом компетенции обеспечивая комплексный подход в решении сложной государственной задачи и координацию органов государственной власти, реализующих полномочия в данной сфере.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о безопасности дорожного движения организована на базе приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Основная цель этой деятельности – мерами прокурорского реагирования добиться надлежащей работы уполномоченных государственных органов, снизить количество дорожно-транспортных происшествий, обеспечить режим защищенности прав и свобод человека и гражданина, предупреждать правонарушения в данной сфере.

Анализ состояния законности и практики прокурорского надзора показал, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления повсеместно не исполняют законодательство об автомобильных доро-

гах и дорожной деятельности. Органы и должностные лица Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России не всегда соблюдают требования административного законодательства. Допускаются нарушения законов и со стороны хозяйствующих субъектов, осуществляющих пассажирские перевозки автомобильным транспортом. Проводимые уполномоченными и контрольными органами мероприятия в данной сфере не приносят должного результата, что ставит под угрозу реализацию и достижение целей и задач федеральной целевой программы «Безопасность дорожного движения в 2006–2012 годах», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 № 100.

Прокурорскими проверками установлено, что вопреки требованиям Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об автомобильных дорогах) подавляющее большинство дорог регионального и местного значения не соответствует требованиям технических регламентов и государственных стандартов в области безопасности дорожного движения, а связанная с ними деятельность осуществляется с нарушением закона.

Органами прокуратуры Российской Федерации в 2010 году было выявлено более 65,1 тыс. нарушений законов о безопасности дорожного движения. С целью устранения данных нарушений прокурорами внесено 9,3 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 5,4 тыс. человек привлечено к дисциплинарной ответственности. За указанный год прокурорами принесено 4,3 тыс. протестов, в суды направлено более 20 тыс. исков, предостережено о недопустимости нарушения закона свыше 1 тыс. лиц. За названный период по материалам прокурорских проверок в данной области возбуждено 146 уголовных дел, по постановлению прокурора к административной ответственности привлечено 3 тыс. человек.

В 2011 году прокурорский надзор за соблюдением законов о безопасности дорожного движения был активизирован, его отдельные направления усилены. В результате проведенных прокурорами проверок в 2011 году выявлено более 140 тыс. нарушений законов о безопасности дорожного движения. С целью устранения данных нарушений прокурорами внесено 16,1 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 10 тыс. человек привлечено к дисциплинарной ответственности. За указанный год прокурорами принесено 17,4 тыс. протестов, в суды направлено более 36,4 тыс. исков, предостережено о недопустимости нарушения закона свыше 1,2 тыс. лиц. За названный период по материалам прокурорских проверок в данной области возбуждено 281 уголовное дело, по постановлению прокурора к административной ответственности привлечено 5 296 человек.

Используя весь спектр полномочий, прокурорам необходимо обеспечить надлежащий уровень контроля за сохранностью автомобильных дорог, проведением мероприятий по их содержанию и ремонту, финансированием этих работ.

Недопустимы случаи, когда автомобильные дороги не имеют собственника, что вопреки требованиям закона влечет их отсутствие в реестре имущества соответствующих уровней, вследствие чего не выделяются бюджетные средства на их содержание.

Несмотря на изменения транспортной инфраструктуры, увеличение грузопотоков автомобильного транспорта, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления не рассматриваются вопросы финансирования реконструкции автомобильных дорог, направленной на улучшение их параметров и технических характеристик.

В связи с этим прокурорам следует активно использовать предоставленные ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации полномочия по обращению в суды с заявлениями о возложении на органы государственной власти или органы местного самоуправления обязанностей по принятию в собственность автомобильных дорог и производству их ремонта.

Практика прокурорского надзора доказала востребованность этой работы и ее положительную оценку со стороны населения страны.

К примеру, прокуратурой г. Петропавловска-Камчатского совместно с органами ГИБДД в ходе проверки установлено, что автомобильный подъезд до аэропорта от г. Петропавловска-Камчатского находится в аварийном состоянии. Капитальный ремонт не ведется, что приводит к ухудшению состояния дорожного покрытия. Интенсивная нагрузка на дорогу требовала ее реконструкции. Прокуратурой города в адрес начальника Федерального управления автомобильных дорог «Дальуправтдор» внесено представление об устранении нарушений законодательства, по результатам рассмотрения которого названным Федеральным управлением приняты меры к получению дополнительного финансирования на содержание и ремонт дороги.

В целях ускорения начала ремонтных работ прокуратурой г. Петропавловска-Камчатского направлен иск в городской суд о защите прав неопределенного круга лиц, нарушенных вследствие аварийного состояния федеральной трассы, с требованием произвести ее надлежащий ремонт.

По данным Минтранса России, государственная регистрация права постоянного (бессрочного) пользования подведомственных учреждений Федерального дорожного агентства (далее – Росавтодор, Агентство) на земельные участки, занятые автомобильными дорогами общего пользования федерального значения, осуществлена лишь на 70%, а государственная регистрация права собственности Российской Федерации на данные участки – на 67%.

Информационным письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации 21.03.2011 № /5-142-2011 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о транспортной безопасности в сфере дорожной деятельности и автомобильного транспорта» прокурорам субъектов Российской Федерации предложено принять меры к повышению эффективности надзора на данном направлении.

Задача прокуроров – добиться надлежащего выполнения контролирующими органами возложенных на них полномочий по контролю за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления требований законодательства при постановке земельных участков, занятых автомобильными дорогами, на кадастровый учет, оформлению прав собственности и документов технического учета, включению сведений в единый государственный реестр автомобильных дорог.

Бездействие должностных лиц Федерального дорожного агентства и подведомственных ему государственных учреждений во многом обуславливает аварийное состояние автомобильных дорог федерального значения. Игнорирование норм закона ставит под угрозу жизнь и здоровье граждан, приводит к нарушениям прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозку грузов.

Например, в ходе проведенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, прокуратурами Краснодарского края и Иркутской области проверок деятельности Федерального дорожного агентства и подведомственных ему ФГУ «Прибайкалье» и ФГУ Упрдор «Кубань» выявлены нарушения закона при содержании участков федеральных автодорог М-53 «Байкал», проходящих по территории Иркутской области, и М-27 «Джубга-Сочи» в Краснодарском крае.

Неисполнение работниками Росавтодора и названных учреждений норм Закона об автомобильных дорогах привело к тому, что в 2008 г. на часть федеральной трассы М-53 «Байкал» было зарегистрировано право собственности муниципального образования.

Нарушения законодательства, допущенные Агентством и учреждениями, непринятие своевременных мер к надлежащему содержанию и обеспечению соответствия указанных автодорог стандартам и нормативным документам стали причиной их аварийного состояния. В результате на отдельных участках автодороги М-27 «Джубга-Сочи» было ограничено движение транспортных средств.

Кроме того, руководством Росавтодора не соблюдаются установленные сроки введения временных ограничений движения транспортных средств по федеральным трассам. В целях устранения выявленных нарушений закона в первом полугодии 2011 г. руководителю Росавтодора внесено 3 представления, направлено 3 информации, министру транспорта Российской Федерации направлена информация о мерах по обеспечению сохранности автомобильных дорог федерального значения.

По результатам рассмотрения представления Росавтодором для обеспечения соответствия трассы М-53 «Байкал» в Иркутской области установленным требованиям законодательства определена потребность в выделении 56 млн. руб. На проведение первоочередных восстановительных работ автодороги М-27 «Джубга-Сочи» предусмотрены средства федерального бюджета в объеме 1,2 млрд. руб. Виновные должностные лица подведомственных Росавтодору учреждений привлечены к ответственности.

Мониторинг ситуации позволил выявить несоответствие данных Росавтодора об общей протяженности автомобильных дорог федерального значения и площади занятых ими земельных участков сведениям, внесенным Федеральным агентством по управлению государственным имуществом в реестр федерального имущества.

В нарушение норм законодательства об автомобильных дорогах и регистрации прав на недвижимое имущество в реестре федерального имущества не учтено свыше 1,8 млрд. кв. м земельных участков, занятых федеральными автодорогами. При этом разница между данными Росавтодора и Росимущества о протяженности данных дорог составляет 361 тыс. км.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации министру транспорта Российской Федерации и министру экономического развития Российской Федерации предложено провести сверку данных единого государственного реестра автомобильных дорог и реестра федерального имущества в части полноты и достоверности внесенных в них сведений об автомобильных дорогах феде-

рального значения, а также разработать совместно с Росреестром комплекс мероприятий по кадастровому учету и государственной регистрации права собственности Российской Федерации на все указанные дороги и занятые ими земельные участки.

Аналогичные нарушения закона при регистрации и учете автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения выявлены практически во всех субъектах Российской Федерации.

Необходимо продолжить эту работу, уделяя особое внимание полноте и достоверности сведений об автомобильных дорогах, внесенных в соответствующие реестры регионального или муниципального имущества, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Своевременная реакция прокуроров и последующий контроль за результатами рассмотрения актов прокурорского реагирования позволяют предотвратить нарушения прав граждан и юридических лиц, допускаемые органами государственной власти.

Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации на постоянной основе проводится анализ приказов Росавтодора, в том числе вводящих временные ограничения движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения в летний период в связи с погодно-климатическими условиями. Установлено, что при издании такого рода приказов Росавтодором игнорируются требования федерального законодательства в части сроков его подготовки и своевременного информирования пользователей федеральных автодорог о введении временных ограничений.

С учетом повторного характера указанных нарушений Генеральной прокуратурой Российской Федерации руководителю Федерального дорожного агентства внесено представление об их устранении и принятии дополнительных мер по информированию пользователей дорог о причинах, сроках ограничений, возможных маршрутах объезда, местах размещения специально обозначенных стоянок. Представление рассмотрено и удовлетворено. Ука-

занные сведения будут размещаться на сайте Росавтодора в целях своевременного информирования водителей.

Продолжает оставаться неудовлетворительным состояние законности в сфере транспортной безопасности объектов автомобильного транспорта и дорожного хозяйства.

Цель прокурорского надзора в этой сфере – добиться неукоснительного соблюдения требований Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», определяющего задачи обеспечения безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, а также хозяйствующих субъектов, занимающихся перевозкой пассажиров и грузов автомобильным транспортом и метрополитеном.

Каждый объект транспортной инфраструктуры в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства и транспортные средства должны пройти категорирование и оценку уязвимости.

Недопустимы ситуации, когда автовокзалы, автостанции и хозяйствующие субъекты, осуществляющие пассажирские перевозки автомобильным транспортом, не соответствуют требованиям безопасного функционирования транспортного комплекса. Крайне важно, чтобы эти объекты были защищены от актов незаконного вмешательства.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, владеющие автовокзалами на правах собственности или ином законном основании, повсеместно игнорируют требования приказа Минтранса России от 01.11.2010 № 234 «Об утверждении Требований к оборудованию автовокзалов».

Во всех регионах должны быть приняты программные мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности и безопасности населения на транспорте.

Каждое место розничной торговли на объектах транспортной инфраструктуры должно иметь паспорт безопасности, оформленный в установленном законом порядке.

Недопустимы факты неправомерного использования государственного имущества в целях организации торговли в зданиях

объектов транспортной инфраструктуры, нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства и законодательства о пожарной безопасности.

Особое внимание необходимо уделять проверкам эффективности расходования финансовых средств, выделенных на закупку оборудования, обеспечивающего безопасность людей на транспорте и объектах транспортной инфраструктуры, в иных местах их массового пребывания.

Анализ практики прокурорского надзора позволяет констатировать, что задачи обеспечения транспортной безопасности не выполняются в полном объеме. К примеру, денежные средства, выделенные в 2010 г. из федерального бюджета на реализацию мероприятий по обеспечению безопасности пассажиров в метрополитенах, использованы не были.

Мерами прокурорского реагирования следует добиться принятия и финансирования региональных и муниципальных программ в сфере обеспечения транспортной безопасности.

В 2010 г. в целях устранения выявленных нарушений закона Генеральной прокуратурой Российской Федерации министру транспорта Российской Федерации направлена информация «О нормативно-правовом регулировании в области обеспечения транспортной безопасности в сфере автомобильного транспорта и дорожной деятельности».

Во исполнение требований Генеральной прокуратуры Российской Федерации Минтранс России разработаны и приняты приказы от 08.02.2011 № 42 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта и дорожного хозяйства» и от 21.02.2011 № 62 «О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности».

Минтрансом России разрабатываются проекты приказов об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств метрополитена и городского наземного транспорта.

В условиях формирования нормативно-правовой базы органам прокуратуры надлежит проверить своевременность проведения оценки уязвимости и категорий объектов транспортной инфраструктуры в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства.

Остро стоит проблема дорожно-транспортных происшествий с участием автобусов, осуществляющих перевозки пассажиров.

Основной причиной аварий являются факты неисполнения работодателями норм Трудового кодекса Российской Федерации и требований Положения об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобильного транспорта, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 20.08.2004 № 15.

Работодатели систематически нарушают установленную продолжительность времени труда и отдыха водителей, порядок составления графиков сменности, необходимых в случае длительности производственного процесса, превышающего допустимую продолжительность ежедневной работы, ознакомления с ними водителей, не соблюдают требования, связанные с обеспечением прохождения водителями транспортных средств медицинского освидетельствования.

В нарушение ст. 212 и 213 Трудового кодекса Российской Федерации повсеместно не проводятся предварительные и периодические медицинские осмотры водителей.

Не соблюдаются требования ст. 57 Трудового кодекса Российской Федерации о включении в трудовые договоры водителей сведений о режиме рабочего времени и времени отдыха.

Нарушаются общие положения о порядке обязательного обучения по охране труда.

Не проводится аттестация должностных лиц, отвечающих за безопасность дорожного движения и техническое состояние автобусов.

Вопреки требованиям совместного приказа Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства труда Российской Федерации от 11.03.1994 № 13/11 допускается использование междугородных автобусов, изготовленных после 01.01.1998 и не оборудованных тахографами, отсутствуют графики работы на линии.

Прокурорам следует активизировать надзор за деятельностью органов Федеральной службы по труду и занятости, обязанных обеспечить контроль за соблюдением требований закона руководителями организаций и предприятий.

Территориальные органы Роструда должны в полной мере использовать полномочия по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности и профилактике нарушений в сфере обеспечения труда и отдыха водителей автотранспортных предприятий.

Решается вопрос о законодательном закреплении обязанности владельцев автомобильного транспорта, оборудованного для перевозок более 8 человек, осуществляющих перевозку пассажиров на основании лицензии, оснащать их контрольными устройствами регистрации режима труда и отдыха водителей (тахографами). В настоящее время данное требование распространяется только на автобусы, осуществляющие перевозку пассажиров и грузов по междугородным и международным маршрутам.

Особого внимания прокуроров заслуживают вопросы надзора за исполнением законов при осуществлении перевозок пассажиров метрополитенами как видом внеуличного городского электрического транспорта.

В 2010 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации в деятельности ГУП «Московский метрополитен» выявлены многочисленные нарушения законов.

Отдельные положения устава метрополитена в нарушение федерального законодательства предусматривали право предприятия

сдавать в аренду недвижимое имущество, находящееся в хозяйственном ведении, без согласия собственника.

Вопреки нормам закона ГУП «Московский метрополитен» не было оформлено право хозяйственного ведения на 71 станцию и 198 перегонов между станциями метрополитена.

Игнорируя нормы законодательства об объектах культурного наследия, ГУП «Московский метрополитен» осуществлял использование станций метрополитена, являющихся объектами культурного наследия, в отсутствие охранного обязательства.

В настоящее время деятельность всех метрополитенов регламентируется лишь правилами технической эксплуатации метрополитенов Российской Федерации, которые рекомендованы Советом начальников (директоров) метрополитенов. Однако названные правила нормативным правовым актом не являются. Требуется скорейшее принятие Федерального закона «О метрополитенах».

Несмотря на несовершенство правового регулирования этой сферы, органы прокуратуры обязаны обеспечить неукоснительное соблюдение предприятиями требований действующего законодательства; добиться безупречного исполнения контролирующими и надзирающими органами исполнительной власти своих государственных функций, контрольных и надзорных полномочий.

В поручении Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23.05.2011 прокурорам всех регионов, на территории которых расположены метрополитены, обозначены основные задачи надзора на данном участке:

- проверить соответствие локальных актов предприятий законодательству Российской Федерации о транспортной и промышленной безопасности;

- обеспечить соблюдение требований законодательства, регулирующего сохранность имущества метрополитенов, в том числе при оформлении права собственности на станции и перегоны;

- оценить уровень защищенности от противоправных действий, угрожающих безопасности транспортного комплекса и влекущих причинение вреда жизни и здоровью людей.

Следует продолжить работу по признанию недействительными водительских удостоверений, выданных лицам, страдающим алкогольной или наркотической зависимостью.

В 2010 г. прокурорами выявлено более 14 тыс. лиц, имеющих противопоказания к водительской деятельности, которым органами Госавтоинспекции выданы водительские удостоверения. Органами прокуратуры Российской Федерации с целью устранения нарушений закона внесено более 700 представлений, направлены иски в суды о прекращении права на управление транспортными средствами.

Так, прокурорами Кабардино-Балкарской Республики, Республика Коми, Татарстан, Курганской, Челябинской, Ярославской областей выявлены лица, состоящие на диспансерном учете с диагнозами – наркотическая и алкогольная зависимость, которым органами ГИБДД в нарушение требований законодательства были выданы водительские удостоверения. В Республике Мордовия органы прокуратуры в 2010 г. выявили более таких 100 лиц.

Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» предусмотрено обязательное медицинское освидетельствование и переосвидетельствование кандидатов в водители и водителей транспортных средств, цель которого – определение у водителей и кандидатов в водители медицинских противопоказаний или ограничений к водительской деятельности.

Наиболее эффективной мерой прокурорского реагирования является обращение в суд с заявлением о прекращении права на управление транспортными средствами у лица, имеющего противопоказания к водительской деятельности.

Наличие противопоказаний к управлению транспортными средствами, подтвержденное соответствующим медицинским заключением, – одно из оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами.

Например, в Республике Татарстан с начала 2010 г. по искам прокуроров суды лишили права управлять транспортными средствами 540 лиц, состоящих на учете с диагнозом – наркомания или алкоголизм, уклоняющихся от врачебного наблюдения и лечения,

которым в нарушение закона органы Госавтоинспекции выдали водительские удостоверения.

В целом в результате проведенной работы за 5 месяцев 2011 г. почти на 11% снизилось количество ДТП, совершенных в состоянии опьянения (по данным МВД России).

Задача прокуратуры – полностью обезопасить граждан от алкоголиков и наркоманов за рулем.

По каждому факту неправомерной выдачи медицинских справок о годности к управлению транспортными средствами или неправомерного предоставления права на управление транспортными средствами различных категорий лицам, имеющим противопоказания к водительской деятельности, необходимо ставить вопрос о персональной ответственности должностных лиц органов Госавтоинспекции, принявших указанные решения, а также медицинских работников организаций всех форм собственности, выдавших соответствующие справки.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в мае и сентябре 2010 г. прокурорам субъектов Российской Федерации направлены информационные письма об усилении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере медицинского обеспечения безопасности дорожного движения в части соблюдения ограничений к водительской деятельности. Прокурорам субъектов Российской Федерации предложено во взаимодействии с органами Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России и медицинскими учреждениями организовать проведение мероприятий на предмет выявления лиц, имеющих ограничения к водительской деятельности.

Следует пресекать нарушения закона должностными лицами учреждений здравоохранения при учете граждан, страдающих заболеваниями, препятствующими получению права на управление транспортными средствами. Необходимо искоренить практику водительской деятельности на профессиональной основе лицами, имеющими медицинские диагнозы, несовместимые с ее осуществлением.

Практически все подобные нарушения имеют коррупционную составляющую, поэтому материалы в отношении виновных должностных лиц медучреждений целесообразно направлять в следственные органы для принятия решения об уголовном преследовании.

Одной из главных причин дорожно-транспортных происшествий с участием пассажирских автобусов является нарушение системы медицинских осмотров водителей транспортных средств.

Повсеместно на линию выпускаются автобусы под управлением водителей, не прошедших предварительные и периодические медицинские осмотры, либо такие осмотры проводятся с нарушением требований приказа Министерства здравоохранения СССР от 29.09.1989 № 555 «О совершенствовании системы медицинских осмотров трудящихся и водителей индивидуальных транспортных средств».

Следует усилить надзор за соблюдением норм законодательства в этой сфере. Система медицинского освидетельствования кандидатов в водители и водителей транспортных средств должна отвечать критериям безопасности.

С целью нормализации ситуации Генеральной прокуратурой Российской Федерации министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации 13.11.2009 и 16.02.2011 направлялась информация о мерах по медицинскому обеспечению безопасности дорожного движения. Минздравсоцразвития России подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам медицинского обеспечения безопасности дорожного движения».

Законопроектом предлагается дополнить действующий Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» отдельной статьей, в которой будет установлен перечень медицинских противопоказаний к управлению транспортными средствами. Согласно законопроекту, медицинские ограничения к управлению транспортными средствами и определяемые в зависимости от них ка-

тегории, конструктивные характеристики или назначение транспортных средств, необходимость использования специальных приспособлений для управления транспортным средством будут устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Минздравсоцразвития России осуществляется работа по подготовке предусмотренных законопроектом подзаконных нормативных актов, в том числе устанавливающих требования к состоянию здоровья лиц, претендующих на получение права управления транспортными средствами категории «Д» (автобусы).

В поле зрения прокуроров должны находиться и вопросы соблюдения требований административного законодательства сотрудниками Госавтоинспекции.

Ненадлежащее исполнение сотрудниками ГИБДД своих должностных обязанностей и волокита при производстве по делам об административных правонарушениях влекут прекращение таких дел и, как следствие, необоснованное освобождение правонарушителей от административной ответственности.

Необходимо обратить внимание на соблюдение должностными лицами Госавтоинспекции требований ст. 25.1, 26.1, 28.1.1, 28.2, 29.10 КоАП РФ, а именно наличие в протоколах по делам об административных правонарушениях сведений о времени и месте совершения правонарушений, объяснений физических лиц, в отношении которых возбуждены дела об административных правонарушениях, разъясняются ли нарушителям сроки и порядок обжалования решений по делам об административных правонарушениях, права привлекаемых лиц, уведомляются ли правонарушители о дате, времени и месте рассмотрения дела в установленном законом порядке.

При составлении протоколов по делам об административных правонарушениях сотрудники ГИБДД обязаны отражать показания специальных технических средств фиксации.

Кроме того, должностные лица органов ГИБДД должны принимать достаточные меры, направленные на установление обстоятельств совершения административных правонарушений. Вместе

с тем распространены факты неправильной квалификации действий правонарушителя, нарушения сроков рассмотрения административных дел, пределов наложения административных взысканий на правонарушителей, а также вынесения решений неуполномоченным должностным лицом.

Недопустимы нарушения при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связанные с досмотром, задержанием транспортного средства, отстранением от управления.

Следует отметить и проблему завышения статистических данных о работе органов ГИБДД.

В 2010 г. по данным ГИБДД в ФССП России направлено для принудительного исполнения более 23 млн. постановлений, а по данным ФССП России – лишь 11 млн. В ходе прокурорской проверки выявлены приписки показателей со стороны ГИБДД.

Необходимо жестко пресекать нарушения прав граждан со стороны органов ГИБДД и ФССП России.

Так, постановления, оплаченные должниками в установленном законом порядке, не должны направляться сотрудниками Госавтоинспекции на принудительное исполнение в подразделения ФССП России, как это допускается на практике.

В свою очередь судебные приставы-исполнители обязаны соблюдать сроки перечисления денежных средств, взысканных с должника в процессе исполнения требований, с депозитного счета подразделения судебных приставов на счета взыскателя.

К нарушению прав граждан нередко сводятся и совместные мероприятия, проводимые органами ГИБДД и органами ФССП России.

Например, на территории ряда регионов руководителями названных территориальных органов заключены соглашения о взаимодействии по повышению собираемости штрафов за совершенные административные правонарушения в области дорожного движения.

Таким образом, вопреки требованиям законодательства сотруд-

никами Госавтоинспекции осуществлялась остановка транспортных средств не в связи с установленными или зафиксированными с использованием технических средств нарушениями требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, а для реализации полномочий судебных приставов. Подобные действия незаконны и требуют своевременного вмешательства органов прокуратуры.

В первом полугодии 2011 г. увеличилось количество дорожно-транспортных происшествий, произошедших с участием должностных лиц, в отношении которых действуют особые условия привлечения к административной ответственности.

Так, Генеральным прокурором Российской Федерации Чайкой Ю.Я. по результатам рассмотрения материалов по фактам дорожно-транспортных происшествий с участием указанных лиц вносятся соответствующие представления о даче согласия на привлечение к административной ответственности в области дорожного движения.

Поступающие в Генеральную прокуратуру Российской Федерации из органов Госавтоинспекции обращения и материалы дел об административных правонарушениях о привлечении к административной ответственности лиц, в отношении которых меры ответственности реализуются в специальном порядке, зачастую оформлены с нарушением законодательства.

Прокуратурами субъектов Федерации соответствующие материалы должны направляться в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с учетом требований КоАП РФ о сроках привлечения виновных лиц к ответственности за совершение правонарушений в области дорожного движения.

Органам прокуратуры необходимо принять дополнительные меры по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением органами и должностными лицами Госавтоинспекции требований административного законодательства и законодательства об исполнительном производстве, предлагать им организовывать систематические сверки ведомственной статистической отчетности.

Следует обращать особое внимание на полноту и эффективность принимаемых органами Госавтоинспекции мер по обеспечению безопасности дорожного движения и соответствие показателей их деятельности и статистических показателей в указанной сфере реальной обстановке, сложившейся в том или ином регионе.

С учетом процесса обновления нормативной правовой базы, регулирующей безопасность дорожного движения, прокурорам необходимо принять меры по совершенствованию тактики и методики прокурорского надзора в этой сфере, активизировать работу по надзору за исполнением законодательства учреждениями и организациями в сфере здравоохранения, хозяйствующими субъектами, осуществляющими перевозку пассажиров автомобильным транспортом, а также уполномоченными контрольными и надзорными органами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем не стоит забывать о пределах прокурорского надзора.

В указании 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» сделан акцент на недопустимости злоупотреблений полномочиями прокурора при осуществлении проверочных мероприятий, истребовании документов и сведений, принятии мер реагирования по итогам проверок. Подобные действия грубо нарушают федеральное законодательство, несут в себе значительный коррупционный риск.

Кроме того, указанием предписано избегать ошибок методического и методологического характера, связанных с возложением на уполномоченные органы и организации обязанностей по предоставлению в прокуратуру на регулярной основе сведений, информации и материалов значительного объема либо по вопросам, подлежащим выяснению прокурорами непосредственно в ходе проведения проверок.

Для принятия взвешенного правового решения прокуроры должны не только тщательно анализировать законодательство, но и максимально использовать возможности получения необходимой информации и сведений из доступных официальных источников, в том числе сети Интернет; предвидеть последствия своих действий, их влияние на правоотношения, права и законные интересы конкретных лиц.

Главная задача – добиться неукоснительного соблюдения требований федерального законодательства о безопасности дорожного движения, а в случаях их нарушения – обеспечить полноценную реализацию принципа неотвратимости наказания.

При организации прокурорского надзора за исполнением законов о безопасности дорожного движения целесообразно учитывать положения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (в ред. от 22.04.2011).

В целях профилактики правонарушений в области безопасности дорожного движения необходимо систематически проводить работу по правовому просвещению граждан, пропаганде права, информированию органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественности о состоянии законности и правопорядка в данной сфере.

Положительно зарекомендовало себя также обсуждение представлений об устранении обстоятельств, способствующих правонарушениям, чтение лекций, проведение бесед, выступления прокуроров в средствах массовой информации.

Результатом комплексной надзорной работы в сочетании с пропагандой законопослушного поведения участников дорожного движения станет укрепление законности и правопорядка в области безопасности дорожного движения, полноценная защита конституционных прав и свобод граждан, снижение уровня дорожно-транспортного травматизма.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ¹

Конституцией Российской Федерации (ст. 42) закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением. В условиях обострения экологической ситуации как в мировом, так и национальном масштабе задача обеспечения экологических прав граждан особенно актуальна.

На современном этапе руководство страны определило основные направления государственной экологической политики и поставило задачи по ее реализации на ближайшие десятилетия. В их числе формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, совершенствование нормативно-правового регулирования в этой сфере, обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности.

Успешность выполнения поставленных задач в немалой степени зависит от качества надзорной деятельности прокуратуры, которая присущими ей методами и средствами осуществляет защиту экологических прав граждан, принимает меры к возмещению экологического ущерба и восстановлению природных объектов, обеспечивает поддержание законности и правопорядка при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Наиболее важные задачи прокурорского надзора за исполне-

¹Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации А.В. Паламарчука. – М., 2014. – 336 с.

нием экологического законодательства определены, прежде всего, 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 надзор в сфере экологической безопасности отнесен к основным направлениям деятельности органов прокуратуры. В соответствии с п. 9 названного приказа прокуроры с учетом экологической обстановки в каждом регионе обязаны наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов.

Эффективность прокурорского надзора в этой сфере не случайно поставлена в прямую зависимость от знания экологической обстановки. Прокурор обязан владеть информацией об основных показателях, характеризующих состояние окружающей среды на поднадзорной территории, негативных тенденциях, экологических проблемах, наиболее неблагоприятных в экологическом отношении и потенциально опасных производственных объектах. Недооценка этой составляющей работы прокурора снижает профилактическую направленность надзора, влечет просчеты в планировании работы и организации проверок.

В период реформирования экологического законодательства и преобразования структуры федеральных органов государственной власти роль государственного экологического контроля периодически снижалась, природоохранные органы оказывались на протяжении длительных отрезков времени не в состоянии полноценно выполнять свои функции. В этих условиях прокуроры, используя предоставленные законодательством широкие полномочия, нередко были вынуждены выполнять функции контролирующих органов.

В настоящее время экологическое законодательство сформировано, отлажена система государственного экологического надзора. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 акцент в деятельности органов прокуратуры смещен на надзор за исполнением законов контролирующими

(надзорными) органами и в первую очередь – на выполнение ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений. Несмотря на это, допускаются случаи подмены прокурорами органов государственного экологического надзора. Подобная практика устарела и должна быть искоренена.

Недостатки в деятельности органов, осуществляющих государственный экологический надзор, их пассивная позиция способствуют усугублению и нарастанию экологических проблем. В каждом случае бездействия органов государственного надзора прокурор должен устанавливать конкретных виновных лиц, не выполнивших свои должностные обязанности, принципиально ставить вопрос об ответственности как этих лиц, так и их руководителей. Мобилизация потенциала и максимально эффективное использование накопленного прокурорского опыта позволят добиться надлежащего осуществления органами управления и контроля возложенных на них полномочий.

Ежегодно органами прокуратуры выявляется порядка 300 тыс. нарушений законов в экологической сфере. Только в 2012 г. – 1 полугодии 2013 г. в целях устранения нарушений внесено 73 тыс. представлений, 108 тыс. должностных лиц привлечены к различным видам ответственности. По материалам прокурорских проверок возбуждено около 2 тыс. уголовных дел. В суды направлено свыше 61 тыс. исков на общую сумму 4,7 млрд руб. Руководствуясь приказами Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроры добивались не только устранения выявленных нарушений закона, но и полного возмещения причиненного окружающей среде вреда, восстановления нарушенных природных объектов.

Эффективность надзора, улучшение состояния законности в экологической сфере напрямую зависит от реального устранения нарушений закона. Выполнение требований прокурора о приведении хозяйственной деятельности в соответствие с природоохранными требованиями, восстановление нарушенных природных объектов нередко требует весьма значительных финансовых и временных затрат. В таких случаях прокурор не должен допу-

скать формализма. Необходимо в каждом конкретном случае тщательно оценить материально-технические и финансовые возможности допустившего нарушение субъекта, взвешенно подходить к формулированию требований и установлению сроков их выполнения. При внесении акта прокурорского реагирования следует руководствоваться п. 13 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», предписывающим прокурору оценивать возможные негативные последствия исполнения его требований, 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.

Органами прокуратуры Российской Федерации в последние годы наработан широкий спектр методов участия в правовой охране окружающей среды. Прежде всего, это координация правоохранительных органов по борьбе с преступностью в сфере экологии, взаимодействие прокуратур с органами 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 законов в сфере экологии. Это существенным образом способствует укреплению законности и правопорядка в стране, реализации конституционного права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду.

Особенно важно использовать потенциал межведомственного взаимодействия в целях решения экологических проблем, существующих длительное время, таких как проблема ликвидации накопленного экологического ущерба.

Трудно переоценить роль и значение деятельности российской прокуратуры в защите экологических прав граждан. На сегодняшний день большинство из них не в состоянии самостоя-

тельно защитить свое право на благоприятную окружающую среду. Причинами этого являются недостаточно высокий уровень правовой культуры населения, отсутствие полной и достоверной экологической информации, трудности с доказыванием причинно-следственной связи в случае причинения экологического ущерба. Осуществляя надзорную деятельность, прокуроры остро реагируют на поступающие от граждан и общественных организаций сигналы, проводят проверки по опубликованным в средствах массовой информации сведениям о нарушении законов. Однако этого недостаточно. Отсутствие достоверной информации о состоянии экологии в месте их проживания граждане нередко восполняют из различных сомнительных источников, доверяют слухам и домыслам. Поэтому прокурор должен не только требовать от органов государственной власти, местного самоуправления исполнения обязанностей по обеспечению населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды, но и сам вести активную работу по просвещению граждан, используя весь наработанный арсенал форм взаимодействия. Наиболее актуальные вопросы защиты экологических прав граждан должны стать поводом для встреч с населением, общественностью, освещаться прокуратурой в средствах массовой информации.

Сложная ситуация в экологической сфере требует максимальной концентрации усилий на «болевых» точках. В каждом регионе и даже населенном пункте имеются проблемы в области охраны окружающей среды и природопользования, требующие повышенного внимания прокурора. Проводимый Генеральной прокуратурой Российской Федерации анализ состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере экологии позволяет выделить наиболее значимые экологические проблемы, наметить результативные пути решения поставленных задач, а также меры по преодолению негативных тенденций.

Постоянного мониторинга требуют вопросы исполнения законодательства в сфере охраны лесов. В последние годы в связи с критическим распространением лесных пожаров значительные

усилия прокуроров сосредоточены на выполнении задач, определенных Генеральным прокурором Российской Федерации в приказе от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий» и указании от 11.05.2011 № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров».

Во исполнение этих документов прокурорами всех уровней налажен постоянный надзор за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров, проводится мониторинг пожарной опасности. За 2012 г. – 1 полугодие 2013 г. в сфере лесопользования вскрыто 80 тыс. нарушений законов, из них 42,5 тыс. – в сфере обеспечения пожарной безопасности лесов. По всем фактам приняты меры реагирования, установлен контроль за устранением нарушений в полном объеме. Вместе с тем, как показал пожароопасный период текущего года, проблема до конца не исчерпана. Перед прокурорами стоит задача максимально обеспечить упреждающий характер надзора. Поэтому необходимо по-прежнему самое пристальное внимание уделять выполнению уполномоченными органами обязанностей по предупреждению лесных пожаров, подготовке сил и средств пожаротушения к пожароопасному периоду, защите от лесных пожаров населенных пунктов, а также расходованию ими бюджетных средств строго по целевому назначению.

Требует повышенного внимания и проблема незаконных рубок, которые в отдельных случаях принимают промышленные масштабы. Распространены нелегальные вырубki лесных насаждений на особо охраняемых природных территориях. Выезды комиссий Генеральной прокуратуры Российской Федерации в регионы с наиболее сложной ситуацией в сфере охраны лесов показали недостаточность принимаемых органами государственной власти и правоохранительными органами мер по противодействию лесному браконьерству.

Необходимо усилить надзор за исполнением законов в деятельности органов Рослесхоза. Ослабленный надзор со стороны этих органов способствует незаконному выведению земель из состава лесного фонда, уничтожению ценных пород деревьев и другим нарушениям лесного законодательства, что недопустимо. Прокурорам следует активнее использовать полномочие по обращению в суды с исками в защиту лесов и о возмещении причиненного ущерба лесам.

Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств. В настоящее время в государственном реестре зарегистрировано почти 280 тыс. опасных производственных объектов. От состояния промышленной безопасности этих объектов, их противоаварийной устойчивости зависит не только бесперебойное обеспечение населения всеми видами ресурсов и продукции, но и жизнь и здоровье граждан. Необходимость защиты населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера требует от прокуроров усиления прокурорского надзора за исполнением законодательства о промышленной безопасности.

С марта 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 04.03.2013 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации», нормы которого направлены на повышение уровня защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от аварий на опасных производственных объектах и их последствий.

Принципиальная новизна и важность этих изменений требует от прокуроров корректировки организации прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности. Исходя из масштабов возможной угрозы для здоровья и жизни человека, ущерба окружающей среде в случае аварии первоочередное внимание должно уделяться вопросам обеспечения безопасности

объектов, которым присвоены I (чрезвычайно высокий) и II (высокий) классы опасности.

Остро стоит вопрос обеспечения промышленной безопасности объектов нефтегазодобывающего комплекса, в том числе объектов транспортировки углеводородного сырья. Значительное число аварий на магистральных и внутрипромысловых трубопроводах происходит из-за их повышенного износа и коррозионного разрушения. Многие компании уклоняются от проведения диагностики, ремонта, замены трубопроводов и устаревшего оборудования. При высоком риске возникновения чрезвычайных ситуаций значительное количество предприятий топливно-энергетического комплекса не готово к их ликвидации.

Неблагополучным остается состояние законности в сфере обращения с отходами. В России накоплено более 30 млрд тонн отходов. Переработке подвергается менее 40% промышленных отходов и лишь 7–10% твердых бытовых отходов. Более 80% полигонов не соответствуют установленным требованиям. Отсутствие системы утилизации и переработки ведет к постоянному накоплению отходов на полигонах, не соответствующих экологическим требованиям, и в несанкционированных местах, в том числе водоохраных зонах рек, санитарных зонах скважин питьевого водоснабжения, полосах отвода автомобильных и железных дорог, на участках лесного фонда и особо охраняемых природных территориях. Особую обеспокоенность вызывает состояние мест захоронения биологических отходов, зараженных бациллами сибирской язвы, обладающими способностью длительно сохраняться во внешней среде, образуя стойкие почвенные очаги на обширных территориях.

Задача обеспечения экологически безопасного обращения с отходами определена Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2012 № 2423-р утверждены конкретные мероприятия организационно-

правового и экономического характера, реализация которых позволит коренным образом изменить ситуацию.

Вместе с тем многое можно сделать уже сегодня. Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что зачастую загрязнение земель и вод отходами производства и потребления, атмосферного воздуха при горении свалок происходит вследствие элементарного несоблюдения санитарных и природоохранных норм. Прокурорам следует принимать исчерпывающие меры реагирования в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, игнорирующих требования закона об обязательной сортировке отходов и не принимающих должных мер к утилизации. Необходимо жестко пресекать нарушения хозяйствующими субъектами установленных требований к полигонам бытовых отходов, норм о лицензировании деятельности по захоронению опасных отходов, о содержании скотомогильников.

Преодолению накопившихся в этой сфере проблем содействует прокурорская практика по предъявлению к органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, предприятиям исков о приведении мест размещения отходов в соответствии с требованиями законодательства, ликвидации несанкционированных свалок и др. Подобная практика должна быть продолжена.

Важный участок прокурорского надзора – деятельность по предотвращению нарушений законов об охране водных объектов. Основной причиной загрязнения водных объектов, многие из которых служат источниками питьевого водоснабжения, остается сброс в поверхностные водные объекты загрязненных стоков. Большое количество предприятий имеют примитивные, не отвечающие современным требованиям очистные сооружения либо вообще сбрасывают сточные воды без очистки, не принимают мер к предупреждению и своевременному устранению аварийных ситуаций, не соблюдают установленные природоохранные и санитарные нормы и правила. Новые очистные сооружения не строятся

либо строятся крайне медленно. Остро стоит проблема подачи населению воды, отвечающей санитарным требованиям.

От своевременной реакции прокурора на бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, собственников по приведению систем водоснабжения и водоотведения в надлежащее состояние зависят здоровье граждан, будущих поколений, сохранность водных ресурсов. Следует добиться от уполномоченных органов принятия мер по охране источников питьевого водоснабжения, восстановлению водопроводов городских и сельских поселений, внедрению современных технологий подготовки питьевой воды; пресекать факты незаконного строительства и размещения объектов в водоохраных зонах береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ; не допускать нарушения установленных границ прибрежных защитных полос водных объектов и иных требований законодательства в целях предотвращения загрязнения, заиления водных объектов и истощения их вод.

Кроме того, необходимо обеспечить соблюдение предусмотренного Водным кодексом Российской Федерации права каждого гражданина пользоваться береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Прокурорские проверки свидетельствуют о распространенности фактов загрязнения водных объектов рыбохозяйственного значения и их водоохраных зон, незаконного осуществления на них хозяйственной деятельности. Сброс или поступление иным способом в водный объект вредных веществ свыше предельно допустимых концентраций и предельно допустимых уровней влечет изменение качества поверхностных вод и, как следствие, гибель рыбы и других водных биологических ресурсов. Подобные факты выявлялись в Забайкальском крае, Белгородской, Брянской, Калининградской, Кемеровской, Курганской, Ленинградской, Новгородской, Новосибирской, Орловской, Смоленской и других областях.

При осуществлении надзорной деятельности прокурорам следует не только принимать меры к пресечению незаконных действий и привлечению виновных лиц к ответственности, но и к возмещению вреда, причиняемого водным биоресурсам.

Не теряет актуальности вопрос противодействия незаконной добыче, переработке и реализации объектов животного мира и в первую очередь водных биологических ресурсов. Незаконный промысел водных биологических ресурсов и нелегального вывоза рыбной продукции за рубеж принял промышленные масштабы. Повсеместно распространены случаи незаконного вылова водных биологических ресурсов, их добычи с применением запрещенных орудий лова, реализации рыбной продукции, продажа которой не разрешена и занесенной в Красную книгу. С учетом этого нельзя допускать, чтобы борьба с браконьерством принимала вялотекущий характер. Между тем государственный контроль (надзор) в этой области не всегда адекватен ситуации.

Необходимо усилить надзор за деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, органов контроля в области охраны животного мира и биоресурсов. Тщательному изучению подлежит конкурсная и иная документация, на основании которой предоставляются рыбопромысловые участки и охотничьи угодья.

Надзорную деятельность надлежит осуществлять во взаимодействии с ФСБ России, МВД России, ФАС России и другими контролирующими органами. С целью выработки согласованных действий уполномоченных органов, направленных на обеспечение надлежащего функционирования рыбной отрасли, необходимо регулярно проводить межведомственные совещания по этому вопросу.

Следует активизировать прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха, уровень загрязнения которого в городах России остается высоким. Наибольшее количество населения проживает на территориях с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха диоксидом азота, взвешенными веществами, формальдегидом, фенолом, бензолом, свинцом.

Материалы проверок свидетельствуют о распространенном характере нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха со стороны предприятий, недостаточном государственном надзоре в этой области. Зачастую меры к устранению нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха принимаются предприятиями лишь после вмешательства органов прокуратуры. Повсеместно прокурорами пресекались факты осуществления предприятиями деятельности в отсутствие разработанных и согласованных в уполномоченном органе проектов организации санитарно-защитных зон объектов, разработанных и утвержденных проектов предельно допустимых выбросов, разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, бездействия по осуществлению производственного контроля на источниках выбросов, осуществлению лабораторного контроля в зоне влияния выбросов объекта.

Необходимо продолжить работу, используя весь спектр предоставленных полномочий. Поскольку практика прокурорского надзора свидетельствует о распространенности случаев уклонения органов, осуществляющих государственный экологический надзор, от расчета причиненного здоровью граждан и окружающей среде экологическими правонарушениями вреда, этому вопросу требуется уделять особое внимание.

Перечисленные проблемы в экологической сфере требуют глубокого анализа и принятия адекватных правовых решений в рамках предоставленных законом полномочий.

Весь арсенал прокурорских полномочий сосредоточен на главной цели – обеспечить законность и правопорядок в природоохранной сфере, защитить экологические права и свободы граждан.

Важным событием стало присуждение в этом году Западно-Байкальской межрайонной природоохранной прокуратуре награды Международной ассоциации прокуроров за особые достижения.

Названная прокуратура уже 27 лет надзирает за исполнением законов о защите озера Байкал, включенного в Список объек-

тов всемирного природного наследия ЮНЕСКО. В основном работа проводится именно мерами прокурорского реагирования вне уголовно-правовой сферы.

Указом Президента Российской Федерации 2013 год объявлен Годом охраны окружающей среды. Поддерживая инициативы Президента России, прокуратура продолжает обеспечивать верховенство закона в экологической сфере.

Подводя итог, целесообразно выделить круг задач органов прокуратуры, успешное решение которых окажет значительное профилактическое воздействие на правоотношения в экологической сфере:

активизировать прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства, в том числе об охране лесов, вод, недр, земель, животного мира, водных биологических ресурсов, атмосферного воздуха, об отходах производства и потребления, особо охраняемых природных территориях;

в каждом случае причинения вреда окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законов в области охраны окружающей среды добиваться от виновных лиц его возмещения в полном объеме;

обеспечить действенный прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности органов экологического надзора. Исключить в надзорной деятельности случаи подмены органами прокуратуры иных государственных органов;

организовать системный надзор за исполнением судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков экологической направленности, в том числе об устранении нарушений законодательства при сбросе сточных вод в водные объекты, обеспечении населения питьевой водой надлежащего качества, организации сбора и вывоза бытовых отходов на территории муниципальных образований и т.д. Обеспечить меры прокурор-

ского реагирования по каждому факту волокиты исполнительных действий;

при выявлении фактов уклонения органов, осуществляющих государственный экологический надзор, от выполнения обязанностей по предъявлению исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований либо занижения размера причиненного вреда, ставить вопрос об ответственности виновных в этом должностных лиц;

при осуществлении надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления добиваться от органов государственной власти, местного самоуправления, надзорных органов принятия мер по обеспечению экологически безопасного обращения с отходами, предотвращению вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду. Особое внимание уделять соблюдению требований законодательства при сборе, транспортировке и размещении медицинских, биологических и радиоактивных отходов;

если исчерпаны иные меры прокурорского реагирования – предъявлять в суд исковые заявления с требованием обязать органы, наделенные соответствующими полномочиями, устранять нарушения экологического законодательства;

обеспечить привлечение виновных в экологических правонарушениях лиц к дисциплинарной и административной ответственности;

направлять материалы о совершенных экологических преступлениях в органы предварительного расследования для привлечения виновных к уголовной ответственности;

продолжить усиленный прокурорский надзор в сфере обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов. Принципиально ставить вопрос о привлечении должностных лиц к административной ответственности в виде дисквалификации по ст. 9.1 КоАП РФ при выявлении фактов повторного нарушения требований промышленной безопасности или условий

лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов. Первоочередное внимание обращать на полноту и эффективность мер по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законов в названной сфере со стороны территориальных подразделений Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору;

обеспечить предупреждающий характер надзора в сфере охраны лесов от пожаров. Особое внимание уделять обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов, расположенных в лесной зоне. Принимать жесткие меры к должностным лицам органов власти, местного самоуправления, МЧС России, не использующих свои полномочия по подготовке к противопожарному сезону;

активизировать координационную деятельность правоохранительных и контролирующих органов для выработки согласованных действий по предотвращению и пресечению всех видов нелегального использования природных ресурсов (в том числе незаконной рубки лесов, браконьерства) и их незаконного оборота;

установить тесные контакты с общественными экологическими организациями с целью получения полной информации о фактах нарушения законодательства об охране природы;

в ежедневном режиме осуществлять мониторинг Интернета с целью выявления нарушений экологического законодательства;

принимать эффективные меры прокурорского реагирования по фактическому устранению выявленных фактов нарушений экологического законодательства;

доводить до сведения общественности в средствах массовой информации результаты деятельности прокуроров по надзору за исполнением экологического законодательства.

От деятельности прокуроров по надзору за исполнением природоохранного законодательства зависит здоровье нации и будущих поколений.

О ЗАДАЧАХ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ¹

Надзор в сфере экологической безопасности отнесен приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» к основным направлениям надзорной деятельности, которую прокуроры осуществляют, используя все доступные источники информации о нарушениях законодательства.

На современном этапе налажен эффективный механизм прокурорского надзора за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов. В России действует сеть природоохранных прокуратур. Прокуроры предотвращают и пресекают экологические правонарушения, принципиально ставят вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного ими материального ущерба.

Вместе с тем практика прокурорского надзора должна постоянно анализироваться и совершенствоваться с учетом насущных государственных задач, изменения законодательства и сложной экологической ситуации в стране и мире. Прокурорам следует системно прорабатывать широкий спектр вопросов, влияющих на экологическую безопасность: нарушения лесного, водного законодательства, промышленной безопасности, загрязнение почвы, атмосферного воздуха и др.

Мобилизация потенциала и максимально эффективное использование накопленного прокурорского опыта позволят добиться надлежащего осуществления органами управления и контроля возложенных на них полномочий. Мониторинг экологической ситуации свидетельствует о недостатках и упущениях в системе экологического контроля, что усугубляет «болевые точки» и приводит

¹ Опубликовано в журнале «Законность», № 4, 2012.

к серьезному ущербу окружающей природной среде, нарушениям прав граждан в этой сфере.

В 2011 г. органами прокуратуры Российской Федерации выявили около 300 тыс. нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования. По протестам прокуроров отменено и изменено более 7 тыс. незаконных правовых актов; о недопустимости нарушений экологического законодательства предостережено почти 7 тыс. лиц; по представлениям прокуроров более 30 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности; по постановлениям прокуроров привлечено к административной ответственности около 40 тыс. лиц; по материалам прокурорских проверок возбуждено 1242 уголовных дела; судами удовлетворено свыше 33 тыс. исков прокуроров в защиту права на благоприятную окружающую среду. В большинстве случаев прокуроры обращаются в суды с исковыми заявлениями в связи с нарушением законодательства об отходах производства и потребления – 16 307, об охране вод и атмосферного воздуха – 6639.

В последние годы приобрела общегосударственный масштаб проблема лесных пожаров. Ежегодно пожарами уничтожаются сотни тысяч гектаров лесов, ценные природные комплексы, гибнут люди, имущество. В 2011 г. площадь лесных возгораний с начала пожароопасного сезона по сравнению с 2010 г. выросла почти втрое. Должностные лица органов власти всех уровней и местного самоуправления систематически допускают нарушения противопожарного законодательства, не выполняют установленные законом обязанности по обеспечению пожарной безопасности в лесах и расположенных в лесной зоне населенных пунктах.

В 2011 г. прокурорами выявлено около 30 тыс. нарушений законов в этой сфере. В суды направлено более 3500 заявлений о понуждении органов власти, местного самоуправления к проведению противопожарных мероприятий. Внесено около 6000 представлений в органы власти, местного самоуправления, лесопользователям об устранении выявленных нарушений законов. По постановлениям прокуроров более 3200 арендаторов лесных участ-

ков, а также должностных лиц привлечено к административной ответственности. Должностным лицам объявлено около 2500 предостережений о недопустимости нарушений законов. Меры реагирования по фактам несоблюдения требований противопожарного законодательства приняты во всех регионах страны, и эта работа должна быть продолжена.

С учетом общественной опасности и массовых нарушений экологического законодательства в части охраны лесов от пожаров Генеральным прокурором Российской Федерации издано указание от 11 мая 2011 г. № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров», которым предписано считать данное направление одним из приоритетных и четко обозначены задачи органов прокуратуры.

Во всех регионах необходимо принять исчерпывающие меры к лицам, не выполняющим обязанности по созданию систем предупреждения и тушения лесных пожаров, соблюдению противопожарного режима, допустившим нецелевое использование бюджетных средств, а также по привлечению виновных лиц к уголовной и иной установленной законом ответственности.

Результаты работы показывают, что не всеми прокурорами данному направлению надзора уделяется надлежащее внимание. Прокурорам следует осознать, что они несут персональную ответственность за неисполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 февраля 2011 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий», а также указания Генерального прокурора Российской Федерации от 11 мая 2011 г. № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров».

Остается актуальной проблема незаконной рубки леса, в результате которой уничтожаются наиболее ценные породы деревьев. При нынешних объемах рубок лучшая часть кедровых деревьев может быть вырублена уже в ближайшие 15 лет.

Ежегодно прокурорами выявляется свыше 40 тыс. нарушений законодательства о лесопользовании. В 2011 г. судами удовлетворено более 5 тыс. исков прокуроров в защиту лесов и о возмещении причиненного незаконными вырубками ущерба; объявлено около 2500 предостережений о недопустимости нарушения закона; по представлениям прокуроров более 5 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности; около 6 тыс. лиц привлечено к административной ответственности по постановлениям прокуроров; по материалам прокурорских проверок возбуждено 759 уголовных дел.

Проведенная в 2011 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверка выявила многочисленные нарушения лесного законодательства. Необходимо усилить надзор за деятельностью органов Рослесхоза. Ослабленный контроль способствует незаконному выведению земель из состава лесного фонда, уничтожению ценных пород деревьев и другим нарушениям лесного законодательства, что недопустимо. Прокурорам следует активнее использовать полномочие по обращению в суды с исками в защиту лесов и о возмещении причиненного ущерба лесам; необходимо уделять внимание профилактике нарушений законодательства о лесопользовании.

Важный участок прокурорского надзора – деятельность по предотвращению нарушений законов об отходах производства и потребления. Состояние законности в этой сфере остается неудовлетворительным. Удельные показатели потребления воды, энергии и других ресурсов на единицу производимой продукции в России в 5-10 раз выше, чем в развитых странах мира. Большинство полигонов для складирования и захоронения отходов исчерпали свой ресурс и являются реальной угрозой окружающей среде и здоровью населения.

Преодолению накопившихся в этой области проблем содействует прокурорская практика по предъявлению к органам местного самоуправления исков о ликвидации несанкционированных мест размещения отходов, об обеспечении соблюдения техноло-

гии захоронения отходов и устранения нарушений при эксплуатации полигонов и санкционированных свалок ТБО, об оспаривании договоров на утилизацию отходов с хозяйствующими субъектами, не имеющими специальной лицензии, и др.

Прокурорам следует принимать исчерпывающие меры реагирования в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, игнорирующих требования закона об обязательной сортировке отходов и не принимающих должных мер к утилизации. Необходимо жестко пресекать нарушения хозяйствующими субъектами установленных требований к полигонам бытовых отходов, норм о лицензировании деятельности по захоронению опасных отходов, о содержании скотомогильников. Практика предъявления прокурорами исков к предприятиям, организациям в целях ликвидации несанкционированных мест размещения отходов должна быть продолжена.

Нарушения законодательства при обращении с отходами медицинской деятельности, в том числе ртутьсодержащими, создают угрозу быстрого распространения инфекций и массовых заболеваний. Недопустимы случаи, когда вопреки установленным требованиям законодательства отходы лечебно-медицинских, фармацевтические, ветеринарных учреждений, отнесенные к классу опасных и чрезвычайно опасных, не проходят обязательное термическое обезвреживание, а вывозятся совместно с неопасными отходами на свалки, где нет специальных секций для их утилизации.

Следует активизировать прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха, который является жизненно важным компонентом окружающей среды.

Уровень загрязнения атмосферного воздуха в городах Российской Федерации остается высоким. Наибольшее количество населения проживает на территориях с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха диоксидом азота, взвешенными веществами, формальдегидом, фенолом, бензолом, свинцом.

Материалы проверок свидетельствуют о распространенном характере нарушений законодательства об охране атмосферного воз-

духа со стороны предприятий, недостаточном государственном контроле в этой сфере. Зачастую меры к устранению нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха принимаются предприятиями лишь после вмешательства органов прокуратуры.

Например, только после обращения в суд Горно-Алтайского межрайонного природоохранного прокурора прекращена незаконная деятельность асфальтобетонного завода, расположенного в черте города. Предприятие осуществляло выбросы в атмосферный воздух вредных вещества (диоксид серы, азот, углерод, пыль) с превышением допустимых нормативов. В Нижегородской области прокурорами пресечены нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха со стороны 64 крупнейших предприятий и организаций области. В целях устранения нарушений прокурорами внесено 50 представлений, возбуждено 60 дел об административных правонарушениях. В Омской области прокурорами вскрыты нарушения закона у большинства предприятий, производящих выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух с превышением установленных нормативов. При этом деятельность более чем 3,5 тыс. предприятий осуществлялась без определения санитарно-защитных зон. В целях устранения нарушений прокурорами внесено 416 представлений, возбуждено 384 дела об административных правонарушениях, объявлено 29 предостережений, в суд направлено 128 исковых заявлений. Аналогичные нарушения устранены прокурорами Республики Дагестан, Кировской, Оренбургской, Свердловской, Смоленской, Ульяновской областей и других субъектов Федерации.

Необходимо продолжить эту работу, используя весь спектр полномочий, в том числе внесение представлений, возбуждение дел об административных правонарушениях, обращение в суд с исковыми заявлениями о незаконной деятельности предприятий в связи с выбросами в атмосферный воздух вредных веществ с превышением допустимых нормативов.

Упреждающий характер прокурорского надзора жизненно не-

обходим и в работе по надзору за исполнением законодательства об охране водных объектов. От своевременной реакции прокурора на бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в этой сфере зависят здоровье граждан, будущих поколений, сохранность водных ресурсов. К примеру, прокуратурой Тамбовской области установлено, что жителям подавалась питьевая вода, не отвечающая требованиям санитарных норм и правил по физико-химическим и биологическим показателям. Только после вмешательства прокуратуры органами местного самоуправления приняты меры по модернизации систем питьевого водоснабжения – начато строительство новых водопроводных сетей, установлено оборудование по ультрафиолетовому обеззараживанию питьевой воды.

В ряде случаев необходимо обращаться в суды с требованиями к хозяйствующим субъектам обеспечить нормативную очистку сбрасываемых стоков. Например, во исполнение решений судов в Самарской области прекратили осуществлять сброс неочищенных сточных вод в водные объекты более 20 водопользователей. Татарский межрайонный прокурор Новосибирской области предъявил в суд 5 исков о понуждении хозяйствующих субъектов, осуществляющих питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение, к надлежащей организации зон санитарной охраны источников водоснабжения. Иски прокурора удовлетворены и исполнены. Зоны санитарной охраны оборудованы водоснабжающими организациями в соответствии с требованиями законодательства – разработаны и утверждены проекты обоснования границ зон санитарной охраны, организован отвод сточных вод за пределы зон в систему канализации, водопроводные сооружения оборудованы необходимой аппаратурой для предотвращения загрязнения воды, контроля за ее качеством и др.

Кроме того, необходимо обеспечить соблюдение предусмотренного Водным кодексом РФ права каждого гражданина пользоваться береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осу-

щества любительского и спортивного рыболовства и прича-
ливания плавучих средств.

Следует добиться от уполномоченных органов принятия мер по
охране источников питьевого водоснабжения, восстановлению во-
допроводов городских и сельских поселений, внедрению совре-
менных технологий подготовки питьевой воды; пресекать факты
незаконного строительства и размещения объектов в водоохран-
ных зонах береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, во-
дохранилищ; не допускать нарушения установленных границ при-
брежных защитных полос водных объектов и иных требований за-
конодательства в целях предотвращения загрязнения, заиливания во-
дных объектов и истощения их вод; своевременно опротестовы-
вать незаконные нормативные правовые акты в этой сфере.

Комплексная работа по противодействию правонарушениям в
области охраны животного мира и водных биологических ресур-
сов требует от органов прокуратуры особого внимания.

В 2011 г. прокурорами выявлено более 21 тыс. нарушений зако-
нодательства об охране животного мира, в том числе водных био-
логических ресурсов; судами удовлетворено 1602 иска на сумму
свыше 180 млн. руб.; по результатам рассмотрения представлений
прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено око-
ло 2 тыс. лиц; по протестам прокуроров отменено и изменено 1394
незаконных правовых акта; по постановлениям прокуроров к ад-
министративной ответственности привлечено 2849 лиц; по мате-
риалам прокурорских проверок возбуждено 315 уголовных дел.

Анализ показал, что государственный контроль в области охра-
ны животного мира не всегда адекватен ситуации. Зачастую на
огромных территориях охотугодий государственный охотничий
контроль осуществляют лишь несколько инспекторов. Должност-
ные лица допускают превышения полномочий, наносящие ущерб
животному миру. К примеру, министерство лесного хозяйства,
природопользования и экологии Ульяновской области незаконно
передало в аренду юридическому лицу лесной участок площадью
49 484 га для ведения охотничьего хозяйства в отсутствие охотхо-

зяйственного соглашения. Нарушения закона устранены по требованию прокуроров.

Необходимо усилить надзор за деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, органов контроля в области охраны животного мира и биоресурсов. Следует проводить работу по предупреждению принятия органами местного самоуправления нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству.

Недопустимы ситуации, когда в нарушение норм ФЗ от 24 апреля 1995 г. «О животном мире» должностные лица выдают долгосрочные лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенным к объектам охоты.

Уполномоченные органы исполнительной власти и контролирующие органы обязаны своевременно принимать достаточные меры к недопущению антропогенного влияния на окружающую среду, в том числе фактов браконьерства, по вине которого снижается численность многих животных, занесенных в Красную книгу РФ, ценных пород рыб.

Следует продолжить деятельность по обеспечению законности в сфере безопасности гидротехнических сооружений.

Многие ГТС построены более 20–30 лет назад и требуют капитального ремонта. Это чревато возникновением аварийных ситуаций, особенно в период паводка. Все еще актуальна проблема бесхозных ГТС. Зачастую собственники и эксплуатирующие организации уклоняются от капитального ремонта, устранения различных неисправностей ГТС, разработки деклараций их безопасности, создания финансовых и материальных резервов для ликвидации возможных аварий.

Во взаимодействии с органами Ростехнадзора прокурорам необходимо держать на контроле все ГТС, представляющие наибольшую опасность. При этом акцентировать внимание на предупреждении нарушений законов, а в случае нарушений – добиваться их реального устранения и привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

Очень важно проводить работу с органами местного самоуправления, мерами прокурорского реагирования добиваясь от них постановки на учет бесхозных ГТС в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. Эта проблема зафиксирована во всех субъектах Федерации, и наиболее эффективной мерой в таких случаях является именно обращение прокурора в суд с иском о понуждении органов местного самоуправления обратиться в органы Росреестра с заявлениями о постановке на учет бесхозных ГТС, расположенных на соответствующей территории.

Анализ экологической ситуации, состояния законности и результаты проверок свидетельствуют о распространенности нарушений в сфере недропользования и промышленной безопасности.

По-прежнему нет должного внимания к экологическим проблемам со стороны органов власти. Остро стоит вопрос обеспечения промышленной безопасности, в частности, связанный с разливами нефти и нефтепродуктов при их добыче и транспортировке. Значительное число аварий на магистральных и внутрипромысловых трубопроводах происходит из-за их повышенного износа и коррозионного разрушения. Многие компании уклоняются от проведения диагностики, ремонта, замены трубопроводов и устаревшего оборудования. При высоком риске возникновения чрезвычайных ситуаций значительное количество предприятий топливно-энергетического комплекса не готово к их ликвидации.

Не всегда органы контроля принимают меры, направленные на устранение выявленных в ходе проверок нарушений и привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, что требует вмешательства органов прокуратуры.

Необходимо обеспечить должный уровень защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от негативного воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Задача прокуроров – добиться от органов Ростехнадзора выполнения своих полномочий в полном объеме; привлекать всех вино-

вных лиц к предусмотренной законом ответственности, своевременно реагировать на нарушения природоохранного законодательства предприятиями топливно-энергетического комплекса. Недопустимы факты пониженного контроля, отсутствия должной оценки и реагирования на несоблюдение предприятиями ТЭК, руководителями шахт и угольных разрезов режима профилактики возможных чрезвычайных ситуаций и готовности к их ликвидации.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства в экологической сфере должна быть комплексной, носить выраженный предупредительный и правозащитный характер.

Такая работа включает мониторинг СМИ, проверки по обращениям, плановые проверки, обсуждение наиболее острых вопросов на координационных совещаниях и заседаниях межведомственных рабочих групп.

В качестве эффективного профилактического воздействия целесообразна практика постоянного информирования населения о мерах по противодействию правонарушениям в сфере экологической безопасности в форме публикаций в СМИ, размещения информации в сети Интернет, выступлений на телевидении и радио. Не стоит забывать, что благоприятная экологическая обстановка напрямую зависит от эколого-правовой культуры граждан и представителей органов государственной власти.

Законодатель наделил органы прокуратуры широкими возможностями по защите конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, в том числе правом обращения в суд в защиту неопределенного круга лиц.

В условиях общих негативных экологических тенденций в стране и мире растет социальная значимость прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства, повышается объем работы и уровень ответственности прокуроров в условиях решения важнейших общегосударственных задач. Требуется глубоко и комплексно анализировать все имеющиеся проблемы в сфере экологической безопасности, своевременно и взвешенно, в

рамках предоставленных законом полномочий, принимать по ним правовые решения, ориентируясь на качество, результативность и правозащитный характер надзорной деятельности.

ЗАЩИТА ПРАВА НА ПРОЖИВАНИЕ В ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЧИСТОЙ СРЕДЕ – ОДНА ИЗ НАШИХ ГЛАВНЫХ ЗАДАЧ¹

Начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генпрокуратуры РФ Анатолий Паламарчук рассказал о том, какие экологические аспекты находятся в сфере внимания прокуроров.

В России начата реализация мер по созданию современной эффективной системы управления в природоохранной сфере. Президент РФ в ежегодном Послании Федеральному Собранию подчеркнул необходимость оценки реального состояния всех загрязненных территорий, и рассматривать этот уровень в качестве стартового для осуществления программ минимизации негативного воздействия на окружающую среду и накопленного ранее экологического ущерба. О деятельности органов прокуратуры в области обеспечения экологической безопасности в интервью «Интерфаксу» рассказал начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генпрокуратуры РФ Анатолий Паламарчук.

- Анатолий Владимирович, как можно оценить состояние законности в сфере обеспечения экологической безопасности? Какие проблемы находятся в зоне особого внимания прокуроров?

- В поле зрения прокуроров целый спектр объектов надзора, в целом составляющих понятие экологической безопасности. Основные из них: нарушения лесного, водного законодательства, промышленной безопасности, загрязнение почвы, атмосферного

¹Интервью информационному агентству «Интерфакс». 12.05.2011.

воздуха и т.д. Эти вопросы находятся на постоянном контроле. В системе органов прокуратуры эффективно действует сеть специализированных природоохранных межрайонных прокуратур. Их задача – добиться надлежащего и полного осуществления возложенных полномочий органами управления и контроля.

- В период весеннего половодья и паводков особую озабоченность вызывает неблагополучное состояние гидротехнических сооружений. Что предпринимают органы прокуратуры?

- Прокуроры обеспокоены состоянием гидротехнических сооружений (ГТС). Многие из них построены более 20-30 лет назад и требуют капитального ремонта. Это чревато возникновением аварийных ситуаций, особенно, в период паводка. Число бесхозных ГТС превышает 7 тысяч. Многие собственники и эксплуатирующие организации уклоняются от капитального ремонта, устранения различных неисправностей ГТС, разработки деклараций их безопасности, создания финансовых и материальных резервов для ликвидации возможных аварий. Прокурорами в 2010 году было выявлено около 6 тыс. нарушений законодательства в этой сфере. Например, только в результате принятых Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой мер за два последних года собственниками отремонтировано 58 ГТС, по 51 ГТС разработаны мероприятия по приведению в надлежащее техническое состояние, разработано и утверждено 29 деклараций безопасности, 56 – находятся в стадии разработки. На указанные цели в Чувашии, Астраханской, Вологодской, Ивановской, Нижегородской областях из различных источников выделено более 370 миллионов рублей. Органами прокуратуры в 2010 году с привлечением специалистов Ростехнадзора были проверены все бесхозные ГТС, представляющие наибольшую опасность. Для устранения нарушений внесено более 1,8 тыс. представлений. В суды общей юрисдикции и арбитражные суды направлено свыше 2 тыс. исков и заявлений. К административной ответственности по постановлениям прокурора привлечено более 450 лиц, предостережено свыше 200 лиц.

- Как прокуратура может повлиять на ситуацию с бесхозными ГТС?

- Местные власти крайне неохотно принимают меры по постановке бесхозных ГТС на учет. Практически во всех субъектах РФ выявлены фаты уклонения органов местного самоуправления от постановки на учет таких ГТС в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. Наиболее эффективной мерой в таких случаях является обращение прокурора в суд. Так, в Алтайском крае из 22 исков о признании ГТС бесхозным имуществом и постановке их на учет 17 уже исполнены. По тем же основаниям принимались меры реагирования прокурорами Краснодарского и Пермского краев, Брянской, Воронежской, Калужской, Курской, Московской, Оренбургской, Пензенской, Ростовской и других областей. По требованию Генпрокуратуры, Ростехнадзором осуществляется подготовка необходимых нормативных правовых актов по обеспечению безопасности ГТС, в том числе бесхозных.

- Чистая питьевая вода – одна из главных составляющих здоровья граждан. Принимаются ли меры для предотвращения загрязнения водных объектов?

- В 2010 г. по представлениям прокуроров за нарушения законодательства в части охраны природных объектов от загрязнения к дисциплинарной ответственности привлечено 4 тыс. должностных лиц. По постановлениям прокурора к административной ответственности привлечено более 28 тыс. лиц. Должностные лица территориальных органов Росприроднадзора и Роспотребнадзора, органов исполнительной власти субъектов РФ зачастую пассивны в установлении и пресечении нарушений законодательства, привлечении виновных лиц к ответственности, предъявлении исков в суды, направлении материалов в правоохранительные органы. Пресекается бездействие органов госвласти и местного самоуправления, которые не принимают достаточных мер по охране источников питьевого водоснабжения, восстановлению водопроводов городских и сельских поселений, внедрению современных

технологий подготовки питьевой воды. Прокуратурой Тамбовской области установлено, что жителям Гавриловского района и г. Мичуринска подавалась питьевая вода, не отвечающая требованиям санитарных норм и правил по физико-химическим и биологическим показателям. Только после вмешательства прокуратуры органами местного самоуправления приняты меры по модернизации систем питьевого водоснабжения – начато строительство новых водопроводных сетей, установлено оборудование по ультрафиолетовому обеззараживанию питьевой воды.

- Загрязнение большинства водных объектов страны происходит из-за сброса в водоемы неочищенных хозяйственно-бытовых и промышленных сточных вод. Как прокуратура борется с нарушителями?

- К предприятиям, эксплуатирующим очистные и водозаборные сооружения, не отвечающие современным требованиям или сбрасывающим загрязненные воды, без какой-либо очистки, принимаются меры прокурорского реагирования. Например, во исполнение решений судов в Самарской области прекратили осуществлять сброс неочищенных сточных вод в водные объекты более 20 водопользователей.

- Какая ситуация в России с защитой водных биологических ресурсов, животного мира?

- Прокурорами проводятся как плановые проверки в этой сфере, так и проверки по отдельным обращениям. Кроме того, ведется мониторинг СМИ. Наиболее острые вопросы обсуждаются на координационных совещаниях и заседаниях межведомственных рабочих групп. Всего в 2010 году прокурорами выявлено более 20-ти тысяч нарушений законодательства об охране животного мира, в том числе водных биологических ресурсов. В суд направлено более 2600 исков на сумму свыше 220 тыс. руб. По результатам рассмотрения представлений прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено более 1600 лиц. Кроме того, по протестам прокуроров отменено и изменено 1667 незаконных правовых актов. По постановлениям прокурора к административной ответ-

ственности привлечено около 2500 лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 359 уголовных дел. Проведена работа по предупреждению принятия органами местного самоуправления нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. Привлекаются к ответственности должностные лица, которые в нарушение норм Федерального закона «О животном мире» выдают долгосрочные лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенным к объектам охоты. Устраняются нарушения при выдаче лицензий без обеспечения требования о гласности и учета мнения местного населения, как это предусмотрено законом. Анализ показал, что государственный контроль в области охраны животного мира не всегда адекватен ситуации. Например, в Краснодарском крае при наличии на территории края 94 тыс. охотников и общей площади охотугодий около 6 млн. га, государственный охотничий контроль осуществляют лишь 19 инспекторов. В Астраханской области территорию, превышающую 205 тыс. га, обслуживает только 13 егерей, при установленных законодательством о животном мире нормах 1 егерь на 10 тыс. га. Вместе с тем должностными лицами допускаются превышения полномочий, наносящие ущерб животному миру. К примеру, министерство лесного хозяйства, природопользования и экологии Ульяновской области незаконно передало в аренду юридическому лицу лесной участок площадью 49484 га для ведения охотничьего хозяйства в отсутствие охотхозяйственного соглашения. Нарушения закона устранены по требованию прокуроров.

- Бытовые отходы – одна из основных угроз экологической безопасности и здоровью населения в России. Что предпринято органами прокуратуры для нормализации обстановки?

- Наибольшую социальную значимость в современных условиях приобрела проблема утилизации и переработки бытовых отходов. В России накоплено более 87 млрд. тонн отходов, из которых утилизируется не более 30%. Остальные размещаются на свалках и полигонах, занимающих в общей сложности свыше 250 тыс. га земельных площадей. В целом количество несанкционирован-

ных свалок увеличилось до 14 тысяч. Прокурорами принимаются меры прокурорского реагирования в отношении органов государственной власти, местного самоуправления, юридических лиц, которые игнорируют требования закона. Пресекаются нарушения хозяйствующими субъектами установленных требований к полигонам бытовых отходов, норм о лицензировании деятельности по захоронению опасных отходов. В поле зрения прокуроров находятся и лечебно-медицинские учреждения в связи с нарушениями закона при обращении отходов. В 2010 г. прокурорами внесено более 31 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 4 тыс. лиц. По постановлениям прокурора к административной ответственности привлечено более 28 тыс. лиц. Опротестовано более 3,5 тыс. незаконных нормативных правовых актов. Число направленных в суды исков превышает 24 тыс.

- Какая работа проводится по борьбе с загрязнением атмосферного воздуха?

- Материалы прокурорских проверок свидетельствуют о распространенном характере нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха со стороны более 3,5 тыс. предприятий, недостаточном государственном контроле в этой сфере. Нередки случаи, когда меры к устранению нарушений законодательства об охране атмосферного воздуха принимаются предприятиями лишь после вмешательства органов прокуратуры. К примеру, только после обращения в суд Горно-Алтайского межрайонного природоохранного прокурора была прекращена незаконная деятельность асфальтобетонного завода, расположенного в черте города. Предприятие осуществляло выбросы в атмосферу таких вредных веществ как диоксид серы, азот, углерод, пыль с превышением допустимых нормативов. В Нижегородской области прокурорами пресечены нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха со стороны 64 крупнейших предприятий и организаций области. В целях устранения нарушений прокурорами внесено 50 представлений, возбуждено 60 дел об административных право-

нарушениях. В Омской области прокурорами вскрыты нарушения закона у большинства предприятий, производящих выбросы вредных веществ в атмосферу с превышением установленных нормативов. При этом деятельность более чем у 3,5 тыс. предприятий осуществлялась без определения санитарно-защитных зон. Прокурорами внесено 416 представлений, возбуждено 384 дела об административных правонарушениях, объявлено 29 предостережений, в суд направлено 128 исковых заявлений. Аналогичные нарушения устранены прокурорами Республики Дагестан, Кировской, Оренбургской, Свердловской, Смоленской, Ульяновской областей и других субъектах РФ.

- В прошлом году резко возросло число природных пожаров, повлекших гибель людей, ущерб лесному фонду, лишивших крова более 3,5 тыс. человек. Какие меры принимаются органами прокуратуры для недопущения повтора ситуации?

- Должная охрана лесов не обеспечивается. В 2010 году на территории России возникло более 32 тысяч лесных пожаров на общей площади более 2,3 млн. га, что сопоставимо с площадью Республики Марий Эл. В 2010 г. прокурорами проведены масштабные проверки региональных чиновников на предмет готовности к пожарам. В результате выявлено более 15 тыс. нарушений закона, опротестовано свыше 300 незаконных правовых актов. В целях устранения допущенных нарушений внесено более 4,3 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено свыше 1000 виновных лиц. В суды направлено 1,7 тыс. исков и заявлений, по постановлениям прокуроров привлечено к административной ответственности 1,6 тыс. человек, объявлено около 3,7 тыс. предостережений о недопустимости нарушений закона. Проверки показали, что принимаемые органами исполнительной власти субъектов Федерации меры к устранению нарушений в области лесных отношений не соответствуют степени общественной опасности. Выявлена неудовлетворительная работа авиационного блока в лесной зоне. С нарушениями осуществляется противопожарное обустройство территории

лесного фонда. Не оперативно вводятся запреты на доступ населения в леса и режимы чрезвычайной ситуации. Работа продолжена и в текущем году. Генпрокуратурой в марте 2011г. проведена проверка исполнения законодательства по вопросам пожарной безопасности в лесах. По ее результатам в Рослесхоз внесено представление об устранении нарушения закона. В настоящее время при координирующей роли Генпрокуратуры действует межведомственная рабочая группа, реализуется план совместных мероприятий по предупреждению, выявлению и устранению нарушений законодательства в сфере лесопользования, в том числе по охране лесов от пожаров. Соответствующая координационная работа деятельности правоохранительных органов организована и в регионах.

- Как Вы оцениваете уровень защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от негативного воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера?

- Анализ экологической ситуации, состояния законности и результаты проверок, проведенных прокурорами в 2010 г., свидетельствуют о распространенности нарушений, в том числе в сфере недропользования и промышленной безопасности. Приходится констатировать отсутствие должного внимания к экологическим проблемам со стороны органов власти. Остро стоит проблема обеспечения промышленной безопасности, в том числе связанная с разливами нефти и нефтепродуктов при их добыче и транспортировке. Значительное число аварий на магистральных и внутрипромысловых трубопроводах происходит из-за их повышенного износа, в том числе по причине коррозионного разрушения. Многие компании уклоняются от проведения диагностики, ремонта, замены трубопроводов, а также замены физически и морально устаревшего оборудования. При высоком риске возникновения чрезвычайных ситуаций значительное количество предприятий топливно-энергетического комплекса не готово к их ликвидации. Выявлены факты непринятия органами контроля мер, направ-

ленных на устранение выявленных в ходе проверок нарушений и привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности. Так, в Республике Татарстан при проверке производственного объекта ООО «Газпром Трансгаз Казань» государственным инспектором Приволжского управления Ростехнадзора выявлены нарушения требований промышленной безопасности, однако виновные лица не были привлечены к ответственности. В этой связи Казанским межрайонным природоохранным прокурором приняты меры к устранению выявленных нарушений закона. По представлению прокурора должностные лица названного управления привлечены к дисциплинарной ответственности. В декабре 2010 г. органами прокуратуры Ямало-Ненецкого автономного округа проведена проверка исполнения природоохранного законодательства в 42 предприятиях топливно-энергетического комплекса. Выявлено более 200 нарушений закона, для их устранения принесен 1 протест, внесено 29 представлений, направлено 1 заявление в суд, возбуждено 100 дел об административном правонарушении, 49 из которых рассмотрены с наложением штрафов. По материалам прокурорских проверок возбуждено 5 уголовных дел. По факту утечки нефтепродуктов из трубопровода и загрязнения поверхности реки Колва в Республике Коми прокуратурой г. Усинска в отношении юридического лица вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении. Кроме того, генеральному директору внесено представление об устранении нарушений закона. Представление рассмотрено и удовлетворено. Печорской природоохранной межрайонной прокуратурой направлено в суд исковое заявление о взыскании с виновного ущерба, причиненного водному объекту, на общую сумму более 10 млн. руб. Работа природоохранных и территориальных прокуроров по надзору исполнением экологического законодательства находится на постоянном контроле Генпрокуратуры России.

РАЗДЕЛ 4.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ¹

Обеспечение законности процессов экономических преобразований в целях эффективного функционирования экономической системы страны является стратегической задачей в деятельности российской прокуратуры.

Ключевые направления надзорной работы в сфере экономики, на которых должны быть сосредоточены усилия прокуроров, определены 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». Это надзор за исполнением законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства. Особое внимание требуется уделять вопросам законности распоряжения государственным имуществом, выявления и пресечения фактов легализации преступных доходов, противодействию коррупции.

В последние годы приоритетные направления деятельности в сфере экономики для органов прокуратуры обуславливались общей экономической ситуацией в стране и мерами, принимаемыми руководством государства для решения первостепенных задач, успешность реализации которых в немалой степени зависит от качества надзорного сопровождения прокуратуры.

¹Опубликовано в сборнике методических материалов «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экономики». – М.: Академия генеральной прокуратуры РФ, 2010.

Достаточно отметить, что ставшие традиционными на протяжении последних лет в деятельности органов прокуратуры плановые проверки исполнения бюджетного законодательства, законодательства о государственной и муниципальной собственности корректировались с учетом происходящих не только в стране, но и в мировой экономике процессов.

Так, серьезные системные сбои, связанные с мировым финансовым кризисом, не могли не отразиться на состоянии российской экономики, поставили под угрозу исполнение взятых на себя государством обязательств в социальной сфере, потребовали минимизации бюджетных расходов.

В связи с поручением Президента Российской Федерации Генеральной прокуратурой Российской Федерации принят ряд организационных и практических мер, направленных на укрепление законности в экономической и социальных сферах. Для эффективного осуществления надзорных полномочий внедрены новые методы работы, основанные на прогнозировании угроз состоянию законности в целях их заблаговременного предотвращения и избрания правильной тактики действий.

Указанием 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» определены приоритетные направления работы в сфере экономики. В этих условиях, в первую очередь, огромное значение приобрело строго целевое использование и сохранность бюджетных средств, направляемых на выполнение социальных программ по защите населения, реализацию приоритетных национальных проектов и целевых программ, поддержание реального сектора экономики, и активизация деятельности правоохранительных и иных уполномоченных государственных органов по контролю за их сохранностью, своевременному выявлению и пресечению правонарушений как в рамках установленной компетенции, так и в сфере совместных действий.

Практика прокурорского надзора показала, что достижение ощутимых результатов возможно только при условии надлежащего межведомственного взаимодействия и координации действий уполномоченных государственных органов. В связи с этим Генеральной прокуратурой Российской Федерации активизирована деятельность Межведомственной рабочей группы по противодействию преступлениям в сфере экономики, созданной по поручению Президента Российской Федерации с участием Федеральной службы безопасности, Министерства внутренних дел, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Банка России.

В рамках названной Межведомственной группы разработаны и осуществляются мероприятия по борьбе с хищениями средств, выделенных в качестве государственной поддержки, а также со злоупотреблениями служебным положением государственными и банковскими служащими, фиктивными банкротствами и рейдерскими захватами, антимонопольными и налоговыми правонарушениями, незаконными операциями на рынке ценных бумаг. Аналогичные межведомственные рабочие группы успешно функционируют в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации создан постоянно действующий штаб по организации совместных мероприятий. Налажен оперативный обмен информацией между участниками Межведомственной группы. В наиболее острый период кризиса для координации проведения конкретных проверочных мероприятий в еженедельном режиме проводились заседания группы оперативного взаимодействия.

Таким образом, для решения задачи по обеспечению сохранности средств государственной поддержки создан механизм, позволяющий установить действенный прокурорский надзор за исполнением законов в финансово-кредитной сфере.

Практика показала, что совместная работа Генеральной прокуратуры Российской Федерации с Центральным банком Российской Федерации, деятельность Межведомственной рабочей группы с

участием представителей правоохранительных органов в период мирового финансового кризиса позволили обеспечить сохранность средств государственной поддержки банковского и финансового секторов.

Так, в целом по Российской Федерации снизились объемы операций по переводу денежных средств из безналичной формы в наличную по основаниям, требующим особого внимания, а также по выводу денежных средств за рубеж по сомнительным сделкам с товарами, не пересекающими таможенную границу Российской Федерации, услугами и ценными бумагами. Совместными действиями участников Межведомственной группы пресечена незаконная деятельность ряда коммерческих банков, отмывавших денежные средства, полученные в теневом секторе экономики. В результате скоординированного межведомственного взаимодействия налоговыми органами доначислено более 1 млрд. руб.

Эффективной формой работы является создание рабочих групп в целях защиты прав банков с долей участия государства в уставном капитале и их вкладчиков для организации взаимодействия органов прокуратуры и банков. Например, в результате такой совместной работы погашена задолженность по уплате кредита в размере одного миллиарда долларов США, полученного одним из заемщиков ОАО «Сбербанк России».

В обеспечении экономической безопасности государства важнейшее значение имеет борьба с легализацией преступных доходов. По оценкам специалистов, в России ежегодно легализуется порядка 300 млрд. руб., причем данные посягательства имеют высокую латентность и, в основном, совершаются организованными преступными группами в трансграничном пространстве.

Консолидированными усилиями удалось устранить угрозу кризиса в финансовой и банковской системах, но проблемы в этой сфере остаются. Поэтому необходимо сохранить практику совместной работы прокуратуры, контролирующих, правоохранительных органов, банков и бизнес-сообществ по обеспечению сохранности средств господдержки. Полученная в ходе межведом-

ственного взаимодействия информация должна быть основой проверок, по результатам которых необходимо оперативно принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования, в том числе уголовно-правового характера.

Основной принцип работы органов прокуратуры в современных условиях – строгая обоснованность всех действий, недопущение помех процессу стабилизации экономики.

Прокурорам необходимо обратить внимание на вопросы надлежащего учета государственной собственности, регистрации прав на недвижимое имущество. Собственность является фундаментом всей системы общественных отношений. Она имеет исключительное экономическое и стратегическое значение. От того, каким образом регулируются вопросы собственности, зависит устойчивость, благополучие, а зачастую и само существование любого общества, как, впрочем, и каждого отдельного его члена.

При этом сфера оборота собственности связана с принятием решений, имеющих высокую цену, что создает наиболее благоприятную почву для многочисленных коррупционных проявлений. Неслучайно проверки законности использования государственного имущества вошли в Национальный план противодействия коррупции. В связи с этим вопросы обеспечения сохранности государственного имущества и противодействия коррупции при его использовании приобретают особое значение.

Следует жестко пресекать факты неправомерного отчуждения государственного имущества, в том числе акций, находящихся в государственной собственности, нарушения порядка сдачи в аренду объектов государственной и муниципальной собственности, в том числе закрепленных на праве хозяйственного ведения, оперативного управления. Не теряет актуальности прокурорский надзор за деятельностью уполномоченных государственных контролирующих органов и их территориальных подразделений при выполнении возложенных на них функций в сфере управления и распоряжения федеральным имуществом.

В современных условиях надзор за исполнением антимоно-

польного законодательства, противодействие ценовым сговорам обоснованно входят в число приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. В связи с повышением цен на основные продукты питания в настоящее время следует активизировать оперативное взаимодействие по обеспечению исполнения антимонопольного законодательства, пресечению фактов ценового сговора и спекуляции, необоснованного повышения цен. Задача прокуроров – установить мониторинг ситуации в области ценообразования на внутреннем рынке, своевременно принимать меры прокурорского реагирования, направленные на пресечение фактов ценовых сговоров, нарушения законодательства о торговле, ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц.

Именно правильно организованный мониторинг в сочетании с надлежащей реализацией прокурорами надзорных полномочий обеспечил в стране реальную доступность жизненно необходимых лекарственных средств и стабильность рынка лекарств. В результате принятых мер прокурорского реагирования по устранению нарушений законодательства около тысячи организаций оптовой и розничной торговли лекарственными средствами привели используемые надбавки к уровню, установленному субъектами Российской Федерации, и снизили цены на лекарства.

Одной из социально значимых экономических сфер является тарифное регулирование. Крайне важно организовать эффективный прокурорский надзор за состоянием законности в области регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, товары и услуги организаций жилищно-коммунального комплекса, чтобы защитить права потребителей энергоресурсов в условиях лоббирования и продвижения своих интересов собственниками энергетических предприятий, стремящимися переложить на них производственные и непроизводственные затраты. Прокурорам необходимо активизировать работу по восстановлению законности в данной сфере, настойчиво добиваясь результата прокурорского реагирования не только на досудебной стадии, но и в судебных инстанциях.

Современная бюджетная политика Российского государства, ориентированная на конечный результат, требует создания условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными и муниципальными финансами, государственной и муниципальной собственностью, оптимизации форм и способов финансового контроля, повышающих его действенность. В этих условиях, а также при значительном увеличении объемов финансовых ресурсов, расширении круга участников финансовой деятельности, использующих бюджетные денежные средства, назрела необходимость выработки новых подходов к обеспечению надлежащего контроля и надзора за обеспечением целевого и эффективного использования бюджетных средств.

Например, Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведены масштабные проверки в государственных корпорациях с учетом специфики правового положения указанных объектов надзора. Проверялась процедура осуществления закупок для нужд государственных корпораций, на которые затрачивались бюджетные средства, однако не применялись положения Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Правовой статус работников государственных корпораций, на которых не распространяются ограничения и запреты, установленные для государственных служащих, обеспечил им, при отсутствии четких показателей эффективности деятельности корпораций, выплаты малообоснованных премий и бонусов, предоставление социальных льгот и компенсаций, не сопоставимых с привилегиями государственных служащих.

Предложения о совершенствовании деятельности государственных корпораций, в том числе законодательного характера, направлены Президенту Российской Федерации.

Одной из основных задач прокурорского надзора на современном этапе стало выявление и устранение нарушений закона при размещении заказов, которые не позволяют эффективно использовать средства бюджетов, оказывают негативное влияние на разви-

тие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности установленных процедур, создают предпосылки для различных коррупционных проявлений и иных злоупотреблений.

Рынок государственных и муниципальных закупок постоянно развивается, объем средств, выделяемых на закупку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, уже достиг 4 трлн. руб. При этом бюджетные обязательства органами власти и управления стабильно выполняются, и победа в конкурсе на заключение государственного и муниципального контракта практически гарантирует объемы работ и оплату за их выполнение. С ростом прозрачности и доступности процедуры размещения заказов стали проявляться факты картельных сговоров их участников.

В целях регламентации прокурорской деятельности на данном направлении приняты необходимые организационно-распорядительные меры, для оперативного выявления и пресечения нарушений закона обеспечено взаимодействие с иными уполномоченными государственными органами, организованы соответствующие надзорные мероприятия с использованием всего комплекса предоставленных полномочий и применением мер реагирования.

В настоящее время прокурорами накоплен достаточный положительный опыт работы по надзору за исполнением законодательства в сфере размещения заказов. Однако изменяющееся законодательство и новые условия проведения процедуры закупок вносят определенные коррективы в сложившийся алгоритм прокурорских действий. Процесс перехода с 1 января 2011 г. открытых аукционов, проводимых субъектами Российской Федерации и муниципальными заказчиками, на электронные площадки потребует от прокуроров обновления методики и тактики прокурорского надзора в данной сфере.

Формирование среднего класса, необходимым условием которого является развитие малого бизнеса, становится стратегической задачей повышения политической, экономической и социаль-

ной стабильности в российском обществе. В связи с этим создание эффективной системы комплексной поддержки малого и среднего предпринимательства стало одним из приоритетных направлений государственной экономической политики России на современном этапе, в реализации которой важное место отводится органам прокуратуры.

Новым импульсом в этой работе послужило принятие в декабре 2008 г. Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В настоящее время сформирована ведомственная нормативная база, в том числе издан приказ, регламентирующий порядок действий прокуроров по согласованию в органах прокуратуры проведения внеплановых проверок субъектов малого и среднего бизнеса. Создана автоматизированная система формирования сводного плана проведения плановых проверок и согласования внеплановых проверок. В соответствии с требованиями закона Генеральной прокуратурой Российской Федерации сформирован сводный план проведения плановых проверок на 2010 г. Данный план размещен на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет. Одновременно всеми прокурорами субъектов Российской Федерации на своих сайтах размещены части единого сводного плана в пределах соответствующего региона. В процессе формирования плана органами прокуратуры Российской Федерации были рассмотрены предложения контролирующих органов о включении в него 1,2 млн. проверок субъектов предпринимательства. В ходе проверки законности и обоснованности данных предложений прокурорами исключены как несоответствующие требованиям закона 570 тыс. проверочных мероприятий (48%).

Разработаны и направлены на места методические рекомендации по реализации новых функций. В Центральном аппарате Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также во всех прокуратурах субъектов Российской Федерации проведе-

ны организационно-штатные мероприятия, созданы специальные подразделения, призванные обеспечить надлежащий надзор в указанной сфере правоотношений, проведены рабочие встречи (совещания) с участием контролирующих (надзорных) органов, а также представителей малого и среднего предпринимательства.

Для оперативного получения сведений о нарушениях закона следует продолжить практику делового и конструктивного взаимодействия с общественными организациями предпринимателей – «Опорой России» и «Деловой Россией», в том числе в рамках работы общественных советов по защите малого и среднего бизнеса при прокуратурах субъектов Федерации. Представители общественности входят в состав Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. На ее сайте открыт раздел «Прокурорский надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности».

Результаты проводимой работы свидетельствуют об эффективности принимаемых мер по защите прав предпринимателей и снижению административного давления на их деятельность. Вместе с тем прокурорам на местах необходимо использовать весь спектр полномочий по защите прав субъектов предпринимательской деятельности, вплоть до передачи материалов в следственный орган в отношении руководителей контролирующих органов.

Организация прокурорского надзора в данной сфере должна быть построена таким образом, чтобы обеспечить прозрачность всей контрольной деятельности в стране, придать ей правовой, антикоррупционный характер, избавить субъекты предпринимательской деятельности от внеплановых и необоснованных проверок, а также гарантировать принятие взвешенных, глубоко проработанных и объективных решений о проведении проверочных мероприятий.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации организован постоянный мониторинг нормативных правовых актов федеральных органов

исполнительной власти и субъектов Российской Федерации в целях выявления и устранения норм, противоречащих федеральному законодательству в части, касающейся осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В деле создания единого правового пространства в сфере осуществления государственного и муниципального контроля органам прокуратуры отводится значительная роль. Усилиями прокуроров следует добиться повсеместной реализации высшими должностными лицами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по определению органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности, порядка организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора).

Упреждающий характер прокурорского надзора призван обеспечить недопущение принятия нормативных правовых актов, содержащих положения, противоречащие федеральному законодательству и создающие ограничения прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Укреплению законности и правопорядка в сфере предпринимательской деятельности будет способствовать заключенное Соглашение о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, направленное на обеспечение защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, в том числе малого и среднего бизнеса.

В рамках указанного Соглашения ведется разработка и реализация мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение коррупционных проявлений, недобросовестной конкуренции, преодоление административных барьеров, рейдерских захватов предприятий и незаконного передела собственности, а также мероприятий, направленных на защиту рынка от контрафакт-

ной и фальсифицированной продукции; проведение совместного мониторинга нормативных правовых актов на предмет наличия в них коррупциогенных положений; организацию и проведение мониторинга соблюдения прав и интересов предпринимателей.

Положительной оценки заслуживает стремление к активному взаимодействию органов прокуратуры и торгово-промышленных палат на местах, которыми заключаются подобные соглашения.

Не теряет актуальности работа органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о запрете деятельности, связанной с организацией и проведением азартных игр вне специально отведенных зон. В целях обеспечения исполнения требований закона органами прокуратуры Российской Федерации принят комплекс мер по выявлению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность по организации и проведению азартных игр.

В связи с недостаточностью правового регулирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации внесены предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленные на введение уголовной и административной ответственности за незаконную организацию азартных игр и за вовлечение в занятие ими несовершеннолетних.

Органам прокуратуры следует активизировать надзор за надлежащим исполнением контролирующими органами полномочий по выявлению и пресечению фактов организации и проведения азартных игр, по приведению в соответствие с законом уставов, а также учредительных документов юридических лиц, в которых предусмотрено осуществление игорной деятельности вне особых зон и без специального разрешения. Незамедлительная реакция прокуроров должна следовать и на любое нарушение закона в сфере размещения рекламы незаконной деятельности, связанной с организацией и проведением азартных игр. Необходимо осознать, что противодействие незаконному игорному бизнесу – это не единовременная кампания, а системная работа по пресечению незаконной предпринимательской деятельности всеми средствами прокурорского надзора.

Опыт предыдущих лет показал, что крайне важно наладить четкую и эффективную систему надзора, обеспечивающую предупреждение и недопущение на потенциально опасных объектах и системах жизнеобеспечения населения аварий, фактов отключения электроэнергии, воды и тепла.

Массовые нарушения прав граждан – участников долевого строительства жилых домов послужили основанием усиления прокурорской активности. В то же время проведенный анализ прокурорской практики в сфере надзора за исполнением законодательства, регулирующего жилищное строительство, показал, что повсеместное распространение получили случаи, когда по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования, внесенных в связи с нарушениями требований законодательства, допущенными при ведении строительства жилых домов, незаконное строительство приостанавливалось или вовсе прекращалось. Таким образом, оказалось, что принятые органами прокуратуры меры оказались неадекватны допущенным нарушениям, а в некоторых случаях повлекли ущемление прав граждан – участников долевого строительства жилых домов.

В связи с чем прокуроры субъектов Российской Федерации были ориентированы Генеральной прокуратурой РФ на необходимость осуществления прокурорского надзора, в первую очередь, через призму соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обращая внимание на правомерность и своевременность вмешательства прокуроров, на то, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством. Принимаемые к нарушителям закона меры прокурорского реагирования должны быть адекватны сложившейся ситуации.

С учетом того, что задача восстановления прав обманутых дольщиков остается нерешенной, на территории страны располагается значительное количество «проблемных» объектов, вопрос обеспечения законности в сфере защиты прав граждан – участни-

ков долевого строительства жилья находится под постоянным контролем Генеральной прокуратуры Российской Федерации, и прокурорам субъектов Федерации необходимо сконцентрировать усилия на устранении излишних административных барьеров и волокиты со стороны лиц, ответственных за оформление разрешительной документации.

При осуществлении прокурорского надзора недопустимо необоснованное вмешательство в экономическую деятельность предприятий и организаций, вовлечение органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами. Акты прокурорского реагирования не должны разрушать устоявшие хозяйственные, экономические отношения. Следует исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан, обществу.

Очень важны надзор за исполнением законов в деятельности контролирующих органов, практика привлечения их к проведению совместных проверок, а также обмен с ними информацией. При этом, осуществляя прокурорские надзорные полномочия, недопустимо подменять контролирующие органы. По всем выявленным фактам нарушений законодательства необходимо незамедлительно принимать меры реагирования и добиваться их реального устранения, в том числе привлечения виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Работа прокуроров и результаты «общенадзорной» деятельности в максимально возможной форме должны быть известны широким слоям населения. Политику информационной открытости и публичности необходимо последовательно воплощать в жизнь всем звеньям прокурорской системы.

Обеспечение экономической безопасности Российской Федерации становится на длительную перспективу центральной, стратегически значимой для развития страны задачей. Главная цель деятельности прокуратуры в рассматриваемом аспекте состоит в максимально полном использовании потенциально высоких возмож-

ностей органов прокуратуры для содействия присущими им правовыми средствами реализации стратегических национальных приоритетов, защиты экономических интересов общества и государства. Работа прокуроров должна способствовать поступательному развитию экономики страны, устранению административных и иных барьеров, защите интересов предпринимательства.

В сложившихся условиях одного лишь опыта и багажа ранее накопленных знаний уже недостаточно. Для эффективного осуществления надзорных полномочий необходимо изменить стиль и методы работы, основными чертами которых являются умение прогнозировать угрозы состоянию законности и заблаговременно их предотвращать, точно определяя болевые моменты и вырабатывая правильную тактику действий, оперативно реагировать на результаты аналитических разработок, использовать весь массив доступной информации, а не только прокурорской статистики.

Индикатором эффективности работы прокуроров в современных условиях является не только выявление и устранение нарушений закона, но и заметное улучшение состояния законности в социально-экономической сфере. Осуществляя надзор за исполнением законов в сфере экономики, защищая интересы государства, отстаивая права хозяйствующих субъектов, не следует забывать о том, что благоприятная экономическая среда служит залогом благополучия граждан, соблюдения их социальных прав, обеспечения условий их комфортной жизни.

СВЫШЕ 3000 САНКЦИЙ НА АРЕСТ ИМУЩЕСТВА ВЫДАЛА ПРОКУРАТУРА В 2012 ГОДУ¹

– Анатолий Владимирович, своевременное и полное поступление налогов в бюджет государства является залогом качественной и эффективной работы органов власти. Какие рыча-

¹Интервью журналу «Бюджет». Март. 2013.

ги воздействия имеются у государства для принуждения недобросовестного налогоплательщика к исполнению налогового законодательства, какая роль в этом процессе отводится прокуратуре?

– Государственная налоговая политика формируется из необходимости стимулирования позитивных структурных изменений в экономике и последовательного снижения совокупной налоговой нагрузки. При этом данные процессы неразрывно связаны с налоговым контролем, целью которого является обеспечение своевременного и полного поступления налогов и других обязательных платежей в бюджет. Принуждение к исполнению обязанности по уплате налогов и сборов обеспечивается различными способами. Это может быть залог имущества, поручительство, начисление пеней, приостановление операций по счетам в банк, наложение ареста на имущество налогоплательщика.

Надзор за исполнением налогового законодательства является для прокуратуры одним из приоритетных, и органы прокуратуры в соответствии с компетенцией и на основании Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» систематически осуществляют проверки в данной сфере. В результате не только выявляются нарушения, но и принимаются меры к их устранению и недопущению таких фактов впредь.

– Что относится к полномочиям органов прокуратуры в решении проблемы налоговых неплатежей?

– В соответствии со ст. 77 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые и таможенные органы для взыскания налогов и штрафов имеют право наложить арест на имущество налогоплательщика. Однако арест имущества может быть произведен только с санкции прокурора. Действия прокурора в этом случае регламентированы Налоговым кодексом и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Кроме того, издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 22.03.2010 № 122 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений налоговых органов о наложении ареста

на имущество налогоплательщика-организации в качестве способа обеспечения взыскания налогов, пеней и штрафов».

При принятии решения о санкционировании ареста имущества прокуратура проверяет законность и обоснованность принятого налоговым органом решения, полноту представленных материалов. Решение, конечно, следует принимать очень оперативно, чтобы ограничить во времени недобросовестного налогоплательщика. Он будет иметь возможность скрыть свое имущество и не предпринять мер к погашению задолженности перед бюджетом. Поэтому в соответствии с названным приказом прокурор должен санкционировать арест имущества либо принять мотивированное решение об отказе в даче санкции не позднее следующего рабочего дня со дня получения решения об аресте имущества и материалов, обосновывающих его принятие.

Следует отметить, что указанная деятельность осуществляется прокурорами в тесном и конструктивном сотрудничестве с налоговыми органами. В целях обеспечения комплексного и системного подхода к организации совместной деятельности между органами прокуратуры и налоговыми органами налажен оперативный обмен информацией.

– Арест имущества подразумевает его безвозвратную потерю для налогоплательщика?

– Под арестом имущества налогоплательщика ни в коем случае не понимается лишения права собственности. Арест – это временное ограничение права собственности.

Арест может быть частичным, когда владение, пользование и распоряжение имуществом налогоплательщика осуществляются им с разрешения и под контролем налогового или таможенного органа, и полным, когда распоряжение арестованным имуществом не допускается, а владение и пользование также осуществляются с разрешения и под контролем данных органов. Кстати, аресту подлежит только то имущество, которое необходимо и достаточно для исполнения обязанности по уплате налога, пеней и штрафов. И если налогоплательщик исполнит налоговые обязательства, то

принимается решение об отмене ареста имущества. Также необходимо иметь в виду, что арест имущества может быть отменен по решению суда или вышестоящего налогового органа.

– Что Вы можете сказать о результатах работы прокуратуры в этом направлении?

В 2012 году прокурорами санкционировано свыше 3 тыс. постановлений налоговых органов о наложении ареста имущества на сумму около 5,4 миллиарда рублей. В ряде регионов Российской Федерации отмечается значительная активность применения налоговыми органами такого механизма воздействия на неплательщиков налогов и иных платежей в бюджет. К примеру, в прошедшем году в Оренбургской области санкционировано 388 решений налоговых органов о наложении ареста на общую сумму более 125 миллионов рублей, в Нижегородской области – 357 арестов на сумму свыше 435 миллионов рублей, в Республике Татарстан – 296 арестов на сумму свыше 259 миллионов рублей.

Но необходимо четко понимать, что одной из главных задач, стоящих перед государством в этой сфере, является обеспечение баланса между интересами государства по своевременной и полной уплате налогов в бюджеты всех уровней и соблюдение законных прав и интересов налогоплательщиков. Ведь если в результате излишне принятых мер налогового контроля организация вообще прекратит осуществлять деятельность, то государство потеряет налогоплательщика, а работающие в организации люди лишатся работы, и, следовательно, средств к существованию. Поэтому прокуратура особое внимание уделяет анализу необходимости использования налоговыми органами права накладывать арест на имущество налогоплательщика. И надо сказать, что в ходе прокурорских проверок вскрываются факты ненадлежащей реализации данного права, в связи с чем руководителям налоговых органов, в частности в Ставропольском крае, Костромской области и других субъектах РФ, прокурорами внесены представления об устранении нарушений закона.

– Насколько эффективно применение ареста на имущество

налогоплательщика в случае неуплаты им денежных средств в бюджет?

– Практика показала, что арест имущества налогоплательщика является эффективным способом обеспечения налоговых поступлений в бюджет. Так, в Республике Татарстан на следующий день после ареста имущества одного из хозяйствующих субъектов задолженность в размере 4,8 миллиона рублей была погашена. Такие факты не являются единичными. Например, в Нижегородской области после ареста имущества коммерческой организацией ей погашена задолженность на сумму более 30 миллионов рублей. Всего в 2012 году после применения ареста имущества должниками добровольно погашена задолженность по налогам в размере свыше 600 миллионов рублей.

– То есть это направление работы прокуратура считает перспективным и будет продолжать его впредь?

– Безусловно. В целях повышения эффективности деятельности правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с налоговыми и иными смежными преступлениями экономической направленности, улучшения качества взаимодействия прокуратурами субъектов РФ созданы рабочие группы, включающие представителей следственных и налоговых органов, а также органов внутренних дел, проводятся межведомственные совещания руководителей правоохранительных органов, межведомственные семинары.

Хочу также отметить, что поступление налогов в казну государства – в интересах как государства в целом, так и каждой семьи и человека в отдельности, поэтому налогоплательщики должны осознано подходить к своей обязанности по уплате налогов, не доводя до негативных последствий в виде ареста имущества и тем более уголовного преследования за неуплату налогов.

ЗАЩИТА ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ – ПОД СТРОГИМ ПРОКУРОРСКИМ НАДЗОРОМ¹

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» предусмотрен целый ряд конкретных мер, направленных на повышение темпов и обеспечение устойчивости экономического роста, увеличение реальных доходов граждан, достижение технологического лидерства российской экономики. Значительная часть этих мер призвана кардинальным образом улучшить условия ведения бизнеса в стране.

Органы прокуратуры Российской Федерации в течение последних лет целенаправленно обеспечивают надзор за соблюдением прав предпринимателей. В 2008 году был издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации, которым прокуроры ориентированы на системную работу на данном приоритетном участке.

В мае 2012 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации во исполнение поставленных Президентом Российской Федерации задач был также принят ряд мер, направленных на качественную реорганизацию деятельности органов прокуратуры по надзору за соблюдением прав предпринимателей: в центральном аппарате создано специализированное управление, аналогичные подразделения образованы в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

Только за период 2010–2012 гг. прокурорами было пресечено свыше 330 тыс. нарушений законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности, по актам прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлечены более 42 тыс. виновных лиц.

Подавляющее большинство нарушений выявляются в действиях должностных лиц органов государственной власти и местного

¹Опубликовано в журнале «Президентский контроль». № 8. 2013.

самоуправления. Повсеместно прокурорами вскрываются факты избыточного администрирования разрешительных процедур, их усложнения и затягивания путем истребования у предпринимателей излишних документов, навязывания им платных услуг и множественных согласований, неправомерного осуществления проверок. Нередко административные барьеры создаются для понуждения предпринимателей к даче взяток или иным действиям, сопряженным с коррупционными проявлениями.

В текущем году с привлечением прокуроров всех субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур проведена масштабная плановая проверка соблюдения законодательства, обеспечивающего защиту прав предпринимателей.

Основной упор в ходе проверки был сделан на анализе и оценке выполнения органами исполнительной власти различных уровней требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» применительно к представителям бизнеса.

Полученные результаты свидетельствуют о серьезных сбоях в реализации положений вышеназванного закона. Во многих регионах отсутствуют, либо своевременно не приводятся в соответствие с законодательством административные регламенты оказания услуг, не обеспечен должный уровень их доступности, в том числе в электронном виде с использованием современных телекоммуникационных технологий, неправомерно истребуются излишние документы, имеющиеся в распоряжении других органов власти.

Так, в Амурской области в 2013 году прокурорами опротестовано 75 незаконных административных регламентов предоставления муниципальных услуг. В Иркутской области оспорено 330 аналогичных регламентов исполнительных органов государственной власти области и местного самоуправления.

Из 13 государственных услуг, предоставляемых министерством по промышленной политике, развитию предприниматель-

ства и торговли Калининградской области, на момент проверки лишь по двум услугам были утверждены административные регламенты. Агентство по рыболовству и развитию рыбохозяйственного комплекса Калининградской области предоставляет четыре государственные услуги, тогда как административные регламенты утверждены лишь по двум. Отсутствовали 26 административных регламентов муниципальных услуг, предоставляемых администрацией г. Калининграда.

В ряде субъектов Российской Федерации не обеспечен переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде.

Так, из 114 региональных услуг, оказываемых органами государственной власти Томской области в соответствии с перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде», в электронной форме через Единый портал государственных и муниципальных услуг предоставляется лишь 21 услуга (18%).

В Ульяновской области из 56 государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти области, возможность получения в электронном виде обеспечена лишь по 4 (7%).

До настоящего времени не искоренены факты истребования у хозяйствующих субъектов документов и информации, представление которых в принципе не предусмотрено нормативными правовыми актами либо которые находятся в распоряжении иных органов власти и местного самоуправления.

Например, по принесенному прокуратурой Республики Башкортостан протесту приведено в соответствие с законом постановление республиканского правительства от 11 июля 2012 г. № 231 «О Порядке утверждения проектов зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на территории Республики Башкортостан», которым предусматривалась необходимость предоставления субъектами предпринимательства, осуществляющими эксплуатацию или

имеющими намерение приступить к эксплуатации водного объекта, копии свидетельства о государственной регистрации в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП), копии лицензии на право пользования недрами и других документов, имеющихся в распоряжении иных органов власти.

По-прежнему значительное административное давление создается органами контроля (надзора). До настоящего времени не искоренены факты проведения внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры, нарушения установленного порядка осуществления проверочных мероприятий, оформления их результатов и ознакомления с ними. Вскрыты злоупотребления контролирующими органами правом на проведение административного расследования с целью уклонения от предусмотренных законом процедур согласования проверочных мероприятий с органами прокуратуры.

В Алтайском, Камчатском и Красноярском краях, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Ленинградской и Липецкой областях, г. Москве и некоторых других регионах установлены случаи проведения органами контроля внеплановых выездных проверок в отношении субъектов предпринимательства без согласования с органами прокуратуры, а также в отсутствие законных оснований.

Так, прокурором Комсомольского района Хабаровского края было установлено, что сотрудником районного ОМВД России с целью проведения проверки индивидуального предпринимателя зарегистрировано ложное сообщение о преступлении. По представлению прокурора виновному должностному лицу объявлен выговор.

При рассмотрении прокуратурой г. Уфы обращений индивидуального предпринимателя о необоснованных проверках возглавляемой им сети автомоек со стороны контролирующих и правоохранительных органов выяснилось, что в мае 2012 г. органом госпожнадзора якобы на основании обращений граждан о нарушении

правил пожарной безопасности в автомоечных комплексах указанного предпринимателя принято решение о проведении внеплановой документарной проверки, направлен запрос о предоставлении документов. Однако в действительности указанные в жалобах граждане их не подписывали. По требованию прокуратуры проверка в отношении предпринимателя была прекращена.

Департаментом экономики администрации г. Липецка с выездом на место проведены проверочные мероприятия в отношении индивидуального предпринимателя по вопросам реализации им спиртных напитков. Однако данное структурное подразделение городской администрации не наделено полномочиями по проведению проверок в сфере оборота алкогольной продукции, распоряжение о внеплановой проверке не выносилось, основания для ее проведения отсутствовали, согласование с прокуратурой не производилось. В связи с этим прокурором Советского района г. Липецка в адрес главы города внесено представление, которое было рассмотрено и удовлетворено.

В некоторых регионах органы прокуратуры вынуждены реагировать на факты проведения органами внутренних дел внепроцессуальных проверок хозяйствующих субъектов (Республика Калмыкия, Краснодарский и Красноярский края, Астраханская, Белгородская, Курская, Липецкая, Мурманская, Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Псковская, Ростовская, Тамбовская и Ярославская области, г. Санкт-Петербург).

Названной проверкой охвачены и федеральные органы исполнительной власти, предоставляющие различные государственные услуги, а также реализующие контрольные полномочия в отношении хозяйствующих субъектов.

К примеру, Россельхознадзором не соблюдаются требования закона о необходимости предоставления государственных услуг в электронной форме. Выявлены случаи установления преференций для отдельных хозяйствующих субъектов, завышения тарифов на оказание услуг. Не в полной мере соблюдаются требования законодательства о государственном контроле в части организации и

проведения плановых проверок. Вскрыто более 3 тыс. проверок в отношении одних и тех же юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения законодательства в сфере ветеринарии. Распространены случаи проведения внеплановых проверок в отсутствие предусмотренных законом оснований.

В Росстандарте установлены нарушения при предоставлении государственных услуг по отнесению технических средств к средствам измерений, а также по утверждению типа стандартного образца или средства измерений. Введена дополнительная платная административная процедура рассмотрения и прохождения документов – проверка результатов испытаний подведомственным Росстандарту ФГУП «ВНИИМС». Общая сумма незаконно взысканных с предпринимателей средств за 2012–2013 гг. превысила 37 млн. рублей. Выявлены нарушения законодательства о государственном контроле при проведении территориальными органами Росстандарта проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации руководителям названных федеральных органов исполнительной власти внесены представления об устранении вскрытых нарушений законов.

Всего по итогам проверки прокурорами пресечено свыше 62 тыс. нарушений законодательства, внесено 12,5 тыс. представлений, опротестовано более 9 тыс. незаконных правовых актов, в суды предъявлено почти 1800 исков. По требованию прокуроров к дисциплинарной ответственности привлечено свыше 1800 должностных лиц, к административной – 180, более 400 – предостережено о недопустимости нарушений закона. По материалам прокурорских проверок возбуждено 26 уголовных дел.

Особая роль в работе на этом направлении отводится сотрудничеству с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, с которым Генеральным прокурором Российской Федерации 10 октября 2012 г. было подписано соглашение, определяющее основы совместной работы в

интересах представителей бизнеса. Для оперативного разрешения возникающих вопросов сформирована межведомственная рабочая группа, в состав которой включены представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и общественных организаций. Аналогичные группы образованы в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

Актуальные вопросы защиты прав предпринимателей 21 февраля 2013 г. были рассмотрены на Всероссийском совещании прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур. Подписанное Генеральным прокурором Российской Федерации по итогам состоявшегося обсуждения решение определяет стратегию деятельности органов прокуратуры в сфере защиты бизнеса.

О ЗАДАЧАХ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

Конституция Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты устанавливают обязанность государства обеспечивать свободу экономической деятельности. Комплексное решение этой задачи возложено на органы государственной власти и местного самоуправления, а выявление правонарушений и устранение угроз свободе экономической безопасности – на органы прокуратуры.

В современный период в России сложилась успешная практика защиты прокурорами прав и интересов хозяйствующих субъектов, а также свободы экономической деятельности, модернизирована организация работы в соответствии с новыми социально-экономическими реалиями. В связи с этим значительно возросла роль прокуратуры в рассматриваемой области правоотношений. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятель-

ности» прокуроры ориентированы на системную работу на данном приоритетном участке.

В 2009 г. новым импульсом для этого направления прокурорского надзора стало наделение прокуратуры полномочиями по согласованию внеплановых выездных проверок, а также по формированию сводного плана проведения плановых проверок предпринимателей. Реализация этой функции гарантирует защиту прав предпринимателей, расширяет возможности каждого хозяйствующего субъекта свободно заниматься бизнесом.

В мае 2012 г. в целях обеспечения защиты прав предпринимателей и во исполнение поставленных Президентом Российской Федерации задач, Генеральной прокуратурой Российской Федерации был принят комплекс мер, направленных на качественную реорганизацию деятельности органов прокуратуры в данной сфере: в центральном аппарате создано специализированное управление, аналогичные подразделения образованы в прокуратурах субъектов Российской Федерации; налажено тесное взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации образована межведомственная группа по указанной тематике, в состав которой включены представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и общественных организаций. Аналогичные группы образованы в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

С 2012 г. между Генеральным прокурором Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей действует Соглашение о взаимодействии в вопросах защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. В рамках Соглашения под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации действует совместная рабочая группа по защите прав предпринимателей, налажен оперативный обмен информацией для принятия мер по обеспечению законности в данной сфере. Аналогичные рабо-

чие группы действуют в субъектах Российской Федерации. Проводимая работа способствует решению поставленных Президентом Российской Федерации задач по улучшению условий ведения бизнеса и обеспечению его гарантированной защиты.

В феврале 2013 г. актуальные вопросы защиты прав предпринимателей рассмотрены на Всероссийском совещании прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур. Подписанное Генеральным прокурором Российской Федерации по итогам состоявшегося обсуждения решение определяет стратегию деятельности органов прокуратуры в сфере защиты бизнеса.

Генеральная прокуратура Российской Федерации ориентировала прокуроров принимать весь комплекс мер для обеспечения законности и свободы экономической деятельности. Для этого во всех регионах страны организован постоянный мониторинг в сфере соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, усилено информационное сотрудничество с объединениями предпринимателей.

Прокурорский надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательства направлен на повышение их правовой защищенности, обеспечение свободы экономической деятельности, благоприятного инвестиционного климата, снижение административного давления на бизнес со стороны органов власти, соблюдения законности при проведении проверок хозяйствующих субъектов, а также на предупреждение рейдерских захватов собственности.

Специально созданное в Генеральной прокуратуре Российской Федерации подразделение по надзору за законностью проверок органов контроля формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля Российской Федерации. Прокуроры проверяют проекты ежегодных планов проведения плановых проверок центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, контролируют работу прокуратур субъектов Российской Федерации по согласованию проведения внеплановых

выездных проверок хозяйствующих субъектов органами контроля (надзора).

Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет межведомственную координацию контрольной и надзорной работы органов власти в целях предотвращения фактов дублирования контрольных действий, необоснованного наделения контрольными функциями неуполномоченных органов либо их неправомерного делегирования, незаконного взимания платы за проведения мероприятий по контролю (надзору).

За последние 5 лет при формировании ежегодных сводных планов проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей прокурорами отклонены как безосновательные более 3 млн. предложений контролирующих органов об их проведении.

В ходе работы по формированию сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и субъектов предпринимательства на 2014 г. органы прокуратуры рассмотрели свыше 1 млн. предложений контролирующих органов о проведении проверок субъектов предпринимательской деятельности, при этом утверждено лишь 532 тысячи из запланированных проверок, из которых свыше 260 тысяч проверочных мероприятий проведено совместно несколькими органами исполнительной власти.

Можно с уверенностью констатировать, что наделение прокуроров полномочиями в сфере согласования проверок привело к существенному снижению административного давления на предпринимателей, способствует созданию благоприятных условий для развития бизнеса и инвестиционного климата в стране. Принимаемые меры стали важной составляющей правозащитной деятельности прокуроров, стимулирующей органы контроля более ответственно подходить к реализации своих функций.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что создание в прокуратуре специализированного подразделения по защите предпринимателей оказалось своевременным решением.

За полтора года прокурорами выявлено около 217 тысяч нарушений прав предпринимателей, опротестовано почти 30 тысяч не-

законных правовых актов, которыми устанавливались различные ограничения прав хозяйствующих субъектов, внесено около 40 тысяч представлений, к дисциплинарной и административной ответственности за нарушения прав предпринимателей привлечено почти 30 тысяч лиц, возбуждено 69 уголовных дел.

Прокурорское вмешательство призвано разрушить административные барьеры, созданные для понуждения предпринимателей к даче взяток и иным коррупционным действиям. Например, мерами прокурорского реагирования удастся пресекать случаи понуждения предпринимателей к заключению различных договоров и соглашений, к оказанию спонсорской и благотворительной помощи, а также факты дискриминации отдельных хозяйствующих субъектов.

Необходимо продолжить работу органов прокуратуры по противодействию рейдерским захватам предприятий и незаконному перераспределению собственности: выявлять и пресекать сложные схемы недружественного поглощения хозяйствующих субъектов путем скупки акций, банкротства предприятий и др.

Нередко именно после вмешательства прокуроров восстанавливаются преимущественные права субъектов предпринимательства на приобретение имущества в аренду или собственность.

Пристальное внимание прокуроров целесообразно уделять вопросам соблюдения требований законодательства о защите конкуренции со стороны органов власти, органов местного самоуправления, уполномоченных организаций; о лицензировании предпринимательской деятельности (при рассмотрении жалоб предпринимателей на отказ в выдаче им лицензий, осуществлении лицензионного контроля).

Мерами прокурорского воздействия предстоит существенно укрепить состояние законности в сфере предоставления предпринимателям государственных и муниципальных услуг. В связи с этим повышенного внимания требуют вопросы соблюдения органами исполнительной власти различных уровней требований Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации пре-

доставления государственных и муниципальных услуг» применительно к представителям бизнеса. Практика показывает, что во многих регионах отсутствуют либо своевременно не приводятся в соответствие с законом административные регламенты оказания услуг, не обеспечен должный уровень их доступности, в том числе в электронном виде с использованием современных телекоммуникационных технологий, неправомерно истребуются излишние документы, имеющиеся в распоряжении других органов власти. Так, в Амурской области в 2013 году прокурорами опротестовано 75 незаконных административных регламентов предоставления муниципальных услуг. В Иркутской области оспорено 330 аналогичных регламентов исполнительных органов государственной власти области и местного самоуправления.

Следует искоренить практику истребования у хозяйствующих субъектов документов и информации, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами либо которые находятся в распоряжении иных органов власти и местного самоуправления. Кроме того, все субъекты Российской Федерации должны перейти к предоставлению государственных услуг в электронном виде.

Одной из наиболее значимых задач прокурорского надзора в рассматриваемой сфере является обеспечение законности в деятельности органов контроля (надзора). Крайне важно пресекать факты проведения внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры, а также нарушения установленного порядка осуществления проверочных мероприятий, оформления их результатов и ознакомления с ними. Недопустимы злоупотребления контролирующими органами правом на проведение административного расследования с целью уклонения от предусмотренных законом процедур согласования проверочных мероприятий с органами прокуратуры.

В результате принятых прокурорами правовых решений все виновные должностные лица должны быть привлечены к установленной законом ответственности.

В целях комплексного реагирования по фактам нарушений свободы экономической деятельности в органах прокуратуры следует организовать рассмотрение жалоб предпринимателей на действия органов государственной власти, проводить работу по защите прав иностранных инвесторов на территории России.

Эффективной формой работы является мониторинг законопроектов и действующей нормативной правовой базы в сфере предпринимательской деятельности на наличие в них административных барьеров и иных положений, нарушающих права и законные интересы предпринимательства и опротестовывать (оспаривать) такие правовые акты.

Важнейшей гарантией защиты свободы экономической деятельности является взаимодействие прокуратуры с предпринимательским сообществом. Правозащитные мероприятия органов прокуратуры в данной сфере реализуются на основе гласности и прозрачности проводимой работы, заключения соглашений с общественными организациями предпринимателей, создания общественных советов по защите малого и среднего бизнеса, созданных при прокуратурах.

В целях укрепления законности и правопорядка Генеральная прокуратура Российской Федерации постоянно взаимодействует с Торгово-промышленной палатой Российской Федерации. Достигнуто Соглашение, согласно которому Генеральная прокуратура России в установленном законом порядке рассматривает материалы торгово-промышленных палат о выявленных признаках проявления коррупции, незаконного перераспределения собственности, производства и распространения контрафактной и фальсифицированной продукции, а также о рейдерских захватах. Кроме того, Генеральная прокуратура привлекает представителей торгово-промышленных палат к деятельности экспертных советов, рабочих групп по подготовке проектов нормативных правовых актов, а также для консультаций по вопросам совершенствования законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность.

Аналогичное соглашение действует с Российским союзом про-

мышленников и предпринимателей. Прокуратурами субъектов Российской Федерации подписаны соглашения о взаимодействии с региональными торгово-промышленными палатами и общественными организациями предпринимателей.

В рамках диалога с предпринимательским сообществом органам прокуратуры необходимо обеспечить взаимодействие с координационными советами при правительствах субъектов Российской Федерации по вопросам малого и среднего предпринимательства, разрабатывать памятки по вопросам правоприменения, направлять их в общественные советы предпринимателей, региональные отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», размещать необходимую информацию на сайтах прокуратур.

Следует учесть, что прокурорам предоставлены полномочия по возбуждению административных дел о неправомерных действиях при банкротстве. В Федеральном законе от 25.11.2013 № 310-ФЗ «О внесении изменения в статью 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» устранен пробел законодательства. Так, ранее не было прямо указано лицо, уполномоченное на возбуждение дел об административных правонарушениях в сфере несостоятельности (банкротства). Теперь прокурор уполномочен возбуждать административные дела о неправомерных действиях при банкротстве, совершенных должностными лицами, за исключением арбитражных управляющих (ч. 1, 2, 4 и 5 ст. 14.13 КоАП РФ).

Резюмируя изложенное, целесообразно перечислить задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей:

- мерами прокурорского реагирования жестко пресекать нарушения свободы экономической деятельности, в том числе предоставление преференций отдельным лицам, создание административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности, ограничение конкуренции и необоснованное вмешательство в предпринимательскую деятельность;

- укрепить состояние законности в сфере предоставления предпринимателям государственных и муниципальных услуг, предотвращая установление не предусмотренных законом процедур, запретов, сборов, платежей, истребование излишних документов в процессе контрольной, надзорной, разрешительной деятельности, навязывание платных услуг и согласований, возложение не предусмотренных законом обязанностей;

- обеспечить действенный надзор за законностью лицензионно-разрешительных процедур;

- пресекать незаконные отказы юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в государственной регистрации;

- противодействовать рейдерским захватам собственности, а также незаконным методам ликвидации объектов торговли;

- обеспечить законность в деятельности органов контроля (надзора), а также правоохранительных органов, жестко пресекая факты незаконных проверок предпринимателей;

- обеспечить комплексный мониторинг законопроектов и действующей нормативной правовой базы в сфере предпринимательской деятельности на наличие в них административных барьеров и иных положений, нарушающих права и законные интересы предпринимателей, оперативно опротестовывать (оспаривать) такие правовые акты;

- обеспечить привлечение к установленной законом ответственности всех лиц, воспрепятствующих законной предпринимательской деятельности, при необходимости оперативно направлять материалы проверок в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел; при наличии оснований оперативно возбуждать административные дела о неправомерных действиях при банкротстве, предусмотренные частями 1, 2, 4 и 5 статьи 14.13 КоАП РФ (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими);

- продолжить усиленное информационное сотрудничество с объединениями предпринимателей, а также с региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей, принимая

весь комплекс мер прокурорского реагирования для обеспечения законности и свободы экономической деятельности.

Практика прокурорского надзора свидетельствует, что оптимальные решения поставленных задач реализуются органами прокуратуры исключительно в пределах предоставленных законом полномочий, на основе организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей и формы ее реализации продолжают совершенствоваться с учетом правовой и социально-экономической обстановки в государстве, анализа практики прокурорского надзора и состояния законности в данной сфере.

ПРАВА ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ ПОД ЗАЩИТОЙ ПРОКУРОРА¹

Интерфакс: Уважаемый Анатолий Владимирович! Генеральной прокуратурой Российской Федерации уже в третий раз формировался ежегодный сводный план проведения плановых проверок предпринимателей. Каковы результаты проделанной работы и когда заинтересованные лица смогут ознакомиться с ним?

Анатолий Паламарчук: В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» сводный план проведения плановых проверок на 2012 год уже размещен на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет. Прокуроры субъектов Российской Федерации, транспортные прокуроры и иные специализированные прокуратуры на своих официальных сайтах также разместили планы проверок в пределах субъекта Российской Федерации или в рамках компетенции

¹Интервью информационному агентству «Интерфакс» 11.01.2012: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-74658/>

прокуратуры как части единого сводного плана. На настоящий момент мы можем констатировать тенденцию к некоторому снижению числа проверок, включенных в сводный план, а также первоначальных предложений органов контроля об их проведении.

Контролирующими органами было предложено провести в 2012 г. более 1 млн. проверок. После оценки их законности и обоснованности в Сводный план на 2012 год Генеральной прокуратурой Российской Федерации было включено лишь 590 тыс. проверок, т.е. 50 процентов из заявленных.

Все хозяйствующие субъекты, а также органы контроля на сегодняшний день уже могут ознакомиться с интересующими их проверками на обозначенных сайтах.

Интерфакс: Существуют разные мнения в отношении эффективности и результативности применения положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Как их оцениваете Вы?

Анатолий Паламарчук: Обеспечение соблюдения прав и интересов субъектов предпринимательства является одной из приоритетных задач, поставленных государством перед органами прокуратуры.

Данные проводимого нами мониторинга свидетельствуют об обоснованности введения системы согласования прокурором внеплановых проверок субъектов предпринимательства.

В 2011 г. прокурорами было рассмотрено более 35 тыс. заявлений контролирующих органов о согласовании проведения внеплановых выездных проверок и по каждому второму из них было отказано по мотивированным основаниям. Принципиальная позиция прокуроров заставила «излишне активных» контролеров более взвешенно принимать решения о необходимости проведения проверок, что благоприятно сказывается на общеэкономическом климате в стране и подтверждается независимыми исследованиями общественных организаций предпринимателей.

В то же время можно с уверенностью говорить о том, что при

снижении количества проведенных проверок хозяйствующих субъектов значительно повышена их эффективность, поскольку по согласованным контрольным мероприятиям в 90% случаях выявлялись нарушения и принимались меры реагирования.

Интерфакс: Таким образом, с учетом полученного опыта процесс формирования сводного плана не отличался от предшествующих лет?

Анатолий Паламарчук: Нам очень бы хотелось сказать, что данная работа проводилась без затруднений и в штатном режиме. Однако совершенствование законодательства о государственном контроле потребовало от органов прокуратуры и контролирующих органов корректировки уже отработанного в предшествующие годы механизма.

Так, в середине года в более чем 60 различных нормативных актов федерального уровня были внесены изменения по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Были установлены особенности организации и проведения плановых и внеплановых мероприятий по контролю в сферах экономики, финансов, промышленности, транспорта, экологии, здравоохранения, связи и ряда других, на которые ранее не распространялось законодательство о защите прав субъектов предпринимательства. Указанные обстоятельства потребовали от работников прокуратуры не только изучения соответствующих новелл, но и ориентирования органов контроля на своевременное их применение и неукоснительное соблюдение при подготовке и последующем утверждении проектов планов.

Интерфакс: Анатолий Владимирович, спасибо за подробные ответы на интересующие бизнес-сообщество вопросы. В завершении интервью хотелось бы узнать о перспективах дальнейшего развития законодательной базы в сфере государственного контроля.

Анатолий Паламарчук: Практика прокурорского надзора свидетельствует о нередком ненадлежащем выполнении уполномоченными органами административной юрисдикции возложенных

функций. В связи с этим актуальным остается совершенствование административного законодательства, в том числе в части усиления профилактики административных правонарушений и защиты прав юридических лиц от незаконных действий органов контроля.

НЕ НАДО МЕШАТЬ БИЗНЕСУ РАБОТАТЬ – НЕОБХОДИМО СНЯТЬ ВСЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ¹

Каждый день мы слышим, как тяжело малому и среднему бизнесу развернуться в России. От этого страдают сами бизнесмены, а также простые граждане, которые покупают товары, в цену которых закладываются дополнительные издержки на «урегулирование» споров с контролирующими инстанциями. Зачастую эти инстанции приходят к бизнесу не для оказания помощи, а для своего обогащения. Решением этой и еще множества других проблем малого предпринимательства занимается Генеральная прокуратура РФ и ее многочисленные структуры. О том, как бизнесу обезопасить себя от незаконных поборов, и о многом другом в интервью РБК рассказал начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Анатолий Паламарчук.

РБК: Анатолий Владимирович, малое, среднее предпринимательство и крупный бизнес являются локомотивом экономики и развития страны. О необходимости создания условий для развития предпринимательства говорится на протяжении последних лет. С учетом этого хотелось бы узнать, каким образом Генеральной прокуратурой организована работа в этом направлении?

Анатолий Паламарчук: В целях обеспечения гарантированной защиты прав предпринимателей Генеральным прокурором России создано специальное управление по надзору за соблюде-

¹Интервью информационному агентству «РосБизнесКонсалтинг» 04.09.2012: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-77535/>

нием прав предпринимателей. Аналогичные подразделения образованы в прокуратурах субъектов Российской Федерации. Основными задачами новой структуры является обеспечение методами прокурорского надзора свободы экономической деятельности, благоприятного инвестиционного климата, снижения административного давления со стороны органов власти, соблюдения законности при проведении проверок хозяйствующих субъектов, а также предупреждение рейдерских захватов собственности. Прокурорам субъектов РФ поручено принимать весь комплекс мер, направленных на обеспечение законности и свободы экономической деятельности.

Наряду с этим Генеральная прокуратура реализует мероприятия по обеспечению надлежащего взаимодействия с уполномоченным при президенте по защите прав предпринимателей. В настоящее время подготовлен проект соглашения, в котором предусмотрены порядок и форма такого сотрудничества.

РБК: Способна ли вновь образованная структура защитить предпринимателей от незаконных поборов? Какие виды нарушений представляют наибольшую угрозу для бизнеса? Всегда ли указанные нарушения связаны с деятельностью органов власти и контроля?

Анатолий Паламарчук: Да, способна. Всего за первое полугодие 2012 г. в сфере защиты прав предпринимателей прокурорами выявлено более 71 тыс. нарушений закона, в целях устранения которых внесено 12 тыс. представлений, опротестовано 10 тыс. незаконных правовых актов. В административном и дисциплинарном порядке наказано 9 тыс. должностных лиц, по инициативе прокурора возбуждено 24 уголовных дела.

Наибольшую угрозу для предпринимателей представляет незаконное применение органами власти тех полномочий, которые влекут приостановление производств, невозможность осуществления предпринимателем своей финансово-хозяйственной деятельности. Прокуроры жестко пресекают такие факты.

В Генеральную прокуратуру поступают многочисленные обра-

щения предпринимателей о нарушении их прав при организации органами полиции оперативно-розыскных мероприятий. В связи с поступившим обращением индивидуального предпринимателя, владеющего деревоперерабатывающим цехом в городе Мантурово Костромской области, об оказании на него давления путем проведения правоохранительными и государственными контролирующими органами необоснованных проверок, Управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей в июле 2012 г. провело проверку с выездом в указанную область.

В ходе проверки установлено, что сотрудники подразделения полиции по борьбе с экономическими преступлениями в ночное время в рамках проведения оперативно-розыскного мероприятия (ОРМ) у предпринимателя изъяли и вывезли всю имеющуюся древесину (215 бревен), в результате чего работа цеха была парализована. Вместе с тем, как показала проверка, основания для проведения ОРМ отсутствовали. Поступившая оперативная информация о нарушении предпринимателем требований пожарной безопасности и правил учета сырья, сведений о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния не содержала.

По предложению комиссии Генпрокуратуры решение об отказе в возбуждении уголовного дела по факту неправомерных действий сотрудников полиции отменено. Все вывезенные бревна были возвращены предпринимателю. В целях устранения нарушений требований законодательства об оперативно-розыскной деятельности начальнику регионального управления МВД внесено представление. О нарушениях проинформирован министр внутренних дел РФ.

РБК: Всегда ли органы власти помогают бизнесу?

Анатолий Паламарчук: К сожалению, не всегда. Несомненно, наиболее уязвимой сферой во взаимоотношениях власти и предпринимателей является понуждение последних к заключению различных договоров и соглашений, предусматривающих оказание спонсорской и благотворительной помощи. Такие поборы маски-

руются под добровольное участие бизнеса в развитии социальной и инженерной инфраструктуры в регионе.

К примеру, администрацией Волгограда допускались массовые нарушения прав субъектов предпринимательства. Использовалась практика привлечения субъектов предпринимательства для решения отдельных вопросов местного значения путем поощрения их к заключению соглашений об оказании благотворительной помощи городу. Так, администрация города за три года заключила 49 соглашений на общую сумму более 350 млн руб. По данным фактам возбуждено уголовное дело, ведется расследование. Аналогичные факты выявлены в Амурской и Ульяновской областях.

Даже крупные компании вынуждены покупать лояльность местных властей, которые обязаны производить действия, установленные законом. Так, крупная компания столкнулась с вымогательством властей Амурской области в связи со строительством трубопровода. Оказалось, что там существует практика заключения с бизнесом добровольно-принудительных договоров об оказании благотворительной помощи. Прокуратура области организовала проверку. В 13 субъектах мерами прокурорского реагирования пресечены случаи незаконных сборов с предпринимателей.

РБК: В каких еще сферах органы прокуратуры эффективно противодействуют нарушению прав предпринимателей?

Анатолий Паламарчук: Имеют место нарушения прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при подключении к объектам энергосети (Республика Хакасия, Омская область). Так, в нарушение требований Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг сетевые организации, подключающие хозяйствующих субъектов к электроснабжению, игнорируют заявки о подключении либо необоснованно отказывают в нем при наличии технической возможности.

Преимущественно административные барьеры в осуществлении предпринимательской деятельности создаются на пути воз-

возможности получения той или иной государственной услуги – с начала предпринимательской деятельности до получения необходимых лицензий и регистраций. В этой связи повышенное внимание уделяется проверкам соблюдения Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Так, прокуратура Брянской области вскрыла факты взимания инспекцией Гостехнадзора платы за оказываемые юридическим и физическим лицам услуги, которые должны предоставляться безвозмездно.

РБК: Зачастую органы власти и местного самоуправления возлагают на предпринимателей дополнительные обязанности путем принятия незаконных правовых актов. Пресекались ли органами прокуратуры такие случаи?

Анатолий Паламарчук: К сожалению, такая практика до настоящего времени не искоренена. Прокуроры выявляют незаконные правовые акты, связанные с введением необоснованных процедур и запретов, установлением непредусмотренных сборов и платежей, ограничением конкуренции, избыточным администрированием разрешительных процедур.

Прокурорами только Новосибирской области выявлено около 250 нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих законодательству, направленному на защиту прав предпринимателей.

Прокурор Прокопьевского района Кемеровской области принес протест на противоречащий федеральному законодательству Административный регламент по предоставлению информации об объектах недвижимого имущества, находящихся в муниципальной собственности и предназначенных для сдачи в аренду субъектам малого и среднего предпринимательства, которым предусматривалась возможность отказа в предоставлении услуги по основаниям, не предусмотренным ст. 14 Федерального закона № 210-ФЗ.

РБК: Анатолий Владимирович, можно ли подробнее рассказать о результатах работы органов прокуратуры по ограничению количества проверок органов контроля? Имеется ли по-

ложительная динамика по сокращению проверок предпринимателей?

Анатолий Паламарчук: За три года действия закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» прокуроры отклонили каждое второе внеплановое мероприятие и более 1,8 млн плановых проверочных мероприятий. Тенденция к снижению числа обращений контролирующих органов к прокурору за согласованием проведения внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов приобрела устойчивый характер. Улучшилось качество мероприятий по контролю, что свидетельствует о повышении ответственности и квалификации контролеров.

По оценке бизнес-сообщества, наделение прокуроров полномочиями в сфере согласования проверок привело к существенному снижению административного давления на предпринимателей и созданию благоприятных условий для развития бизнеса и инвестиционного климата в стране.

РБК: Какие типичные нарушения выявляются органами прокуратуры в сфере осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля?

Анатолий Паламарчук: Прокурорами зачастую выявляются и пресекаются факты необоснованного проведения проверок, несоблюдения порядка их проведения, а также неправомерного делегирования контрольно-надзорных функций либо их дублирования.

Так, в Белгородской области по требованию прокурора привлечены к дисциплинарной ответственности сотрудники управления Россельхознадзора, допустившие проведение внеплановых проверок юрлиц и индивидуальных предпринимателей без согласования с органами прокуратуры. По постановлениям прокурора в Оренбургской области должностные лица областного Министерства экономического развития, промышленной политики и торговли привлечены к административной ответственности в связи с не-

законными проверками организаций. Аналогичные факты выявлены в большинстве субъектов РФ.

РБК: Является ли в настоящее время актуальным вопрос о защите предпринимателей от рейдерских захватов собственности?

Анатолий Паламарчук: Отмечу, что в настоящее время рейдерство представляет собой серьезную угрозу экономической безопасности государства. Имеющиеся пробелы в законодательстве наряду с развитием рейдерских технологий создали такую ситуацию, при которой хозяйствующие субъекты не могут ощущать себя в безопасности. Мишенями рейдерских атак являются предприятия как крупного, так среднего и малого бизнеса.

Рейдерские захваты предприятий неразрывно связаны с осуществлением неправомерных регистрационных действий в отношении организаций, внесением изменений в сведения о руководителях и собственниках предприятий в Единый государственный реестр юридических лиц. К примеру, в Москве группа преступников в целях захвата управления фирмой оформила и предоставила в налоговый орган для государственной регистрации документы, содержащие заведомо ложные сведения. Потом таким же образом генеральным директором фирмы было «назначено» подставное лицо, соответствующие изменения в нарушение установленного порядка регистрации юридических лиц внесены в ЕГРЮЛ. По вышеуказанным фактам органами полиции Москвы возбуждено уголовное дело. Для незаконного передела собственности преступниками зачастую используется институт несостоятельности (банкротства) предприятий.

К сожалению, многие рейдерские захваты происходят с помощью недобросовестных сотрудников контролирующих и правоохранительных органов. Такие факты необходимо жестко пресекать. Генеральный прокурор РФ внес предложения об упорядочении деятельности органов полиции при осуществлении оперативных мероприятий и установлении получения согласия прокурора на их проведение. Это предотвратит многие злоупотребле-

ния отдельных сотрудников полиции и факты рейдерства с их помощью. Отсечение сотрудников контролирующих и правоохранительных органов от оказания помощи рейдерам приведет к лишению последних основы их силы. В стране необходимо установить легитимный порядок поглощения предприятий и их объединения – лишь на основе гражданского законодательства и разумной конкуренции. Силловые и преступные методы захвата предприятий должны уйти в прошлое. Для этого есть все основания, прежде всего это должна быть воля власти. Поэтому всем правоохранительным и контролирующим органам необходимо установить жесткий контроль за деятельностью своих сотрудников, исключив из их практики помощь рейдерам.

РБК: Ведется ли органами прокуратуры работа, направленная на защиту прав иностранных инвесторов?

Анатолий Паламарчук: В соответствии с Федеральным законом «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» иностранному инвестору на территории России предоставляется полная и безусловная защита прав и интересов.

К примеру, созданным в Генеральной прокуратуре специальным подразделением по защите прав предпринимателей с выездом в Санкт-Петербург проведена проверка по обращению одного из крупнейших иностранных инвесторов в регионе, который ранее безрезультатно обращался в правоохранительные и судебные органы. Его контрагент в Санкт-Петербурге с целью уклонения от уплаты образовавшейся кредиторской задолженности в размере 234 млн руб. инициировал фиктивное банкротство. Одновременно он вывел активы через аффилированные структуры и фирмы-однодневки. Кроме того, контрагент попытался завладеть средствами инвестора в размере 201 млн руб. В результате вмешательства органов прокуратуры пресечены противоправные действия в отношении иностранного инвестора, возбуждены уголовные дела.

РБК: Совершенствуется ли работа прокуроров по проведению проверок бизнеса?

Анатолий Паламарчук: Приказом генпрокурора установле-

но, что прокуроры не вправе вмешиваться в хозяйственную деятельность юридических лиц, подменять контролирующие органы. Действия прокуроров не должны влечь негативные последствия для экономической деятельности бизнеса. Прокурор вправе поставить вопрос о приостановлении или прекращении экономической деятельности лишь в установленных законом случаях и при наличии оснований полагать, что эта деятельность угрожает безопасности населению или гражданам. Генпрокуратура РФ поручила прокурорам упорядочить свою проверочную деятельность с целью исключения дублирования проверок.

РБК: Анатолий Владимирович, спасибо за подробные ответы на наши вопросы. Хотелось бы узнать о перспективах дальнейшей работы по защите прав предпринимателей.

Анатолий Паламарчук: На коллегии Генпрокуратуры по итогам работы за первое полугодие 2012 г. защита прав предпринимателей определена одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры России.

Представляется, что деятельность созданного в Генеральной прокуратуре специализированного управления во взаимодействии с институтом омбудсмана по защите прав предпринимателей позволит обеспечить более эффективную защиту прав предпринимателей. Более пристальное внимание будет обращено на мониторинг действующей нормативной правовой базы, рассмотрение обращений и иных сведений о нарушении прав и законных интересов субъектов бизнеса.

Наряду с этим будет продолжено конструктивное сотрудничество с общественными организациями, имеющими своей целью защиту прав предпринимателей.

РБК: Есть ли надежда, что в нашей стране будут самые благоприятные условия для ведения бизнеса?

Анатолий Паламарчук: Да, такие условия есть. Необходимо снять все ограничения, административные барьеры. Но для этого необходимо, чтобы бизнесу просто не мешали работать.

НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹

Неблагополучное состояние законности в сфере предпринимательской деятельности обуславливает необходимость активизации и повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав ее субъектов.

В целях организации прокурорского надзора в соответствии с новыми экономическими реалиями Генеральным прокурором РФ издан Приказ от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности». В этом документе прокурорам предложено обеспечить надзор за законностью правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и государственных контролирующих органов, а также сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов указанными органами при осуществлении контролирующих, разрешительных, лицензионных, регистрационных и других процедур, пресекать их действия, выходящие за пределы установленных полномочий.

Указом Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» определен комплекс мероприятий по защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Пунктом 1 Указа предусмотрено внесение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проектов федеральных законов, предусматривающих согласование с прокурором субъекта Федерации проведения внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства. С момента вступления в силу этих федеральных законов прокурорам необходимо обеспечить действен-

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2008. № 11.

ный надзор за их исполнением, а в части, касающейся возложения на органы прокуратуры функции по согласованию проведения внеплановых контрольных мероприятий, – их безусловное исполнение.

На основании указанных новелл органами прокуратуры организована работа по формированию реестров ранее проведенных внеплановых контрольных мероприятий в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, разработке инструкции о порядке осуществления регистрации внеплановых контрольных мероприятий в отношении указанных лиц.

В целях учета мнения субъектов предпринимательской деятельности, борьбы с коррупцией, оперативного и своевременного выявления и пресечения нарушений закона, повышения гласности и прозрачности деятельности органов прокуратуры на этом направлении по поручению Генеральной прокуратуры РФ созданы и начали свою деятельность общественные советы по защите малого и среднего бизнеса с участием представителей прокуратур субъектов Федерации, правоохранительных и контролирующих органов, общественных организаций и объединений предпринимателей. Работа советов позволит повысить эффективность взаимодействия органов прокуратуры и общественных организаций, представляющих интересы предпринимателей.

При организации и проведении проверок исполнения законодательства в рассматриваемой сфере прокурорам субъектов Федерации необходимо обратить внимание на выявление и устранение административных ограничений при реализации прав субъектов предпринимательской деятельности, неукоснительное соблюдение норм закона при осуществлении контроля.

В целях оперативного предотвращения нарушений прав хозяйствующих субъектов прокуроры на постоянной основе изучают проекты нормативных правовых актов органов власти, налажено взаимодействие с контролирующими органами, проводятся проверки соблюдения требований законодательства о конкуренции, о защите прав юридических лиц, лицензионного и административ-

ного законодательства. По их результатам в 2007 г. прокуроры выявили многочисленные нарушения прав предпринимателей. С целью их устранения внесено более 22 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено почти 11 тыс. человек, о недопустимости нарушений закона предостережено около 6 тыс. должностных лиц.

Практика прокурорского надзора показала наличие большого количества правовых актов, ограничивающих предпринимательскую деятельность. По требованиям прокуроров некоторых субъектов Федерации отменены правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, принятые с превышением полномочий, устанавливающие неравные условия для осуществления предпринимательской деятельности и не предусмотренные законом сборы и обязанности, пресечены действия (бездействие), которые привели или могли привести к ограничению и устранению конкуренции.

Только в Северо-Западном федеральном округе в 2008 г. прокуроры выявили свыше 170 муниципальных правовых актов, содержащих дополнительные административные барьеры для субъектов предпринимательской деятельности.

Распространены случаи неправомерного предоставления льгот при размещении государственных заказов, обложения предпринимателей органами местного самоуправления поборами.

Органы прокуратуры проводят работу по выявлению и устранению фактов незаконного приостановления действия лицензий, предъявления требований к соискателям лицензий, не предусмотренных ФЗ от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Кроме того, вопреки требованиям ФЗ от 8 августа 2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» проводятся необоснованные внеплановые проверки индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Не теряет своей актуальности и проблема рейдерства, требую-

шая активизации консолидированного противодействия этому негативному явлению со стороны государства. В 2007 г. правоохранительными органами было расследовано более 500 уголовных дел, связанных с криминальным захватом предприятий и организаций.

По поручению Генеральной прокуратуры России во втором полугодии 2008 г. прокуроры субъектов Федерации провели проверку соблюдения прав субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом принятия ФЗ от 22 июля 2008 г. «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Проверка показала, что органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления не в полной мере обеспечивают создание благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Органы местного самоуправления некоторых субъектов Российской Федерации не разработали и не приняли акты, предусмотренные ФЗ от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», не определили порядок создания координационных (совещательных) органов в указанной сфере, формирования, ведения и опубликования перечней муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц и предназначенного для сдачи в аренду, порядок и условия сдачи в аренду такого имущества (Республика Марий Эл, Воронежская, Московская, Новгородская, Новосибирская, Самарская области, Красноярский, Приморский и Хабаровский края, Ненецкий автономный округ).

При принятии решений представительными органами власти нарушаются требования ФЗ от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», устанавливающего запрет продажи переданного субъектам малого и сред-

него предпринимательства имущества, переуступку прав пользования им и др. Например, решением Тульской городской Думы от 30 января 2008 г. утвержден прогнозный план приватизации муниципального имущества г. Тулы на 2008-2009 гг., в который были включены отдельные помещения, используемые по договорам аренды предпринимателями – представителями малого бизнеса. По результатам рассмотрения представления прокурора области в план приватизации внесены соответствующие изменения.

Для ускорения процессов разработки и принятия региональных законов, устанавливающих предельные значения площадей арендуемых предпринимателями помещений и срок рассрочки оплаты арендуемого имущества, прокурорам субъектов Федерации целесообразно вносить соответствующие представления уполномоченным органам власти.

Требуют прокурорского реагирования и факты создания дискриминационных условий деятельности субъектов малого и среднего бизнеса, связанных с арендой муниципального имущества, а также факты установления административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности и нарушений законодательства о защите конкуренции.

К примеру, правовые акты органов местного самоуправления некоторых субъектов Федерации зачастую содержат условия о предоставлении дополнительных документов и о дополнительных согласованиях для заключения договоров аренды, о возможности арендодателя требовать по своему усмотрению предоплаты арендных платежей, возложения не предусмотренных законодательством обязанностей на арендатора (Липецкая, Новосибирская, Оренбургская, Самарская, Ростовская, Тульская, Свердловская области).

Не должны оставаться без прокурорского вмешательства нарушения требований гражданского законодательства при расторжении с предпринимателями договоров аренды земельных участков, недвижимости либо установления сокращенных сроков по договорам.

Необходимо исключить случаи предъявления со стороны органов местного самоуправления, выступающих в качестве арендодателей недвижимого имущества, требований о досрочном расторжении договоров аренды без наличия предусмотренных законом оснований. Эти требования зачастую сопровождаются несоблюдением преимущественного права арендодателей на заключение новых договоров аренды, а в качестве основания для расторжения договора аренды указывается продажа муниципального имущества, что противоречит требованиям ГК РФ о сохранении арендных отношений при переходе права собственности на арендуемое имущество (Ленинградская, Орловская, Смоленская области, Ставропольский край).

При выявлении в ходе соответствующих проверок признаков уголовно наказуемых деяний прокурорам необходимо передавать материалы в органы следствия. В Орловской области возбуждено уголовное дело в отношении заместителя мэра города в связи с совершением им действий, направленных на прекращение арендных отношений с предпринимателем и принадлежащими ему юридическими лицами с целью его понуждения к продаже «бизнеса» в пользу конкретных лиц на заведомо невыгодных условиях. По делу ведется предварительное следствие.

Распространены нарушения законодательства при заключении договоров аренды недвижимого имущества, их продлении, что требует повышенного внимания прокуроров.

Так, прокурором Селтинского района Удмуртской Республики установлено, что администрацией МО «Селтинский район» заключены договоры аренды нежилых помещений, которые содержат условия о пересмотре арендной платы не реже одного раза в шесть месяцев в случае увеличения применяемых при расчете арендной платы коэффициентов, цен, тарифов в срок, определяемый администрацией. Согласно ст. 614 ГК РФ размер арендной платы может быть изменен по соглашению сторон в сроки, предусмотренные договором, но не чаще одного раза в год. Нарушения закона устранены после вмешательства прокурора. Аналогичные

нарушения выявлены прокурорами Ставропольского края, Ленинградской, Пензенской, Ростовской, Самарской областей и др.

По результатам проверки и в целях устранения выявленных нарушений прав субъектов малого и среднего предпринимательства прокурорами внесено 309 представлений, объявлено 38 предостережений, принесено 210 протестов, направлено в суды 81 исковое заявление. Необходимо продолжить работу в этом направлении.

Первоочередная задача органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, – выявление и устранение препятствий, мешающих развитию ее субъектов. Согласование проведения внеплановых контрольных мероприятий в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства должно осуществляться прокурорами субъектов Федерации, только если эти мероприятия направлены на выявление нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей.

Активная работа прокуроров по защите прав предпринимателей от произвола чиновников получила положительную оценку Президента РФ, который поручил подготовить дополнения в законодательство в части повышения роли прокуратуры в области координации деятельности контролирующих органов.

Деятельность органов прокуратуры в рассматриваемой сфере правоотношений построена на принципах гласности, открытости и доступности информации о ней для населения.

В этой связи прокурорам необходимо систематически и оперативно направлять в средства массовой информации сообщения о принятых ими мерах по соблюдению законных интересов предпринимателей, в том числе направленных на устранение ограничений, препятствующих созданию благоприятных условий их развития. При этом целесообразно шире использовать возможности сети Интернет, направляя для размещения на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ наиболее значимые и актуальные материалы прокурорской практики.

ЗАДАЧА КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ СРЕДСТВ НА ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЮЖНОЙ ОСЕТИИ – ВЫПОЛНЕНА¹

ИТАР-ТАСС: Анатолий Владимирович, 27 мая состоялось заседание межведомственной группы по вопросам обеспечения законности при расходовании средств, выделяемых на восстановление Республики Южная Осетия, не могли бы Вы рассказать об этой группе более подробно?

Анатолий Паламарчук: Пострадавшая в результате военных действий республика нуждалась в экстренной помощи. Нужно было восстанавливать разрушенные дома, школы, детские сады. Требовались средства на оказание помощи семьям погибших и пострадавшим в результате агрессии. Многие из них жили в прямом смысле на улице. Именно поэтому Российская Федерация незамедлительно направила средства для оказания финансовой помощи Республике Южная Осетия в целях ее восстановления и социально-экономического развития.

Значительный объем средств потребовал дополнительного контроля за их расходованием. Ситуация осложнялась тем, что большинство работ на территории республики выполняли российские компании. В связи с этим у некоторых из них сложилось ощущение безнаказанности – российские правоохранительные органы не могли проводить проверки на территории независимого иностранного государства Республики Южная Осетия, а югоосетинские – на территории Российской Федерации. Учитывая это, и была создана межведомственная рабочая группа, в которую вошли представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Республики Южная Осетия.

ИТАР-ТАСС: Какие меры были приняты группой в целях повышения эффективности расходования средств?

Анатолий Паламарчук: В первую очередь руководители рос-

¹Интервью информационному агентству «ИТАР-ТАСС» от 27.05.2011.

сийских компаний, осуществляющих строительные и восстановительные работы в республике, были официально предупреждены о том, что их деятельность по расходованию средств финансовой помощи взята под контроль. Прокурорами субъектов Российской Федерации организован постоянный надзор за исполнением законов в их деятельности. Были взяты на контроль все денежные средства, проверено их целевое использование.

По требованию Генеральной прокуратуры России все российские генподрядные и подрядные организации, к которым у югоосетинской стороны имелись претензии, приняли меры к урегулированию имеющихся противоречий.

В ряде случаев прокурорами г. Москвы, Чеченской Республики, Ставропольского края, Республики Северная Осетия – Алания, других субъектов Российской Федерации в отношении недобросовестных компаний организованы проверки. Проверки, проведенные в российских и югоосетинских организациях, позволили определить наиболее узкие места, и незамедлительно принять меры по устранению нарушений.

ИТАР-ТАСС: Принимали ли участие в работе группы представители государственной и исполнительной власти республик?

Анатолий Паламарчук: На все заседания группы приглашались и заслушивались представители Минрегиона России, органов исполнительной власти Южной Осетии, заказчиков и подрядчиков. Активное участие в работе группы приняли Председатель Правительства и глава Администрации Президента Республики Южная Осетия.

За результатами этой работы внимательно следили Президент и Председатель Правительства Российской Федерации, которым Генеральным прокурором Российской Федерации периодически докладывалось о выявленных нарушениях и принятых мерах.

ИТАР-ТАСС: Были случаи, когда проблемы удавалось решать прямо на заседании группы?

Анатолий Паламарчук: Да, на заседании группы с участием Председателя Правительства Республики Южная Осетия нам уда-

лось решить вопросы с использованием Спецстроем России природных материалов, необходимых для строительства участка автомобильной дороги, а также отводе земли под ее строительство. Нерешенность этих вопросов мешала Спецстрою России своевременно выполнить взятые на себя обязательства.

ИТАР-ТАСС: Группа занималась только вопросами финансирования?

Анатолий Паламарчук: Вопросы соблюдения законодательства при расходовании средств действительно были первоочередными, однако не единственными. Параллельно совместно с прокуратурой Республики Южная Осетия нами приняты меры по обеспечению трудовых прав граждан, занятых на строительстве объектов.

Например, в связи с нарушениями трудового законодательства Зюзинской межрайонной прокуратурой Москвы генеральному директору ООО «РПСК» внесено представление, по результатам рассмотрения которого виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности. По инициативе прокурора юридическое лицо привлечено к административной ответственности, кроме того, материалы направлены в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. И такие примеры не единичны.

ИТАР-ТАСС: Ваши коллеги из Генеральной прокуратуры Республики Южная Осетия сообщали о расследуемых ими уголовных делах, как будет складываться их дальнейшая судьба?

Анатолий Паламарчук: На заседании группы рассмотрен вопрос о перспективах их дальнейшего расследования, проанализировано действующее законодательство и достигнуты договоренности о возможной передаче этих дел для дальнейшего расследования российским правоохранительным органам. Но и без передачи дел Генеральная прокуратура Российской Федерации в рамках международных соглашений оказывает необходимую помощь в их расследовании. Если кто-то из совершивших преступление на территории Республики Южная Осетия надеется, что он избежит на-

казания, покинув территорию республики, то он глубоко ошибается.

ИТАР-ТАСС: Если оценивать итоги работы группы, на Ваш взгляд она справилась с задачей?

Анатолий Паламарчук: Полагаю, что межведомственная рабочая группа в целом справилась с поставленной задачей. Во исполнение принятых на заседании межведомственной рабочей группы решений Минрегионом России совместно с заинтересованными органами Республики Южная Осетия в рамках оказания помощи приняты меры по инвентаризации обязательств, связанных с восстановлением социально значимых объектов, единственным заказчиком которых является Дирекция по реализации приоритетных национальных проектов Республики Южная Осетия. В конце прошлого года завершены работы по всем предусмотренным комплексным планом восстановления республики объектам и мероприятиям. Все они приняты югоосетинской стороной.

Действовавшая в 2008-2010 годах схема финансирования прекратила свое существование. С этого года восстановление республики осуществляется в рамках решений Межправительственной комиссии, созданной на основании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия. Решением этой комиссии утверждены регламент взаимодействия и инвестиционная программа содействия социально-экономическому развитию республики.

Учитывая это, я считаю, что группа в полном объеме справилась с поставленной перед ней задачей. В дальнейшем совместная работа российских и южно-осетинских прокуроров будет продолжена в несколько ином формате – формате международно-правовых отношений, и, надеюсь, будет не менее эффективна.

Очень признателен за оказание содействия в работе межведомственной группы Генпрокурору Республики Южная Осетия Теймуразу Хугиеву, его первому заместителю Эльдару Кокоеву, их коллегам.

ГОСЗАКУПКИ – СФЕРА ОСОБОГО ВНИМАНИЯ¹

Сфера государственных закупок является одной из самых неблагоприятных с точки зрения коррупционных правонарушений. В связи с этим она всегда была объектом пристального внимания правоохранительных органов.

- Анатолий Владимирович, известно, что значительные усилия прокуроров направлены на обеспечение законности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Расскажите, пожалуйста, об этой работе.

- Сфера госзакупок – одна из самых криминализованных. В связи с этим Генеральной прокуратурой Российской Федерации при участии МВД России, ФСБ России, Росфинмониторинга, ФНС России, Следственного комитета Российской Федерации и во взаимодействии с Контрольным управлением Президента РФ осуществляются масштабные мероприятия по борьбе с преступлениями и правонарушениями в этой сфере. Это необходимо для защиты экономических интересов государства и добросовестных участников рынка закупок.

Реализуются межведомственные планы, обеспечен конструктивный информационный обмен, организованы целевые контрольно-надзорные мероприятия. Особо пристальное внимание уделяется социально значимым сферам, таким как здравоохранение, жилищно-коммунальный и агропромышленный комплексы, дорожное хозяйство.

- Каковы итоги этой работы, какие результаты достигнуты и о чем они свидетельствуют?

- Результаты межведомственного взаимодействия указывают на стабильно высокую криминализацию закупочных отношений. В настоящее время в производстве следственных подразделений МВД России и Следственного комитета РФ находится около 600 уголовных дел о преступлениях в указанной сфере, 386 дел направлено в суд.

¹Интервью опубликовано в журнале «Бюджет». Сентябрь. 2012.

Мониторинг ситуации свидетельствует о том, что одним из основных рисков при заключении государственных и муниципальных контрактов является завышение цен на приобретаемые товары, работы и услуги. Так, по материалам прокурорских проверок в мае текущего года в Алтайском крае и Ямало-Ненецком автономном округе возбуждены уголовные дела по фактам приобретения транспортных средств и снегоплавильной техники по завышенной стоимости. Подобные факты выявлены в Республике Адыгея, Алтайском крае, Владимирской, Пензенской, Ярославской областях и других субъектах РФ.

По материалам Контрольного управления Президента РФ в 54 регионах России возбуждено 98 уголовных дел по фактам преступных действий при закупках компьютерных томографов по завышенным ценам (в 2012 г. в суд направлено восемь уголовных дел).

- Какие еще Вы могли бы привести примеры нарушений законодательства уголовно-правового характера в сфере закупок, каким образом они пресекаются?

- Ввиду значительных объемов выделяемых бюджетных ресурсов сфера государственных и муниципальных заказов подвержена хищениям денежных средств, злоупотреблениям полномочиями должностными лицами, вымогательствам взяток, нарушениям конкурентной среды, совершаемым с использованием различных противоправных схем. Так, в Томской области направлено в суд уголовное дело по обвинению начальника территориального управления судебного департамента в систематическом получении взяток за совершение действий в интересах коммерческих организаций при заключении и исполнении государственных контрактов на строительство, ремонт и теплоснабжение зданий. В Волгоградской области расследуется уголовное дело в отношении депутата городской Думы, который, являясь учредителем ряда фирм, при исполнении муниципальных контрактов использовал подложные документы, в результате чего похитил бюджетные средства в размере 13,9 млн. руб. Подобные преступления в рамках межведом-

ственного взаимодействия выявлены в Республике Коми, Приморском крае, Оренбургской области и других регионах.

Негативное влияние на состояние законности на рынке закупок продолжает оказывать деятельность фирм-однодневок и поддельных фирм, используемых в различных противоправных целях. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе по материалам прокурорских проверок возбуждены и расследуются уголовные дела в связи с перечислением бюджетных средств на счета победителей электронных торгов, впоследствии оказавшихся фиктивными фирмами. Расследование уголовных дел о преступлениях в рассматриваемой сфере находится в органах прокуратуры на постоянном контроле.

- Какие нарушения законодательства на рынке закупок вскрыты и пресечены прокурорами вне уголовно-правовой сферы?

- Всего в период 2011 г. – первого полугодия 2012 года прокурорами выявлено 70 тысяч нарушений законодательства на рынке закупок. С целью их пресечения внесены десятки тысяч представлений, в связи с прокурорским вмешательством к административной и дисциплинарной ответственности привлечено около 20 тысяч виновных лиц.

После вмешательства прокуроров Алтайского края, Владимирской, Воронежской, Ивановской, Орловской, Пензенской, Тамбовской, Томской областей устранены недостатки правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере, связанные с изданием незаконных правовых актов. Так, органами прокуратуры Пензенской области только в текущем году опротестовано около 100 таких актов государственных и муниципальных органов власти, касающихся полномочий конкурсных комиссий, осуществления контроля за исполнением заказов, ведения реестра контрактов, размещения информации (все протесты рассмотрены и удовлетворены).

Стабильно высоким остается число нарушений законодательства о размещении заказов при закупке товаров (работ, услуг)

у единственного поставщика без проведения законодательно установленных процедур торгов либо с нарушением их проведения. В этой связи незаконные контракты оспаривались прокурорами в судебном порядке. Кроме того, активно применялись меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности. Так, в Кемеровской области по постановлению прокурора подвергнут административному штрафу глава администрации Калтанского городского округа, на основании распоряжения которого заключен контракт на ремонт автодороги на сумму около 50 миллионов рублей без проведения конкурсных процедур.

Прокурорами выявлены нарушения закона при формировании и деятельности комиссий по размещению заказов, в том числе касающиеся аффилированности их членов с представителями заказчиков либо участников размещения заказов (Республика Коми, Алтайский, Приморский края, Волгоградская область). Также пресечены нарушения при информационном обеспечении размещения заказов (Республика Коми, Пермский край, Самарская, Тамбовская, Ярославская области, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.) и размещении заказов у субъектов малого предпринимательства (Республика Северная Осетия – Алания, Чувашская Республика, Орловская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и другие).

- Остается ли прокурорский надзор за исполнением законов в сфере закупок приоритетным направлением прокурорской деятельности?

- Несомненно, что состояние законности в данной области продолжает оставаться в органах прокуратуры на постоянном контроле. Продолжается реализация широких межведомственных мероприятий по борьбе с преступностью и осуществление масштабных проверочных мероприятий. Полагаю, что совместные усилия правоохранительных органов, Федеральной антимонопольной службы, органов власти и управления позволят навести порядок в сфере госзакупок.

НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА ПРИ ГОСЗАКУПКАХ – НЕ ОШИБКА ЧИНОВНИКА, А ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ¹

Интервью на эту тему корреспонденту журнала дал начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ А. Паламарчук.

- В последнее время одним из наиболее обсуждаемых на всех уровнях власти является вопрос противодействия правонарушениям в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Какова роль прокуратуры в наведении порядка в этой области?

- Рынок закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд представляет собой динамично развивающуюся масштабную сферу экономики с очень крупным ежегодным оборотом бюджетных денежных средств. Указанные обстоятельства делают эту сферу чрезвычайно привлекательной как для добросовестных участников экономической деятельности, так и для лиц, желающих обогатиться за счет государства путем осуществления различных махинаций. В связи с этим закономерно, что эта область общественных отношений находится под неусыпным вниманием органов прокуратуры. Кроме того, по поручению Президента России Генеральная прокуратура Российской Федерации в координации с иными уполномоченными органами осуществляет комплекс совместных мер по противодействию преступности на указанном рынке.

Организован постоянный мониторинг складывающейся ситуации; разработан и реализуется Межведомственный план с органами МВД России, ФСБ России, Росфинмониторинга, ФНС России и Следственным комитетом Российской Федерации; обеспечено постоянное информационное взаимодействие и проведение целевых проверочных мероприятий.

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2012. № 2.

Основные усилия направлены на выявление и пресечение фактов хищения бюджетных средств, коррупционных проявлений при заключении и выполнении государственных и муниципальных контрактов, сговоров на рынке закупок.

Налаженный механизм взаимодействия и оперативного обмена информацией, а также принятые скоординированные меры позволили достигнуть определенных результатов. За последние два года по итогам совместных мероприятий возбуждено свыше тысячи уголовных дел практически во всех субъектах Федерации.

В связи с выявленными нарушениями закона вне уголовно-правовой сферы приняты иные меры реагирования. Так, в 2010-2011 гг. с целью устранения около 60 тыс. нарушений закона внесено 12 тыс. представлений, принесено около 2,5 тыс. протестов на незаконные правовые акты, по требованию прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено более 16 тыс. чиновников.

- Каким образом Вы можете охарактеризовать наиболее типичные нарушения на рынке закупок?

- Анализ проводимой работы свидетельствует о многочисленности и распространенности нарушений закона на всех стадиях закупочной деятельности. Продолжают фиксироваться факты размещения заказов вне установленных конкурсных процедур либо с их нарушением, нарушения порядка информационного обеспечения участников, установления в конкурсной документации незаконных требований к участникам размещения заказа, завышения цен при формировании конкурсной документации и заключении контрактов, неправомерного изменения их условий, ненадлежащего исполнения и приемки товаров, работ и услуг. Все эти нарушения порождены порочностью чиновников, которые в большинстве случаев действуют в интересах одного из участников торгов.

В числе регионов, где зафиксировано наибольшее количество нарушений закона, - Красноярский, Краснодарский и Пермский края, Владимирская, Омская, Московская, Кировская, Кемеровская, Курская, Новгородская, Оренбургская, Псковская, Ростов-

ская, Самарская и Свердловская области, Ханты-Мансийский автономный округ.

- Какие сферы наиболее уязвимы для преступлений на рынке закупок?

- Зоной особого внимания прокуроров стали вопросы обеспечения законности в сферах здравоохранения, ЖКХ, связи, строительства и транспорта.

Для пресечения нарушений закона прокуроры применяли и такие действенные меры реагирования, как обращение в суд с соответствующими заявлениями. Например, по иску прокурора Республики Бурятия признан недействительным государственный контракт, согласно которому коммерческая организация без необходимой лицензии на фармацевтическую деятельность поставила в республиканскую клиническую больницу технический кислород для использования в медицинских целях, чем были грубо нарушены требования действующего законодательства и создана реальная возможность наступления тяжких последствий.

В рамках проводимой работы осуществляется комплекс дополнительных мероприятий в жилищно-коммунальной сфере по выявлению правонарушений в действиях организаций-заказчиков, уполномоченных органов, аукционных комиссий и участников торгов. К примеру, в Краснодарском крае пресечена деятельность группы в составе руководителя муниципального учреждения и иных лиц, которые совершили хищение бюджетных средств на сумму более 350 млн. руб. с использованием подконтрольных организаций путем искусственного завышения объемов и стоимости работ. По итогам аналогичных мероприятий возбуждены и расследуются уголовные дела в Республике Башкортостан, Республике Саха (Якутия), Красноярском крае, Новосибирской области и других регионах.

- Можно ли выделить уровни власти, где нарушения в сфере размещения закупок наиболее распространены?

- Преимущественно факты неисполнения требований законодательства выявлены в действиях муниципальных заказчиков и бюд-

жетных учреждений при размещении заказов для муниципальных нужд на стадиях проведения торгов и заключения контрактов.

Негативное влияние на состояние законности в сфере закупок оказывают выявляемые прокурорами незаконные правовые акты муниципальных органов и содержащиеся в них коррупциогенные факторы, позволяющие создавать преференции отдельным хозяйствующим субъектам и административные барьеры для других участников закупок. Вмешательство прокуроров с целью отмены таких актов потребовалось в Астраханской, Калужской, Орловской и Саратовской областях, Республиках Бурятия и Хакасия и других регионах.

Однако правонарушения в сфере закупок для государственных нужд установлены и в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Вскрыты факты завышения цены контрактов, конфликта интересов при приемке работ. Неисполнение требований законодательства о закупках для государственных нужд установлено также в деятельности некоторых федеральных министерств и ведомств. По итогам проверок руководителям министерств и ведомств вносились представления с целью устранения выявленных нарушений и привлечения к ответственности виновных лиц, а в некоторых случаях материалы направлялись в следственные органы.

- Применяются ли правонарушителями какие-нибудь новые схемы и способы завладения бюджетными средствами на рынке закупок?

- Действительно, практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что постоянно придумываются новые мошеннические схемы в рассматриваемой сфере. Так, выявлены новые риски закупок в рамках функционирования единого общероссийского портала в сети Интернет и проведения электронных торгов. Например, в Московской области прокурор внес представление в адрес областного министерства экономики в связи с нарушениями законодательства при проведении аукциона в электронной форме путем некорректного ввода ключевых слов, что ограничивало воз-

возможности потенциальных участников для поиска интересующих их заказов.

По результатам проведенных межведомственных операций пресечены факты противоправной деятельности фирм-однодневок, используемых для удовлетворения потребностей теневого сектора экономики, и фирм-посредников, наличие которых влекло за собой искусственное увеличение стоимости товаров, работ и услуг.

- Всегда ли на должном уровне находится контроль со стороны уполномоченных органов в сфере размещения заказов?

- Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что правоохранительные и иные уполномоченные органы возложенные на них функции выполняют не всегда эффективно. Не на должном уровне находится оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел по выявлению преступных действий в рассматриваемой области в некоторых регионах. Есть претензии у Генеральной прокуратуры Российской Федерации и к некоторым прокуратурам субъектов Федерации. Факты ненадлежащего осуществления предоставленных контрольных полномочий установлены в действиях региональных и муниципальных органов контроля.

- Какие меры планируется принять по повышению эффективности прокурорского надзора и координации действий иных правоохранительных и уполномоченных органов на этом направлении?

- В Генеральной прокуратуре Российской Федерации 12 октября прошлого года проведено координационное совещание руководителей правоохранительных органов по вопросу дополнительных мер, направленных на выявление, пресечение и расследование коррупционных преступлений в сфере размещения заказов. На нем определены конкретные действия и исполнители. Каждое министерство и ведомство, участвующее в реализации принятых решений, должно обеспечить их качественное и ответственное исполнение. Масштабная работа органов прокуратуры в этом направлении продолжается на системной основе.

Практически не бывает случаев, когда завышение цены госкон-

трактов, нарушение законодательства при проведении торгов является следствием ошибочных действий. В каждом случае завышения стоимости госзакупок обнаруживается злоупотребление полномочиями чиновников. Прокурорам субъектов Федерации необходимо активизировать прокурорский надзор за исполнением законов о госзакупках, выявлять и пресекать коррупционные схемы, направленные на завышение стоимости государственных закупок, незаконное завладение бюджетными средствами.

АЗАРТНЫЕ ИГРЫ – ТОЛЬКО ПО ЗАКОНУ¹

С 1 июля в стране вступил в силу запрет на организацию и проведение азартных игр вне специальных игорных зон, деятельность казино и столь популярных в народе залов игровых автоматов должна была быть прекращена. Начальник главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ А. Паламарчук рассказал корреспонденту журнала о мерах по пресечению незаконного игорного бизнеса.

- Анатолий Владимирович, какие меры приняты органами прокуратуры для того, чтобы требования закона реально исполнялись?

- В этих целях Генеральный прокурор РФ поручил нижестоящим прокурорам установить действенный прокурорский надзор за соблюдением введенного запрета на осуществление деятельности игорных заведений после 1 июля 2009 г. Органами прокуратуры совместно с органами внутренних дел, контролирующими органами приняты меры по пресечению незаконной азартной деятельности.

- С чем пришлось столкнуться в этой объявленной государством войне игорному бизнесу?

- Уточняю: только незаконному игорному бизнесу. Ведь под запретом оказалась не вся сфера азартных игр в целом, введены

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2009. № 12.

лишь ограничения, связанные с размещением игорных заведений вне специально отведенных зон. И тот факт, что они еще не созданы, не дает оснований для продолжения деятельности подобных заведений на запрещенной территории в завуалированных, но тем не менее все равно незаконных формах. Не желая мириться с потерей значительной прибыли, предприимчивые дельцы игорной индустрии пытаются обойти закон, адаптироваться к новым правилам, организуя азартные игры в сети Интернет, маскируя казино и залы под букмекерские конторы и тотализаторы, устанавливая лотерейные автоматы. Например, в Тюмени возбуждено уголовное дело по факту осуществления незаконной предпринимательской деятельности по организации и проведению азартных игр через сеть Интернет.

Отвечая на вопрос, замечу, что правоохрнительным органам пришлось столкнуться с активным противодействием со стороны организаторов незаконной азартной деятельности, которые не настроены легко сдаваться. Ведь заметьте, что до 1 июля в Москве не было ни одного лотерейного клуба, а с 1 по 10 сентября, по словам заместителя мэра Москвы, их число выросло с 22 до 32. Прокурору Москвы поручено принять меры к ликвидации всех лотерейных клубов.

- А спортивный покер? Очевидно, что после введенного с 1 июля запрета на организацию и проведение азартных игр игорными заведениями значительно возрос интерес к спортивному покеру, подогреваемый активной рекламой. Исключение его из видов спорта дает ему право на существование?

- Да, действительно, Приказом Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ от 20 июля 2009 г. из Всероссийского реестра видов спорта исключен спортивный покер, и поэтому он становится обычной азартной игрой, организация и проведение которой не допускается за пределами игорных зон. В связи с этим лишена своего статуса общероссийской спортивной федерации общероссийская федерация спортивного покера, отменена ее аккредитация. Генеральной прокуратурой РФ предложено Мини-

стерству юстиции РФ рассмотреть вопрос о ликвидации общероссийской общественной организации «Федерация спортивного покера России».

Следует отметить, что Генеральной прокуратурой РФ также предложено Федеральной налоговой службе принять меры по приведению в соответствие с законом уставов игорных и иных заведений, а также учредительных документов юридических лиц, уставы которых предусматривают осуществление игровой деятельности вне особых зон и без специального разрешения, игнорируя требования законодательства об азартных играх.

- Какие еще сферы этого вопроса оказались в поле зрения прокуроров?

- Как театр начинается с вешалки, так и любой бизнес начинается с рекламы. У всех в памяти свежи яркие, светящиеся, бросающиеся в глаза наружные рекламы казино и других игорных заведений. В соответствии с законодательством реклама товара или услуг, запрещенных в данном месте, считается недобросовестной. В этой связи в настоящее время все вывески игорных заведений на зданиях, в которых ранее осуществлялась эта деятельность, а также рекламные щиты должны быть демонтированы. Однако прокуроры повсеместно выявляют факты несвоевременного демонтажа рекламных конструкций. Ситуация усугубляется тем, что должностные лица органов местного самоуправления не всегда выполняют возложенные на них полномочия по предупреждению нарушений закона о рекламе, пресечению фактов ненадлежащей рекламы, что влечет за собой нарушение прав потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы. Не во всех случаях они принимают меры к обращению в суд с исками о принудительном осуществлении демонтажа рекламной конструкции. Например, в Липецке, в принадлежащем индивидуальному предпринимателю нежилом строении вблизи остановки общественного транспорта, была размещена рекламная конструкция с изображением рулетки. В отношении этого лица прокурор возбудил производство по делу об административном правонарушении по ст.

14.3 КоАП (нарушение законодательства о рекламе), главе города внесено представление для принятия мер к демонтажу самовольных рекламных конструкций.

На любое нарушение в сфере размещения рекламы незаконной деятельности следует незамедлительная реакция прокуроров.

- Какие меры применяются к нарушителям закона?

- Выявляя случаи незаконной организации азартных игр, прокуроры занимают активную и последовательную позицию по пресечению противоправной деятельности. По фактам осуществления предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) и нарушения законодательства о рекламе прокуроры возбудили более 400 административных дел по ст. 14.1 и ст. 14.3 КоАП.

Эффективная мера воздействия - направление в суд заявлений о прекращении незаконной деятельности юридических лиц, попытавшихся обойти требования закона о запрете игорного бизнеса. Прокуроры направили в суды более 400 таких исков. Также в судебном порядке предъявляются требования о возложении обязанности по демонтажу незаконно размещенных рекламных конструкций.

В отношении злостных нарушителей требований закона о запрете азартных игр правоохранительные органы возбудили уже около тысячи уголовных дел, большая часть которых – по ст. 171 УК (незаконное предпринимательство). В отношении 12 подозреваемых судом избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. Изъято свыше 10 тыс. единиц игрового оборудования. Например, в Вологодской области таких дел возбуждено 54 (изъято свыше 700 игровых автоматов), прекращена деятельность 50 игорных заведений; в Тюменской – 17 (изъято 648 игровых автоматов); Новосибирской – 11 дел; Московской области - 18.

- В каких случаях за незаконное предпринимательство наступает административная ответственность, а в каких – уголовная?

- Определяющий критерий при разграничении вида ответствен-

ности за нарушение запрета на осуществление деятельности по организации игорных заведений вне установленных зон – размер ущерба, причиненного гражданам, организациям или государству, а также извлечение хозяйствующими субъектами дохода в крупном размере.

- Как Вы считаете, достаточны ли действующие законодательные барьеры для наведения полного порядка в сфере игорного бизнеса?

- Сделаем небольшой экскурс в историю. Дело в том, что в УК РСФСР была норма, предусматривавшая уголовную ответственность за систематическое предоставление или использование какого-либо помещения для проведения азартных игр на деньги (ст. 226), которая ввиду снятия запрета на этот вид деятельности в Уголовный кодекс РФ уже не вошла. Кроме того, в УК РСФСР сохранилась ст. 208.1 (организация азартных игр), ст. 210 (вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность) предусматривала уголовную ответственность за вовлечение несовершеннолетних в занятие азартными играми.

В связи с тем, что эта деятельность на всей территории РФ, за исключением специализированных игровых зон, снова под запретом, есть смысл дополнить уголовное законодательство специальной нормой, устанавливающей ответственность за организацию запрещенной законом игорной деятельности. В Генеральной прокуратуре РФ прорабатывается вопрос по разработке соответствующего законопроекта.

- Скоро ли удастся полностью вывести игорный бизнес из подполья и когда он получит законную «прописку»?

- В настоящее время общими консолидированными усилиями удастся контролировать ситуацию и противостоять незаконным проявлениям. Общество должно понять, что волевое государственное решение принято и любые попытки возрождения игорного бизнеса в каких бы то ни было замаскированных формах будут пресекаться. Поэтому не стоит сегодня собственникам игорных заведений в погоне за прибылью тратить средства на незаконное переобо-

рудование игровых автоматов в лотерейные и уплату штрафов, находясь под реальной угрозой оказаться под стражей. Что касается законной «прописки» игорного бизнеса, то реализация масштабного проекта по его перемещению в специально отведенные зоны напрямую зависит от объемов инвестиций и активности инвесторов. Но это уже вопросы экономики, а не прокурорского надзора.

И в заключение хотелось бы порекомендовать бизнесменам не тратить свои усилия на создание нелегальных заведений, что повлечет жесткую реакцию властей, а вложить в законном порядке свои средства в развитие обозначенных законом игорных зон. Тот, кто это поймет сегодня, тот займет лидирующие позиции в будущих российских Лас-Вегасах и Макао.

А прокурорам необходимо осознать, что противодействие незаконному игорному бизнесу – это не единовременная кампания, а системная деятельность по пресечению незаконной предпринимательской деятельности всеми средствами прокурорского надзора.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В УСЛОВИЯХ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА¹

В условиях мирового финансового кризиса и принятия Правительством Российской Федерации мер по оздоровлению экономики на первый план выходит проблема обеспечения сохранности бюджетных средств, государственного и муниципального имущества. Это особо подчеркнул Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка на специальной расширенной коллегии Генеральной прокуратуры РФ и Министерства экономического развития РФ, состоявшейся в апреле с.г.

Нормативной основой деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства в названной сфере правоотношений наряду с Федеральным законом о прокуратуре Рос-

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2009. № 8.

сийской Федерации, бюджетным законодательством является указание Генерального прокурора РФ от 14 ноября 2008 г. № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики».

В соответствии с указанием усилия прокуроров необходимо сконцентрировать на выявлении нарушений закона при расходовании средств государственной поддержки, предотвращении фактов их нецелевого использования, надзоре за законностью при использовании государственного и муниципального имущества, его отчуждении и исполнении связанных с этим судебных актов.

Приказом Генерального прокурора РФ от 19 ноября 2008 г. № 236 утверждена Программа действий органов прокуратуры РФ в условиях оздоровления ситуации в финансовом и других секторах экономики.

Кроме того, решением коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 25 февраля 2009 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2008 г. и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка» определено, что в условиях преодоления последствий мирового финансового кризиса ключевая задача прокуратур – обеспечение действенного надзора в сфере экономики.

Во исполнение поставленной задачи органы прокуратуры обязаны во взаимодействии с правоохранительными, контролирующими и иными уполномоченными органами выработать согласованные организационные и практические меры предупреждения, выявления и пресечения правонарушений в финансовом и других секторах экономики, в том числе при использовании государственной и муниципальной собственности, расходовании бюджетных средств, направляемых на реализацию приоритетных национальных проектов, поддержание финансовой системы и основных секторов экономики.

Проведенные Генеральной прокуратурой РФ в рамках указанной Программы проверки свидетельствуют о потребности опера-

тивного принятия мер по обеспечению сохранности государственного имущества и повышению эффективности расходования бюджетных средств.

Работа в этом направлении уже дала определенные результаты, получившие широкий общественный резонанс и активно обсуждаемые в средствах массовой информации.

Так, в текущем году Генеральная прокуратура РФ совместно с другими заинтересованными ведомствами провела работу по предотвращению ущерба Российской Федерации деятельностью некоторых госкорпораций.

В частности, установлено расточительное расходование средств, выделяемых из федерального бюджета на развитие инновационной инфраструктуры России.

В уставный капитал ОАО «Российская венчурная компания» из бюджета РФ было перечислено 30 млрд. руб. в целях развития новых инновационных компаний, поощрения и совершенствования связи науки, образования и инновационного бизнеса, коммерциализации технологий, продвижения создаваемых в России новых технологий и технологических продуктов на международный рынок и др.

В течение 2007 – 2008 гг. ОАО «РВК» использовало полученные от государства денежные средства не в целях реализации определенных государством задач. Деятельность компании сводилась к размещению денежных средств на депозитных счетах в банках, что стало возможным из-за отсутствия должного контроля со стороны Минэкономразвития России.

Следует отметить, что уставный капитал компании в 30 раз превышал предусмотренные на 2008 г. межбюджетные субсидии на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Фактические расходы на собственные нужды работников компании за 2007 г. составили 107 млн. руб. с фондом оплаты в сумме 36 млн. руб. при штатной численности на 1 января 2008 г. – 35 человек. Между тем на обеспечение деятельности школ-интернатов по всей России в 2007 г. из федерального бюджета было выделено 99 млн. руб.

В 2008 г. компания планировала увеличить расходы на свое содержание до 290 млн. руб., что в 2 раза превышает расходы Роснауки на реализацию Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2012 годы». В течение 2007 - 2008 гг. свыше 4 млн. руб. ОАО «РВК» израсходовало на добровольное страхование работников и членов их семей, более 16 млн. руб. – на вознаграждения входящих в состав Совета директоров компании иностранных граждан, 8 млн. руб. обращено в доход генерального директора.

С целью устранения выявленных нарушений Генеральной прокуратурой РФ внесены представления руководителю Росимушества, Министру экономического развития РФ. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования расторгнут трудовой договор с генеральным директором ОАО «РВК».

Кроме того, Генеральный прокурор РФ обратился к Председателю Правительства РФ с конкретными предложениями по дополнительному урегулированию венчурной деятельности, повышению ответственности должностных лиц федеральных ведомств за неэффективное использование бюджетных средств.

О сложившейся в ОАО «РВК» ситуации проинформирован Президент Российской Федерации.

Факты расточительного расходования выделенных из федерального бюджета денежных средств выявлены Генеральной прокуратурой РФ в государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Проверкой установлено, что административно-хозяйственные расходы корпорации численностью 97 человек в 2008 г. превысили 340 млн. руб. Только на оплату труда ее сотрудников, включая начисления, премии и материальную помощь, было потрачено 234,9 млн. руб., что сопоставимо с расходами на содержание в 2008 г. центральных аппаратов Роснедр, Росархива, Роспатента, Росинформтехнологии и Роскартографии, вместе взятых. В 2009 г. расходы на собственные нужды, запланированные Фондом, выросли еще на 100 млн. руб.

Председателю правления Фонда в качестве годового вознаграждения было выплачено 16,5 млн. руб., что в несколько раз превышает размер доходов за год высших должностных лиц государства, сведения о которых опубликованы на официальных сайтах Правительства и Президента РФ. Несоразмерно высокими были и вознаграждения членов правления Фонда.

Такое расточительное расходование Фондом средств, перечисленных из федерального бюджета, противоречит требованиям ст. 34 Бюджетного кодекса РФ об эффективном расходовании бюджетных средств и недопустимо в условиях мирового финансового кризиса и сокращения бюджетных расходов.

По результатам проверки Генеральная прокуратура РФ предложила председателю наблюдательного совета Фонда рассмотреть вопрос о сокращении в 2009 г. расходов Фонда на административно-хозяйственную деятельность, выплату вознаграждения членам правления и премий работникам организации, с учетом существующих реалий пересмотреть размер должностных окладов руководителя Фонда, его заместителей и др.

Генеральной прокуратурой РФ внесено представление в Минрегион России, а также проинформирован Минфин России, которым предложено взять под контроль деятельность Фонда и обеспечить неукоснительное исполнение поставленных при его создании целей и задач, повысить эффективность расходования переданных Фонду бюджетных средств.

Мировой финансовый кризис затронул все сферы экономики страны, поставил под угрозу исполнение взятых государством обязательств в социальной сфере, потребовал минимизации бюджетных расходов.

В этих сложных условиях крайне важно средствами прокурорского надзора обеспечить правовой режим, при котором разбазаривание выделенных государством денежных средств станет невозможным.

С учетом накопленного опыта органам прокуратуры необходимо продолжить постоянный мониторинг исполнения законода-

тельства при использовании бюджетных средств, государственного и муниципального имущества, максимально применяя предоставленные законом полномочия для устранения правонарушений и условий, им способствующих.

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО УСТАНОВЛЕНИЕ ТАРИФОВ НА ТЕПЛОВУЮ И ЭЛЕКТРИЧЕСКУЮ ЭНЕРГИЮ, ТОВАРЫ И УСЛУГИ ОРГАНИЗАЦИЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА¹

Генеральная прокуратура РФ проанализировала состояние законности в области регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, товары и услуги организаций жилищно-коммунального комплекса.

В период мирового финансового кризиса рассматриваемый сегмент правоотношений нуждается в постоянном внимании со стороны органов прокуратуры по причине его особой значимости в обеспечении процесса жизнедеятельности, а также в связи с падением доходов населения, сокращением рабочих мест, ростом цен. Более того, явно прослеживается тенденция лоббирования и продвижения своих интересов собственниками энергетических предприятий, которые хотят переложить свои производственные и непроизводственные затраты на потребителей энергоресурсов и иных услуг.

В связи с этим, с целью предотвращения возможного массового недовольства граждан, возникновения очагов социальной напряженности, защиты прав и свобод граждан, прокурорский надзор крайне актуален, так как прокуратура в этом случае – единственный орган, способный навести порядок и восстановить законность. Поэтому необходимо скоординировать усилия органов прокуратуры и контролирующих органов для достижения конечного результата.

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2009. № 4.

Энергетическая стратегия России на период до 2020 г.¹ содержит экономическое обоснование необходимости государственного регулирования цен на электрическую и тепловую энергию и является руководством для федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации при разработке и реализации мер государственного регулирования в названной сфере. Полное и надежное обеспечение населения и экономики страны энергоресурсами по доступным и вместе с тем стимулирующим энергосбережение ценам, снижение рисков и недопущение развития кризисных ситуаций в энергообеспечении страны – основной приоритет энергетической стратегии России.

Цели государственного регулирования тарифов – защита экономических интересов потребителей от их монопольного повышения, а также создание механизма согласования интересов производителей и потребителей электрической и тепловой энергии (ст. 3 ФЗ от 14 апреля 1995 г. «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», далее – Закон от 14 апреля 1995 г.).

Основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечивающих тепло-, водоснабжение и т.д., а также надбавок к тарифам для таких организаций и для потребителей их услуг установлены ФЗ от 30 декабря 2004 г. «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее – Закон от 30 декабря 2004 г.).

В целом анализ практики прокурорского надзора свидетельствует о неудовлетворительном состоянии законности в рассматриваемой сфере правоотношений. Только в 2008 г. прокуроры приняли меры реагирования на более чем 5000 нарушений закона, внесли свыше 1400 представлений, принесли более 800 протестов на незаконные правовые акты, предъявили свыше 1700 исков в суды и подали более 600 заявлений в арбитражные суды, возбудили свыше 130 производств по делам об административных пра-

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 1234-р.

вонарушениях. По материалам проверок органы следствия возбудили 50 уголовных дел.

Большое количество правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Федерации в сфере электроэнергетики, государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, тарифов организаций коммунального комплекса, не соответствует федеральному законодательству.

Зачастую в правовых актах содержатся положения, нарушающие нормы о размере платы за коммунальные услуги, предусмотренные ст. 157 Жилищного кодекса РФ, Правилами установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг (утверждены Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г.).

Недопустимы ситуации, когда правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ устанавливаются завышенные тарифы оплаты для определенных групп потребителей, завышенные ставки платы потребителей за технологическое присоединение, ограничения права граждан на присоединение энергопринимающих устройств (требование наличия регистрации на территории региона, получения разрешений на цели отопления и т.д.). Вместе с тем следует пресекать и случаи установления льготных тарифов для отдельных категорий потребителей за счет повышения тарифов для прочих потребителей. Решения о предоставлении льгот должны быть согласованы с антимонопольными органами.

Согласно положениям ч. 7 ст. 5 ЖК органы местного самоуправления в пределах своих полномочий наделены правом принятия нормативных правовых актов, содержащих нормы, регулирующие жилищные отношения, однако не всегда такие акты соответствуют федеральным законам, нормативным правовым актам субъектов РФ.

К примеру, вопреки ч. 3 ст. 13 Закона от 30 декабря 2004 г., правовыми актами органов местного самоуправления зачастую предусматривается введение новых тарифов на услуги жилищно-коммунального комплекса до истечения года с момента введения действующих тарифов без оснований для их досрочного пересмо-

тра. Кроме того, нередко правовые акты органов местного самоуправления издаются с превышением предусмотренных законом полномочий и/или устанавливаются тарифы, не подлежащие регулированию.

Требуют прокурорского реагирования многочисленные факты непринятия органами местного самоуправления нормативных правовых актов, устанавливающих тарифы, надбавки, критерии доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса, программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, неутверждения технических заданий по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса. Обязанность принятия органами местного самоуправления указанных правовых актов следует из ст. 17 ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 5 Закона от 30 декабря 2004 г. и обуславливает возможность установления надбавок к тарифам, а также проведение инвестиционной деятельности.

Необходимо отметить, что практически во всех субъектах Федерации нарушается порядок опубликования нормативных правовых актов, устанавливающих тарифы, что противоречит одному из основных принципов государственного регулирования тарифов – обеспечению открытости и доступности для потребителей. Повсеместно органы тарифного регулирования допускают многочисленные нарушения установленных законом норм.

Следует добиться строгого соблюдения требований закона, не допускающих установление тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям, в том числе населению, на очередной финансовый год до принятия закона субъекта РФ о региональном бюджете, а также изменение тарифов в течение финансового года без одновременного внесения органом исполнительной власти субъекта Федерации проекта закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете субъекта (ст. 2 Закона от 14 апреля 1995 г.).

Региональные органы регулирования должны осуществлять

надлежащий контроль за применением регулируемых цен (тарифов), проводить проверки правильности применения устанавливаемых тарифов, применять меры по привлечению виновных лиц к административной ответственности (ст. 6 Закона от 14 апреля 1995 г., ст. 23 ФЗ от 26 марта 2003 г. «Об электроэнергетике»).

Отсутствие должного контроля со стороны органов тарифного регулирования ведет к нарушениям основ ценообразования, допускаемым отдельными хозяйствующими субъектами – сетевыми электроснабжающими и теплоснабжающими организациями, произвольно устанавливающими тарифы за технологическое подключение к электрическим и тепловым сетям для физических и юридических лиц.

Необходимо уделять особое внимание выявлению и пресечению фактов незаконного ограничения предоставления коммунальных услуг потребителям, отключения энергоснабжения потребителям, имеющим задолженность по оплате энергии, с нарушением установленного порядка.

Во всех случаях нарушения порядка установления тарифов виновные должностные лица должны быть привлечены к ответственности по ст. 14.6 КоАП (нарушение порядка ценообразования). Кроме того, за непредоставление потребителям информации о тарифах руководители управляющих организаций подлежат привлечению к административной ответственности по ст. 14.8 КоАП (нарушение иных прав потребителей).

Практика прокурорского надзора в этой сфере правоотношений обобщена в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 20 декабря 2008 г. № 73/1-699-2008, направленном прокурорам субъектов Федерации. В документе подчеркивается необходимость рассмотрения надзора за исполнением законодательства о тарифах в качестве приоритетного направления деятельности.

Для преодоления сложившейся неблагоприятной ситуации прокурорам необходимо активизировать работу по восстановлению законности в области установления тарифов на электрическую и тепловую энергию, товары и услуги организаций жилищно-

коммунального комплекса, настойчиво добиваясь результата прокурорского реагирования не только на досудебной стадии, но и в судебных инстанциях, информируя о наиболее грубых нарушениях закона Генеральную прокуратуру РФ.

Предупреждению нарушений законодательства о регулировании тарифов в рассматриваемой сфере способствует своевременное осуществление мониторинга проектов правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

О состоянии законности и результатах проведенной Генеральной прокуратурой с участием прокуроров субъектов Федерации проверки в области регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, товары и услуги организаций жилищно-коммунального комплекса проинформированы Президент РФ и Председатель Правительства РФ. Информация Генерального прокурора доведена Правительством РФ до органов государственной власти субъектов Федерации.

Президент РФ, выступая на итоговой коллегии Генеральной прокуратуры 25 февраля 2009 г., указал, что работа прокуратуры в условиях мирового экономического кризиса должна носить упреждающий характер. Поэтому в период снижения доходов населения, возникших трудностей в экономике прокурорам следует принять комплекс мер прокурорского реагирования для защиты прав граждан от произвола чиновников в области установления тарифов, добиваться повышения эффективности действий, умело осуществляя свои полномочия во взаимодействии с контролирующими органами.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О БАНКАХ И БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹

Как известно, эффективность любых экономических преобразований в значительной степени зависит от надежности и стабиль-

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2008. № 1

ности кредитно-банковской системы, которая выполняет функцию финансового обеспечения экономической, административно-управленческой и социальной сфер жизнедеятельности государства.

Криминализация экономики страны и кредитно-финансовой сферы, в частности, представляет угрозу устойчивому развитию государства, что обуславливает активизацию прокурорского надзора за исполнением законов в этой области правоотношений.

Стабильность банковской системы может быть подорвана в силу некоторых объективных и субъективных факторов, накопление которых угрожает экономической безопасности страны, нарушая права значительного числа граждан. Задача прокуроров в том, чтобы своевременно находить ту грань, за которой уже невозможно повлиять на ситуацию, средствами прокурорского надзора предотвратить тяжкие последствия для экономики и граждан.

История развития отечественной банковской системы свидетельствует о том, что кризисные явления наступали неожиданно, хотя отрицательные тенденции накапливались долго. Между тем последующий анализ развития негативных тенденций в банковском секторе экономики показывает, что их можно было спрогнозировать и предотвратить своевременными и последовательными действиями правоохранительных и надзорных органов.

Неоперативность в пресечении аферы с фиктивными авизо (1992 г.) крайне негативно сказалась на функционировании банковской системы и экономики страны. Банк России несвоевременно принимал превентивные меры по противодействию этому явлению, а правоохранительные органы – меры уголовно-правового характера. При таких обстоятельствах мошенники смогли обналичить и присвоить похищенные денежные средства, которые стали питательной средой для экстремизма, терроризма, организованной преступности.

В этой связи уместно напомнить и о локальном банковском кризисе (1995-1996 гг.), когда кредитные организации, располо-

женные на территории Москвы и Московской области, в погоне за сверхприбылью повышали ставки по кредитам одновременно с крупными заимствованиями на межбанковском рынке. В результате связанные взаимными обязательствами банки перестали выполнять обязательства перед вкладчиками.

Неблагополучную ситуацию в области межбанковского кредитования не только могли предвидеть, но и обязаны были пресечь органы банковского надзора, так как банковские риски превысили все возможные нормативы. Именно на этой стадии особенно важен прокурорский надзор за законностью деятельности Центрального банка РФ и его территориальных подразделений.

Длительное время Банк России, отстаивая свой независимый правовой статус в системе органов государственной власти, уклонялся от государственного контроля. Следует отметить, что такая «независимость» дорого обошлась государству и гражданам в 1998 г. Не вмешиваясь в деятельность Банка России, не претендуя на банковскую тайну кредитных организаций и их клиентов прокуроры обязаны дать правовую оценку состоянию банковского надзора. Эффективное функционирование Банка России обуславливает развитие экономики страны в целом, а, следовательно, и благосостояние граждан.

Развитие и укрепление банковской системы – одна из целей деятельности Банка России, достижение которой возможно только путем обеспечения эффективного банковского надзора. Отсутствие такого надзора либо недостаточная твердость при его осуществлении обуславливает нарушение банками установленных правил, несоблюдение ими критериев ликвидности, что может привести к банкротству кредитных организаций, а в итоге – ущемляет права вкладчиков и существенно вредит экономике. Ликвидация практически любого банка вызывает эффект системного риска определенного круга предприятий, связанных хозяйственными отношениями с клиентами банка-банкрота, кризис деятельности таких предприятий может привести к росту социальной напряженности, подорвать доверие к банков-

ской системе в целом. Характерное для кредитно-финансовой сферы переплетение капиталов в случае банкротства одной кредитной организации может иметь негативные последствия и для других.

Поэтому, не вмешиваясь в закрепленные Конституцией РФ и ФЗ от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» функции Банка России, прокуроры обязаны систематически осуществлять проверки исполнения законов органами банковского надзора.

При выполнении указанной задачи они должны строго соблюдать банковскую и коммерческую тайны. Материалы проверок и акты прокурорского реагирования должны быть конфиденциальными, носить служебный характер, не публиковаться в средствах массовой информации. Любое отступление от этого правила грозит утечкой информации о результатах проверки, что может привести к панике среди вкладчиков и оттоку денежных средств, причинив ущерб кредитной организации и дестабилизировав банковскую систему страны.

Цель прокурорской проверки в рассматриваемой сфере правоотношений сводится к устранению нарушений законодательства о банках и банковской деятельности, а не к рекламе работы органов прокуратуры, которые в ней не нуждаются, так как обладают достаточным авторитетом.

На современном этапе развития банковской системы происходят явления, которые нуждаются в корректировке уже сегодня, и откладывать это на завтрашний день нельзя. Вместе с тем зачастую правоохранительные органы недооценивают масштабы преступности. Трагическая смерть первого заместителя председателя Центрального банка РФ заставила все общество по-иному посмотреть на события в банковском сегменте экономики и констатировать тот факт, что некоторые кредитные организации становятся огромной «прачечной» для отмыwania денежных средств, добытых преступным путем. Усилия Банка России по пресечению этой деятельности вызвали негативную реакцию со стороны предста-

вителей теневой экономики, заинтересованных в существовании удобного для них порядка.

Оставив за рамками настоящей статьи подробный анализ негативных тенденций развития банковского сектора, выделим только сферу приложения усилий прокуроров и правоохранительных органов.

В связи с трагическими событиями 2006 г. Генеральная прокуратура РФ не ограничилась только расследованием уголовного дела: на протяжении нескольких месяцев изучалась деятельность надзорных органов Банка России, а прокурорам субъектов Федерации было поручено проверить исполнение законодательства о банках и банковской деятельности в соответствующих территориальных подразделениях. Эта работа показала, что усилия Банка России по наведению порядка в этой сфере должны быть поддержаны правоохранительными органами.

Ключевой проблемой в сфере потребительского кредитования стал вопрос практического разрешения ситуаций, связанных с возникновением задолженности перед кредитными организациями у граждан, заключивших с банком кредитный договор или воспользовавшихся его кредитными картами.

Отсутствие специальных познаний в банковской сфере, непредоставление банком всего объема достоверной, однозначной и исчерпывающей информации, которая в наглядной и доступной форме позволяла бы сделать осознанный выбор в пользу подобного способа получения заемных денежных средств, приводит к ситуации, в которой гражданин становится невольным заложником кредитора (банка). При этом его общение с банком носит, как правило, характер почтовой переписки или телефонных переговоров.

Некоторые банки за счет хорошо просчитанной тактики поведения по отношению к заемщику, манипулируя доверчивостью граждан, реагирующих на доступность и простоту получения кредита, по сути, искусственно способствуют возникновению у заемщика задолженности по платежам, которая автоматически приводит к соответствующим санкциям в виде штрафов (неустоек) и резкому возрастанию суммы долга.

Практика прокурорского надзора показывает, что значительное распространение такие случаи получили в сельской местности. К примеру, жители деревень Красноярского края и Ростовской области, введенные в заблуждение банком, объявившим о низкой процентной ставке, а также об упрощенном варианте предоставления кредитов, активировали карты и снимали с них денежные средства, но только спустя значительное время, при возврате кредита, узнали, что денежные средства идут не на погашение долга, а на уплату процентов, обслуживание счета. Вместо полученных 50 тыс. руб. граждане были вынуждены выплачивать до 250 тыс. руб. Массовый характер подобных фактов вызвал широкий общественный резонанс и, как следствие, рост числа обращений граждан за защитой своих прав в надзорные и контролирующие органы. Так, в Роспотребнадзор в 2007 г. поступило свыше 800 жалоб потребителей.

По обращению Роспотребнадзора и многочисленным жалобам потребителей о нарушении банками их прав при предоставлении кредитов Генеральной прокуратурой РФ в июле 2007 г. проведена проверка. Установлено, что вопреки требованиям ст. ст. 10 и 16 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» полная и достоверная информация о предоставляемой услуге и последствиях заключения договора до потребителя банком не доводилась, а реальная плата за использование кредитов оказывалась в несколько раз выше декларируемой. По требованию Генеральной прокуратуры некоторые банки приняли меры к восстановлению нарушенных прав граждан в сфере потребительского кредитования: приняты решения об отмене ежемесячных комиссий по всем предоставляемым банком кредитам, о реструктуризации задолженности клиентов с отменой плат за пропуск платежей и неустойки, о прекращении переуступки прав требования к гражданам со стороны структур, «собирающих» долги. Изложенное позволяет выделить такое значимое в современных условиях направление прокурорского надзора, как защита прав граждан в сфере потребительского кредитования, работа на котором должна быть продолжена.

В докладе «О состоянии законности и правопорядка в стране в 2006 году и о проделанной работе по их укреплению» на заседании Совета Федерации Генеральный прокурор РФ отметил рост количества преступлений, совершенных организованными преступными формированиями в экономической сфере: на треть в области финансовой деятельности; в два раза больше фактов легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем; увеличение количества случаев изготовления и сбыта поддельных кредитных карт и иных платежных документов.

Российская Федерация приняла на себя некоторые международные обязательства, которые направлены на борьбу с отмыванием денег. Уже длительное время действует законодательство о противодействии легализации преступных доходов. В связи с обострением во всем мире проблемы обращения криминальных денег перед ЦБ РФ поставлена первоочередная задача по разработке системы мер для предотвращения отмывания криминальных доходов через кредитные организации нашей страны.

Органы банковского надзора при проверках банков выявляют факты сомнительных операций, применяют меры ответственности к кредитным организациям, не сообщаящим в уполномоченный орган об операциях, подлежащих обязательному контролю. Одновременно налоговые органы ужесточили борьбу с зарплатой в конвертах, заставляя организации платить ее официально. Росфинмониторинг, как уполномоченный орган в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, также принимает меры по наведению порядка в этой сфере.

Как реакция на такую ситуацию в стране получило широкое распространение криминальное обналичивание денежных средств через систему так называемых фирм-однодневок. Зачастую юридические фирмы регистрируют в налоговых органах юридические лица различных организационно-правовых форм. Рекламный рынок содержит широкий спектр предложений о продаже готовых

юридических лиц. В лучшем случае эти организации регистрируют на сотрудников компаний, а при продаже меняется учредитель, в худшем – по недействительным паспортам граждан либо умерших лиц, по несуществующим адресам.

Прокуроры, несмотря на явные признаки нарушения законодательства, безмолвствуют, не реагируя на деятельность юридических фирм, поставивших на конвейер регистрацию и продажу организаций, которые впоследствии используются для операций по легализации незаконно добытых денежных средств, уклонению от уплаты налогов.

Налоговые органы располагают подробной информацией о фиктивных фирмах, но ограничиваются принятием мер по ликвидации таких фирм в судебном порядке и направлением соответствующих материалов в органы внутренних дел. Следует констатировать неэффективность работы правоохранительных и контролирующих органов на этом участке, что в определенной степени обусловлено ослаблением прокурорского надзора за законностью их деятельности.

Взаимодействуя с Банком России и Росфинмониторингом, органы прокуратуры должны истребовать материалы по обналаживанию денежных средств, осуществить проверочные действия, сосредоточив эти материалы у самых опытных сотрудников, и принять правовое решение.

Необходимо отметить, что при проведении проверок некоторые территориальные учреждения Банка России необоснованно отказывали органам прокуратуры в предоставлении запрашиваемой информации со ссылкой на банковскую тайну. Однако ст. 26 ФЗ от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» не препятствует учреждениям Центрального банка РФ направлять в правоохранительные органы выявленные в ходе осуществления банковского надзора сведения о нарушении хозяйствующими субъектами уголовного законодательства. Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 1998 г. «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе

с правонарушениями в сфере экономики» на Банк России, наряду с другими органами государственной власти, возложена обязанность незамедлительно информировать соответствующие органы прокуратуры РФ о выявленных правонарушениях в сфере экономики.

В соответствии с поручением Президента РФ в сентябре 2006 г. в Генеральной прокуратуре РФ создана и действует межведомственная рабочая группа по противодействию преступлениям в сфере экономики с участием представителей Росфинмониторинга, МВД, ФНС, ФСБ и Банка России. Новые подходы к организации взаимодействия между указанными ведомствами позволят выработать согласованные позиции по возникающим проблемам, в том числе по вопросам правового регулирования, и подготовить предложения по их разрешению.

Взаимодействие надзорных, контролирующих и правоохранительных органов по укреплению законности и правопорядка в банковской сфере при координирующей роли прокуратуры России выходит на новый уровень. При этом меняется тактика и стратегия проводимой работы с акцентированием внимания на защите прав граждан в сфере потребительского кредитования, противодействию проникновению криминальных элементов в банковскую систему страны, что в конечном итоге позволит поставить заслон теневой экономике.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО СФЕРУ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ¹

В последние годы проблема долгов в сфере потребительского кредитования актуальна для европейского сообщества. В ряде случаев отсутствие ее эффективного решения вызывает социаль-

¹Опубликовано в журнале «Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации». 2008. № 1 (3).

ную напряженность и всплеск нарушений, вплоть до совершения преступлений, что обусловило ее обсуждение на 26-й Конференции европейских министров юстиции, которая проходила в апреле 2005 г. в Хельсинки.

Первая из шести принятых по итогам обсуждения на Конференции резолюций «О поиске правовых решений проблемы долгов в обществе кредитов» направлена на утверждение важной роли Совета Европы и его ответственности в оказании помощи странам-членам в поиске мер для решения проблемы долгов. Она предусматривает анализ существующего законодательства и выработку новых законодательных мер в сфере регулирования задолженностей. Министров юстиции 44 стран волновало не финансовое положение банков, которые застраховали риски невозврата потребительских кредитов, а судьба лиц, получивших кредиты, но в силу различных обстоятельств попавших в тяжелое финансовое положение, а также возросшее количество самоубийств среди этой категории граждан. На заседании подчеркивалось, что главное – это социальная адаптация должников к создавшейся ситуации и помощь им со стороны государства. Такая постановка вопроса говорит о социальной направленности современного европейского права.

Резолюция, принятая министрами юстиции, в том числе подписанная министром юстиции Российской Федерации, рекомендовала правительствам наметить меры по наведению порядка на рынке потребительского кредитования, защите прав потребителей в этой сфере. В апреле 2005 г. казалось, что Российскую Федерацию минуют отрицательные тенденции, сложившиеся на рынке потребительского кредитования. Автор этих строк, будучи членом российской делегации на встрече министров юстиции в Хельсинки, не предполагал, что в Россию уже пришли (и рядом банков введены) различные схемы, мягко говоря, введения в заблуждение получателей потребительских кредитов о фактической процентной ставке. Вследствие этого и иных причин рост объема задолженности по кредитам физических лиц-резидентов РФ увеличился более чем на 70% по сравнению с январем 2007 г.

Доля потребительских кредитов в общем объеме выданных кредитов продолжает расти. Аналитики считают, что объем портфеля розничных кредитов российских банков в 2010 г. составит 190 млрд. долл¹.

То обстоятельство, что банки закладывают в процентную ставку риск невозврата потребительских кредитов, а также страхуют свои риски, создает их экономическую защищенность. Однако жажда наживы путем введения в заблуждение потребителей банковских кредитов сыграла злую шутку с банками, так как они утратили доверие населения. Центральный банк Российской Федерации, в функции которого входит поддержание стабильности банковской системы, слишком поздно отреагировал на негативные процессы, происходящие на рынке потребительского кредитования. Первым забил тревогу Роспотребнадзор, подключив к разрешению ситуации органы прокуратуры, суды. Ведомство уже больше года через суд пытается признать незаконными дополнительные банковские комиссии, штрафы за просроченные кредиты и их досрочное погашение. Рассмотрено уже более десяти дел, но однозначной судебной практики пока не сложилось. На данном этапе вместо судебных разбирательств по вопросам нарушения прав заемщиков Роспотребнадзор намерен предложить банкам ввести типовой кредитный договор. Следует поддерживать инициативу ведомства об ужесточении ответственности банков и о введении запрета на судебные разбирательства с заемщиками по месту нахождения кредитных организаций, что должно найти отражение в типовом договоре. Однако такая форма компромисса не устраивает банковское сообщество². Полагаем, что разработка и утверждение Центральным банком типового договора потребительского кредитования, в котором будут предусмотрены все существенные условия предоставления кредитов, позволят исключить возможность взимания необоснованных комиссий (платежей).

Необходимо отметить, что нормативно-правовое закрепление понятия потребительского кредитования в России отсутствует. В

¹ См.: Рос. бизнес-газета. 2007. 23 окт.

² См.: Роспотребнадзор предложил банкам мировое соглашение // Коммерсант. 2007. 15 ноября.

банковском обороте это понятие выделяют по двум признакам: статусу заемщика и целям кредитования.

Потребительское кредитование связано с получением кредитов физическими лицами для удовлетворения своих личных потребностей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. В качестве видов потребительского кредитования выделяют:

кредиты с обеспечением (залогом, поручительством) и без обеспечения;

строго целевые кредиты и кредиты без определения конкретных целей;

бумажные кредиты (выдаваемые на основании кредитного договора) и карточные (выдаваемые с использованием кредитной карты);

экспресс-кредиты (получаемые непосредственно в магазине при приобретении товара) и получаемые в банке¹.

Ключевым в сфере потребительского кредитования стал вопрос практического разрешения ситуаций, связанных с возникновением задолженности перед кредитной организацией у гражданина, заключившего с банком кредитный договор или воспользовавшегося его кредитной картой.

Отсутствие специальных познаний в банковской сфере, непредоставление банком всего объема достоверной, однозначно понимаемой и исчерпывающей информации, которая в доступной форме позволяла бы сделать осознанный выбор в пользу того или иного способа получения заемных денежных средств, приводит к ситуации, в которой гражданин становится невольным заложником кредитора (банка). При этом его общение с банком имеет, как правило, характер почтовой переписки или телефонных переговоров. Некоторые банки за счет хорошо просчитанной тактики проведения по отношению к заемщику, манипулируя доверчивостью граждан, реагирующих на доступность и простоту получения кредита,

¹См.: Курбатов А. Я. Правовые проблемы потребительского кредитования // Банковское право. 2007. № 3.

по сути, искусственно способствуют возникновению у заемщика задолженности по платежам, которая автоматически приводит к соответствующим санкциям в виде штрафов (неустоек) и резкому возрастанию суммы долга¹.

Практика прокурорского надзора показывает, что значительное распространение такие прецеденты получили в сельской местности. К примеру, жители деревень Красноярского края и Ростовской области, введенные в заблуждение объявленной банком низкой процентной ставкой, а также упрощенным вариантом предоставления кредитов, активировали карты, снимали с них деньги и только спустя длительное время узнавали, что выплачиваемые денежные средства идут не на погашение долга, а на уплату процентов, обслуживание счетов. Получив 50 тыс. руб., граждане оказались вынуждены выплачивать до 250 тыс. руб.

Массовый характер подобных фактов вызвал широкий общественный резонанс и, как следствие, рост числа обращений за защитой своих прав в надзорные и контролирующие органы. Так, в управления Роспотребнадзора в первом полугодии 2007 г. поступило более 800 жалоб.

По обращению Роспотребнадзора и многочисленным жалобам потребителей о нарушении банками их прав при предоставлении кредитов Генеральной прокуратурой Российской Федерации в июле 2007 г. проведена проверка. Установлено, что вопреки требованиям ст. 10 и 16 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» полная и достоверная информация о предоставляемой услуге до потребителя банками не доводилась, а реальная плата за использование кредитов оказывалась в несколько раз выше декларируемой. По требованию Генеральной прокуратуры РФ некоторые банки приняли меры к восстановлению нарушенных прав граждан в сфере потребительского кредитования: отменили ежемесячные комиссии по всем предоставляемым банком креди-

¹См.: Письмо Роспотребнадзора от 12.07.2007 № 0100/7062-07-32 «Об оптимизации практики применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при проведении административного расследования по делам, связанным с защитой прав потребителей в сфере потребительского кредитования».

там; реструктуризировали задолженности клиентов, отменив платы за пропуск платежей и неустойки; прекратили переуступки прав требования к гражданам структурам по сбору долгов.

О позитивных результатах проделанной работы свидетельствуют данные Банка России: просроченная задолженность граждан по банковским кредитам в октябре 2007 г. впервые за многие годы снизилась на 700 млн. – до 96,2 млрд. руб. При этом объем кредитов, выданных населению, продолжает расти – в октябре 2007 г. они превысили 3 трлн. руб.¹

Изложенное позволяет не согласиться с мнением о том, что положения законодательства о защите прав потребителей неприменимы к банковской деятельности, в частности к отношениям в сфере потребительского кредитования². Более того, концептуально такая позиция представляется неприемлемой и противоречащей Конституции РФ, провозглашающей права человека и гражданина высшей ценностью, а их защиту – обязанностью государства (ст. 2). Напомним, что в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.09.1994 № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей», которое обязательно для применения судами общей юрисдикции, было указано, что нормы Закона о защите прав потребителей распространяются на отношения в сфере потребительского кредитования.

Многие эксперты полагают, что наведение порядка в рассматриваемой области правоотношений возможно путем установления четких требований к банкам по уведомлению граждан о действующих процентных ставках и плате за дополнительные услуги, а также обеспечения надлежащего контроля со стороны государственных органов.

Следует отметить, что изменениями, внесенными 25 октября 2007 г. в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей», закреплена обязанность банков предоставлять граждани-

¹Рос. газ. 2007. 6 дек.

²См.: Реналь Р. Садыков, Ришат Р. Садыков. Банковское кредитование потребителей: юридические и экономические особенности // Банковское право. 2007. № 3; Курбатов А.Я. Указ. соч.

ну не только информацию о полной сумме, подлежащей выплате по кредиту, но и график погашения этой суммы (п. 2 ст. 10 Закона).

С 1 июля 2007 г. рекомендации об информировании заемщиков о реальной стоимости кредита были даны для кредитных учреждений Банком России¹. Однако далеко не все кредитные организации спешили делиться этой информацией со своими клиентами, особенно если учитывать, что эффективная процентная ставка по потребительским кредитам варьируется от 90 до 124% годовых при заявленных 29%².

Резюмируя сказанное, отметим, что принятые законодателем нормы направлены на создание прозрачных условий предоставления кредитов, но не носят исчерпывающий характер и не решают проблему в целом. Гражданам, обращающимся за получением кредитов на покупку товаров, по-прежнему не предоставляется полная и достоверная информация об условиях кредитования.

По нашему мнению, в основе которого лежит позиция Конституционного Суда Российской Федерации³ о гражданине как экономически слабой стороне в правоотношениях с банком, назрела необходимость перехода к практике отказа от начисления банками комиссий по кредитному договору. В связи с этим обратимся к анализу норм материального права, регулирующих рассматриваемые правоотношения по существу.

Вопросы потребительского кредитования физических лиц регламентированы нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Закона о защите прав потребителей, а также подзаконными нормативными актами Банка России. Их изучение дает основание высказать мнение о неправомерности взимания с граждан дополнительных платежей (комиссий) помимо обусловленных заключением кредитного договора.

¹Письмо ЦБ РФ от 01.06.2007 г. № 78-Т «О применении пункта 5.1 Положения Банка России от 26 марта 2004 года № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности».

²См.: Кредит без тайн, телевизор без помех // Рос. газ. 2007. 27 окт.

³См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2001. № 10-П.

Согласно ст. 819 ГК РФ по кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты за нее.

В соответствии с принципом свободы договора (ч. 1 ст. 421 ГК РФ) кредитные организации могут заключать с физическими лицами кредитные договоры, при этом условия договора определяются по усмотрению сторон (ч. 4 ст. 421 ГК РФ), поэтому помимо платежей по названному договору могут содержать и иные, заранее оговоренные, платежи (комиссии). Данное обстоятельство, на первый взгляд, формально вводит в правовое русло начисление кредитными организациями комиссий за открытие счета, осуществление операций по счету, а также за досрочное погашение ссуд и штрафов за просрочку платежей. Таковую позицию занимает Ассоциация российских банков, излагая ее в соответствующих письмах¹.

Однако предоставление физическому лицу кредитной организацией кредита в соответствии с нормами гл. 42, 45 ГК РФ, подп. 2.1.2 Положения, утвержденного Банком России 31.08.1998 № 54-П², не поставлено в зависимость от открытия расчетного или иного счета заемщику и не влечет автоматического заключения договора банковского счета. Открытие банковского счета в силу ст. 30 Закона о банках является правом, а не обязанностью банков. Кроме того, согласно ст. 16 Закона о защите прав потребителей продавцу товаров (работ, услуг) запрещено обуславливать приобретение одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением других товаров (работ, услуг).

Таким образом, включение в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя, влечет наложение ад-

¹См.: Письмо АРБ от 16.11.2006 № А-01/1Е-576 «О неправомерном толковании территориальными управлениями Роспотребнадзора норм законодательства, регулирующих правоотношения сторон договора потребительского кредита»; Письмо АРБ от 20.06.2007 № А-02/5-328 «О применении письма ЦБ РФ от 01.06.2007 № 78-Т».

²См.: Положение о порядке предоставления (размещения) кредитными организациями денежных средств и их возврата (погашения), утв. ЦБ РФ 31.08.1998 № 54-П // Вестн. Банка России. 2001. № 73.

министративного штрафа, что подтверждается судебной практикой¹.

Кредитная организация помимо банковских операций вправе осуществлять иные сделки в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 5 Закона о банках), что обуславливает возможность оказания банками возмездных услуг.

Рассмотрение кредитной организацией заявки физического лица на выдачу потребительского кредита не является договором возмездного оказания услуг, предусмотренным ст. 779, ГК РФ, поскольку результатом рассмотрения заявки не является установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК РФ). Рассмотрение заявки на получение кредита само по себе не порождает каких-либо правовых последствий для граждан и является предварительным этапом к заключению кредитного договора.

Таким образом, можно сделать вывод, что в нарушение требований ст. 16 Закона о защите прав потребителей заключение кредитного договора обусловлено заключением договора на оказание услуг по рассмотрению заявки на выдачу кредита с начислением соответствующей комиссии.

Согласно п.1 ст. 1 Закона о защите прав потребителей отношения с участием потребителей регулируются в первую очередь нормами ГК РФ, следовательно, включение банком в кредитные договоры с потребителями условий, ущемляющих их права, закрепленные ГК РФ, является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ (нарушение иных прав потребителей). Такая позиция изложена в совместном письме Минздравсоцразвития и Роспотребнадзора от 12.07.2007.

Анализ показал также необоснованность начисления кредитными организациями комиссии за перечисление денежных средств и выдачу их наличными. В соответствии с ч. 1 ст. 819 ГК РФ по

¹См.: Постановление ФАС Уральского округа от 08.08.2006 № Ф09-6703/06-С1 по делу № А60-5173/06-С9.

кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее. Следовательно, предоставление денежных средств после заключения кредитного договора является обязанностью кредитной организации, исполнение которой не может быть обусловлено какой-либо встречной оплатой со стороны заемщика.

Необходимо отметить также, что рассмотренные виды комиссий по своей правовой природе фактически являются исполнением обязательств банка по кредитной сделке, поэтому такие действия невозможно выделить в соответствии с ч. 1 ст. 779 ГК РФ в качестве самостоятельной услуги, которую заказчик (заемщик) при заключении кредитного договора имел намерение получить дополнительно.

Практика начисления банками комиссии за открытие и ведение ссудных счетов (счета по учету выданных кредитов и иных размещенных средств) также не имеет правовых оснований. Следует согласиться с мнением, что ссудный счет по своей правовой природе является счетом бухгалтерского учета, а не банковским счетом, и на него не распространяются положения гл. 45 ГК РФ «Банковский счет»¹. Необходимость отражения выданного кредита на ссудных счетах – обязанность банка по ведению бухгалтерского учета размещенных денежных средств.

Условия кредитного договора между кредитной организацией и физическим лицом о возможности досрочного погашения кредита должны соответствовать требованиям ч. 2 ст. 810 ГК РФ, т.е. предусматривать право кредитной организации дать согласие на досрочное возвращение займа без предъявления каких-либо условий, обязывающих заемщика оплатить такое согласие. Начисление комиссии за досрочное погашение заемщиком задолженности по договору потребительского кредитования неправомерно.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 811 ГК РФ, если договором

¹ См.: Даниленко С. Некоторые вопросы правового регулирования объекта банковской тайны // Хоз-во и право. 2007. № 10; Курбатов А.Я. Указ. соч.

займа предусмотрено возвращение займа по частям (в рассрочку), то при нарушении заемщиком срока, установленного для возврата очередной части займа, займодавец вправе потребовать досрочного возврата всей оставшейся суммы займа вместе с причитающимися процентами. Следовательно, включение в кредитный договор условий, предусматривающих взыскание с заемщика комиссий (штрафов) за просрочку ежемесячных выплат по кредитному договору, является незаконным.

Полагаем, что толкование действующих правовых норм, регулирующих сферу потребительского кредитования в пользу гражданина как экономически слабой стороны, найдет концептуальное закрепление в нормативных актах Центрального банка, а также в федеральном законе о потребительском кредитовании, который в настоящее время отсутствует.

Проблема потребительского кредитования находится в поле зрения органов прокуратуры. Проводимая прокурорами на этом участке работа имеет ряд позитивных результатов. Вместе с тем особо отметим, что прокурорский надзор за исполнением законодательства на рынке потребительского кредитования должен осуществляться прежде всего сквозь призму оценки деятельности органов Роспотребнадзора и Банка России, которые в силу закона имеют достаточные полномочия для защиты прав граждан от недобросовестных банков.

В ноябре 2007 г. Генеральной прокуратурой РФ в Центральный банк РФ внесено представление об устранении нарушений законодательства в банковской сфере. В этом документе говорится о необходимости прекращения взимания кредитными организациями необоснованных платежей (комиссий) при выдаче кредитов, а также указано на необходимость применения к коммерческим банкам, допускающим нарушения прав граждан при предоставлении потребительских кредитов, меры ответственности, установленной законодательством о банковской деятельности. Генеральной прокуратурой совместно с Роспотребнадзором проведены встречи с руководителями банков – лидеров на рынке потребительского

кредитования, в результате которых банками приняты решения о прекращении практики начисления необоснованных комиссий по всем предоставляемым кредитам.

Проводимая надзорными и контролирующими органами работа по защите прав потребителей на рынке потребительского кредитования широко освещается в средствах массовой информации, а также на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ, что значительно повышает уровень финансовой грамотности населения, способствует укреплению законности и правопорядка в сфере потребительского кредитования.

БАНКОВСКАЯ ТАЙНА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ¹

Высокий уровень криминализации банковского сектора, использование кредитных организаций в противоправных целях, в том числе для финансирования терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем, обуславливают принятие государствами мер по повышению прозрачности финансовых систем. В этой связи особую значимость приобретают проблемы обеспечения соблюдения режима банковской тайны и пресечения использования банковской системы в преступных целях. Необходимость института банковской тайны очевидна в условиях построения правового государства и развитой экономики. При этом соблюдение баланса интересов государства в лице уполномоченных органов, банков и вкладчиков зависит от обеспечения надлежащего правового регулирования деятельности всех участников рассматриваемой деятельности и возникающих при этом правоотношений.

В российском законодательстве не сформулировано четкое определение понятия «банковская тайна». Отсутствует однозначное определение этого понятия и в юридической литературе. Между тем объем информации, относящейся к банковской тайне, зако-

¹Опубликовано в журнале «Уголовное право». 2007. № 5.

ном определен. Различное толкование правовых норм, регулирующих эту сферу, зачастую происходит из-за их некорректного разграничения. В этой связи следует согласиться с мнением, что банковская тайна, как и большинство других институтов права, является комплексным институтом¹.

Нормы, содержащиеся в ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24 Конституции РФ, в их взаимосвязи закрепляют право каждого на неприкосновенность частной жизни и личную тайну, недопустимость распространения информации о частной жизни лица без его согласия. Указанные положения соответствуют ст. Всеобщей декларации прав человека и ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, провозглашающих право каждого на уважение его личной и семейной тайны и недопустимость произвольного вмешательства со стороны публичных властей в осуществление этого права. Таким образом, Конституция определяет основы правового режима и законодательного регулирования банковской тайны. Из конституционных гарантий неприкосновенности частной жизни, личной тайны и недопустимости распространения информации о частной жизни лица без его согласия вытекают как право каждого на сохранение в тайне сведений о его банковских счетах и банковских вкладах и иных сведений, виды и объем которых устанавливаются законом, так и соответствующая обязанность банков, иных кредитных организаций хранить банковскую тайну, а также обязанность государства обеспечивать это право в законодательстве и правоприменении.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 14 мая 2003 г. 8-П указал, что институт банковской тайны по своей природе и назначению имеет публично-частный характер и направлен на обеспечение условий для эффективного функционирования банковской системы и гражданского оборота, основанного на свободе его участников; одновременно данный институт гарантирует основные права граждан и защищаемые Конституцией

¹См., например: Курбатов А.Я. Порядок разрешения коллизий в российском праве. Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2006 г.

интересы физических и юридических лиц. Исходя из конституционных гарантий, банковская тайна обеспечивает охрану сведений, разглашение которых может нарушить права клиента, а пределы возложенной на банк обязанности хранить банковскую тайну определяются законом. Вместе с тем установленные федеральным законом ограничения банковской тайны должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и интересов граждан, не затрагивать существо соответствующих конституционных прав¹. Из этого следует, что в федеральных законах может быть предусмотрена обязанность банка, иной кредитной организации по предоставлению государственным органам и их должностным лицам сведений, составляющих банковскую тайну, только в пределах и объеме, необходимых для реализации указанных в Конституции РФ целей, включая публичные интересы и интересы других лиц.

Изложенное позволяет сформулировать определение банковской тайны как особого правового режима информации с ограниченным доступом, гарантирующего защиту конституционного права каждого на сохранение в тайне сведений о его банковских счетах икладах и иных сведений, виды и объем которых устанавливаются законом.

Положения Конституции РФ развиваются и конкретизируются в нормах ст. 857 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК), согласно которым банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведений о клиенте. Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены только самим клиентам или их представителям, а также представлены в бюро кредитных историй на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законом. Государственным органам и их должностным лицам такие сведения могут быть предоставлены исключительно случаям и порядке, которые предусмотрены за-

¹См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа».

коном (п. 2 ст. 857 ГК). В случае разглашения банком сведений, составляющих банковскую тайну, клиент, права которого нарушены, вправе потребовать от банка возмещения причиненных убытков.

Следовательно, в п. 2 ст. 857 ГК закреплён институциональный принцип, согласно которому случаи и порядок отступлений от банковской тайны регулируется федеральным законом в различных отраслях права.

Перечень случаев предоставления сведений определен в ст. 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» в ред. от 27 июля 2006 г. (далее – Закон о банках). Необходимо отметить, что в ст. 857 ГК используется понятие «банк», а вместе с тем в ст. 26 Закона о банках законодатель оперирует понятием «кредитная организация». Представляется, что эти категории нельзя назвать однопорядковыми. В зависимости от того, какие именно банковские операции выполняют кредитные организации, различают их виды: банки и небанковские кредитные организации¹.

Порядок предоставления информации, содержащей банковскую тайну, не имеет четкой правовой регламентации, что порождает проблемы на практике.

Сведения, составляющие банковскую тайну, выдаются кредитными учреждениями в виде справок по операциям и счетам. Такие сведения, касающиеся юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, предоставляются следующим государственным органам и их должностным лицам: судам и арбитражным судам (судьям); Счетной палате РФ; налоговым органам; таможенным органам РФ; органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве (при наличии согласия прокурора); органам внутренних дел (при осуществлении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений). Случаи выдачи таких справок кредитным организациям, судам и

¹См.: Голубев С.А., Паламарчук А.В. Правовое регулирование банковской деятельности // Государственное регулирование предпринимательства. 2005. № 12. С. 38 – 43.

арбитражным судам, Счетной палате, налоговым и таможенным органам предусмотрены законодательными актами об их деятельности (ч. 2 ст. 26 Закона о банках).

Справки по счетам и вкладам физических лиц выдаются: судам; организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов, при наступлении страховых случаев, предусмотренных федеральным законом о страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации; органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве (при наличии согласия прокурора); лицам, указанным владельцем счета или вклада в сделанном кредитной организацией завещательном распоряжении (в случае смерти владельцев счета или вклада); нотариальным конторам (по находящимся в их производстве наследственным делам о вкладах умерших вкладчиков); иностранным консульским учреждениям (в отношении счетов иностранных граждан).

Нет достаточной ясности в вопросе о перечне субъектов, имеющих доступ к банковской тайне согласно Закону о банках. Так, в федеральных законах отсутствует указание на обязанность кредитных организаций предоставлять сведения, составляющие банковскую тайну, в федеральный антимонопольный орган и его территориальные подразделения. Вместе с тем Банк России не усматривает нарушений законодательства Российской Федерации, если информация по счетам клиентов будет предоставлена кредитной организацией федеральному антимонопольному органу с согласия владельца счета или собственника имущества владельца счета, о чем указано в Письме Банка России от 30 июня 2003 г. № 99-Т «О предоставлении сведений, составляющих банковскую тайну». Представляется, что вопрос о включении указанного органа в перечень субъектов, имеющих доступ к банковской тайне, должен быть решен путем внесения соответствующих дополнений в федеральный закон.

В перечне органов и должностных лиц, которым должны быть предоставлены сведения, составляющие банковскую тайну (ст. 26 Закона о банках), отсутствуют судебные приставы-исполнители.

Однако в соответствии с п. 2 ст. 12 Федерального закона от 21 июля 1997 г. (ред. от 22 августа 2004 г.) «О судебных приставах» судебный пристав-исполнитель имеет право получать при совершении исполнительных действий необходимую информацию, объяснения и справки. Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 мая 2003 г. № 8-П признал данное положение указанного закона не противоречащим Конституции РФ в той мере, в какой им предусматривается право судебного пристава-исполнителя в связи с исполнением постановления суда запрашивать и получать в банках, иных кредитных организациях необходимые сведения о вкладах физических лиц в том размере, который требуется для исполнения исполнительного документа, и в пределах, определяемых постановлением суда.

Необходимо также дополнить закон о банках нормами, закрепляющими обязательные требования, которым должна соответствовать справка по операциям и счетам юридических лиц и организаций. По этому вопросу сложилась определенная судебная практика. В постановлении Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 26 июля 2005 г. № 2338/05 указано, что предоставление выписки по расчетному счету, копии учредительных документов, карточек образцов подписей и оттисков печатей и т.п. не тождественно предоставлению справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и что такие документы по расчетному счету относятся к иным, чем указанная в Законе справка по операциям и счетам документам. Аналогичная позиция выражена и в ряде постановлений Федерального арбитражного суда Московского округа (№ КА-А41/2954-04 от 20 апреля 2004 г. и др.).

Особым субъектом, имеющим доступ к информации, составляющей банковскую тайну, является уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Таким органом является Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), которая решает актуальные задачи обеспечения

финансовой безопасности государства. Сведения, составляющие банковскую тайну, предоставляются кредитными организациями в Росфинмониторинг в виде информации по операциям юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц. Случаи, порядок и объем предоставления такой информации предусмотрены Федеральным законом от 7 августа 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (далее – Закон о противодействии легализации).

Названным Законом определен перечень операций с денежными средствами, подлежащих обязательному контролю (ст. 6), права и обязанности организаций, осуществляющих операции с денежными средствами (ст. 7). Порядок представления информации в уполномоченный орган устанавливается Правительством РФ¹, а в отношении кредитных организаций – Банком России².

В современных условиях определенный в Законе широкий круг полномочий контролирующего органа государства в данном случае представляется оправданным и адекватным неудовлетворительному состоянию законности в кредитно-финансовой сфере³, а также возрастающей угрозе терроризма. В период с 1 января 2006 г. по 2 февраля 2007 г. Банк России за нарушение норм Закона о противодействии легализации отозвал лицензии у 56 кредитных организаций⁴. По результатам финансовых расследований, связанных с подозрением в причастности к террористической деятельности или ее финансированию Росфинмониторингом в 2006 г. подготовлены и направлены материалы финансового анализа в отношении 540 физических лиц и 849 организаций.

В соответствии с нормами Федерального закона «О прокура-

¹См.: Постановление Правительства РФ от 17 апреля 2002 г. № 245 (ред. от 25 октября 2004 г.) «Об утверждении Положения о предоставлении информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом».

²См.: Положение о порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма», утв. ЦБ РФ 20 декабря 2002 г. № 207-П (ред. от 17 августа 2004 г.).

³См.: Жубрин Р. Установление обстоятельств, способствующих легализации преступных доходов // законность. 2006 № 10.

⁴По материалам, подготовленным ЦБ РФ к парламентским слушаниям по теме «Соответствие нормативного регулирования и практики осуществления Банком России банковского надзора основным положениям федерального законодательства». Москва. 20 февраля 2007 г.

туре Российской Федерации» прокуратура России осуществляет надзор за исполнением законов на территории РФ (ст. 1). Органы прокуратуры не входят в перечень перечисленных в ст. 26 Закона о банках субъектов, имеющих доступ к банковской тайне.

Они осуществляют надзор за исполнением законодательства о банках и банковской деятельности, в том числе за исполнением законодательства о банковской тайне, а также законов о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем. Прокуроры здесь действуют сквозь призму защиты прав гражданина на сохранение в тайне сведений о его банковских счетах и вкладах за исключением случаев, установленных законом. Взаимодействие прокуратуры с органами банковского надзора и финансового контроля, обмен информацией о правонарушениях осуществляется на базе Указа Президента РФ от 3 марта 1998 г. № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики». В соответствии с п. 2 названного Указа Банк России обязан в порядке, предусмотренном законодательством РФ, незамедлительно информировать соответствующие органы прокуратуры о выявленных правонарушениях в сфере экономики.

Следует отметить значительную роль банков в действующей системе противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма. В соответствии с Законом о противодействии легализации обязательному контролю подлежат операции, сумма по которым равна или превышает 600 тыс. рублей либо соответствующий эквивалент в иностранной валюте. Предоставление по запросу Росфинмониторинга информации и документов Банком России в целях и в порядке, предусмотренных указанным Законом, не является нарушением банковской тайны (ч. 3 ст. 9 названного Закона).

Правовое регулирование режима банковской тайны должно осуществляться на базе международно-правовых норм, которые в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются частью правовой системы Российской Федерации. Представляется, что банковская тайна не должна оставаться таковой для органов, деятель-

ность которых направлена на борьбу с преступностью. Это вытекает из норм международных конвенций, принятых с целью усиления борьбы с преступностью, коррупцией и отмыванием доходов от преступной деятельности. В частности, в ст. 40 Конвенции ООН против коррупции от 27 января 1999 г. (вступила в силу для России 8 июня 2006 г.) говорится, что каждое государство-участник обеспечивает, в случае внутренних уголовных преследований в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, наличие в рамках своей внутренней правовой системы надлежащих механизмов для преодоления препятствий, которые могут возникнуть в результате применения законодательства о банковской тайне. В целях приведения российского законодательства в соответствие с международными обязательствами РФ в сфере борьбы с коррупцией Указом Президента РФ от 3 февраля 2007 г. № 129 образована межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по реализации в законодательстве РФ положений Конвенции ООН против коррупции.

Помимо надлежащего правового регулирования рассматриваемой проблемы, большое значение имеют вопросы привлечения к ответственности за нарушения законов о банках и банковской деятельности, противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма. Статьей 15.26 КоАП РФ установлена административная ответственность кредитных организаций и их должностных лиц за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности, в том числе ч. 2 названной статьи – за нарушение установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований. Полномочия по составлению соответствующих протоколов предоставлены должностным лицам Банка России (п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), которые не используют их в полном объеме. Должностные лица, виновные в незаконном разглашении банковской тайны, должны привлекаться к установленной законом юридической ответственности (гражданско-правовой, административной и уголовной).

За разглашение банковской тайны нормами ч. 10 ст. 26 Закона

о банках и п. 3 ст. 857 ГК РФ предусмотрена обязанность кредитных организаций, а также уполномоченных органов по возмещению ущерба в порядке, предусмотренном федеральным законом.

В силу ст. 13.14 КоАП РФ разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей, влечет наложение административного штрафа. Дела об административных правонарушениях данной категории возбуждаются прокурором (ст. 28.4 КоАП РФ). Лица, незаконно получившие или допустившие незаконное разглашение сведений, составляющих банковскую тайну, могут быть привлечены к уголовной ответственности на основании ст. 183 УК РФ «Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну».

Неисполнение организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части фиксирования, хранения и представления информации об операциях, подлежащих обязательному контролю, а также в части организации внутреннего контроля влечет наложение административного штрафа в силу ст. 15.27 КоАП РФ.

Материалы прокурорских проверок свидетельствуют о том, что надзор за кредитными организациями в сфере исполнения законодательства о противодействии отмыванию денежных средств и финансированию терроризма осуществляется Банком России недостаточно эффективно, что, прежде всего, выражается в несвоевременном реагировании на представленные Росфинмониторингом сведения о кредитных организациях – нарушителях названного законодательства.

На современном этапе требует новых подходов организация работы правоохранительных органов по выявлению и пресечению

правонарушений в рассматриваемой сфере, которая осуществляется не на должном уровне. Об этом свидетельствует отсутствие практики применения ст. 13.14 КоАП РФ, ст. 183 УК РФ на фоне имеющихся многочисленных фактов утечки банковской информации о гражданах (в частности, в 2006 г. на московских рынках велась продажа электронной базы данных о 3 млн. заемщиков российских банков¹).

В соответствии с поручением Президента РФ в сентябре 2006 г. в Генеральной прокуратуре РФ создана Межведомственная рабочая группа по противодействию преступлениям в сфере экономики с участием представителей Росфинмониторинга, МВД, ФНС, ФСБ и Банка России. Новые подходы к организации взаимодействия между указанными ведомствами позволят выработать согласованные позиции по возникающим проблемам (в том числе по вопросам правового регулирования) и подготовить предложения по их разрешению.

Учитывая значимость затронутых проблем, очевидна необходимость не только разработки и осуществления комплекса мер организационного характера, но также внесения изменений и дополнений в соответствующие нормативные правовые акты в целях урегулирования следующих вопросов: а) понятия банковской тайны; б) порядка предоставления информации, содержащей банковскую тайну; в) исчерпывающего перечня субъектов, имеющих доступ к банковской тайне; г) административной ответственности должностных лиц Банка России и компетентных федеральных органов, не принявших надлежащих мер к нарушителям Закона о противодействии легализации. Кроме того, целесообразно наделить должностных лиц Банка России полномочиями по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.27 КоАП.

В период становления в России конкурентоспособной национальной банковской системы решение проблем надлежащего обе-

¹Ромачев Р. Самое слабое звено – человек // Национальный банковский журнал. 2007. № 1 – 2 (36).

спечения соблюдения режима банковской тайны и ее ограничения в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, имеет большое значение и требует комплексного подхода при взаимодействии всех заинтересованных органов государственной власти.

РАЗДЕЛ 5.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ. ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ¹

По данным на декабрь 2010 г. существует более 250 млн. действующих веб-сайтов, число пользователей сети Интернет по всему миру приближается к 2 млрд. Интернет дает уникальные возможности для общения и перемещения больших объемов информации, копирования и т.д. Сегодня любой человек чувствует себя некомфортно, если на некоторое время лишается доступа в Интернет. Создание глобальной сети Интернета величайшее изобретение человечества, позволившее каждому человеку быть сопричастным к событиям в любой точке планеты, объединившим человечество.

В настоящее время ни в одной из стран мира нет кодифицированного законодательства, регулирующего правоотношения в сети Интернет. Существующие нормативно-правовые акты регулируют частные аспекты функционирования Сети, к ним относятся, прежде всего, вопросы подключения к ней через поставщиков, предоставления соответствующих линий связи и отдельных услуг и т.д.². Практика правоприменения в этой области недостаточно развита, усложняется отсутствием федерального закона о российском сегменте, экстерриториальным характером сети Интернет и другими факторами.

Конституция РФ устанавливает, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст. 24). Каждый имеет право свобод-

¹Опубликовано в журнале «Прокурор». 2011. № 1.

²Танимов О.В., Кудашкин Я.В. Перспективы правового регулирования отношений в сети Интернет. Информационное право. 2010. № 4.

но искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается (ст. 29). Информация и связь находятся в ведении РФ (ст. 71).

В соответствии с п. 1 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ.

Реализация указанных прав может быть сопряжена с ограничениями, установленными законом и необходимыми в демократическом обществе для уважения прав и репутации других лиц, охраны государственной безопасности и общественного порядка, предотвращения беспорядков и преступлений, охраны здоровья и нравственности, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия (ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, п. 3 ст. 19, ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, п. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 29, 55 Конституции РФ).

Согласно ст. 34 Устава международного союза электросвязи государство вправе прервать любую частную электросвязь, которая могла бы представлять угрозу безопасности государства или противоречить его законам, общественному порядку или правилам приличия.

Выработку и реализацию единой государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере информационных технологий и массовых коммуникаций осуществляет Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России), в том числе по вопросам развития сети Интернет, системы цифрового вещания и радиовещания, новых технологий в этих областях, обработки персональных данных, оказания государственных услуг в сфере информационных технологий¹.

¹См.: Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 (ред. от 24.03.2011) «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации».

Уполномоченным государственным органом, осуществляющим контроль и надзор за соблюдением требований законодательства РФ в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, связи, информационных технологий, обработки персональных данных является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)¹.

В настоящее время Минкомсвязь России совместно с Роскомнадзором разрабатывают методику контроля качества предоставления интернет-услуг, прорабатывается вопрос использования свободных лицензий в авторском праве в условиях развития Интернета². Это станет существенным шагом вперед на пути эффективной защиты прав пользователей Интернета.

В числе полномочий Роскомнадзора – выдача лицензий операторам интернет-связи, регистрация СМИ, а также применение мер профилактического и пресекающего характера, направленных на недопущение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в указанной сфере и (или) ликвидацию последствий таких нарушений.

В силу ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов Роскомнадзора вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями КоАП РФ: 5.5 (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов); 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах); 5.11 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом); 5.13 (непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства

¹Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 24.03.2011) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций».

²Российская газета. 11.05.2011.

или деловой репутации); 5.51 (нарушение организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы или оказывающими услуги по изготовлению агитационных печатных материалов, правил изготовления агитационных печатных материалов); 6.13 (пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры); 7.12 (за совершение нарушений авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав в сфере массовых коммуникаций); ч. 1 и 2 ст. 13.5 (нарушение правил охраны линий или сооружений связи), ч. 5 ст. 13.12 (грубое нарушение условий, предусмотренных лицензией на осуществление деятельности в области защиты информации), ст. 13.15 (злоупотребление свободой массовой информации), 13.16 (воспрепятствование распространению продукции средства массовой информации); 13.20 (нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов), 13.21 (нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации), 13.23 (нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров); ч. 1 ст. 19.4 (неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль)); ч. 1 ст. 19.5 (невыполнение в установленный срок законного предписания органа (долностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства); ст. 19.6 (непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения); 19.7 (непредставление сведений (информации)).

Роскомнадзор ведет реестры операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования; операторов, осуществляющих обработку персональных данных; реестры лицензий; единые общероссийские реестры средств массовой информации.

В современный период средства массовой информации являются активными участниками интернет-отношений.

Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 09.02.2009) «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ) не содержит понятия «электронное средство массовой информации».

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 (ред. от 16.09.2010) «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации» подчеркивается, что периодическое распространение массовой информации может осуществляться через информационно-телекоммуникационные сети, в том числе через сеть Интернет.

В соответствии с ч. 2 ст. 24 Закона о СМИ правила, установленные данным Законом для радио- и телепрограмм, применяются в отношении периодического распространения массовой информации через системы телетекста, видеотекста и иные телекоммуникационные сети, если законодательством РФ не установлено иное.

Положения Закона о СМИ могут применяться к этим отношениям только с учетом особенностей распространения информации через такие сети.

В силу норм ст. 8, 10, 11 Закона о СМИ вопросы государственной регистрации средства массовой информации поставлены в зависимость от распространения продукции средства массовой информации. Поскольку при распространении массовой информации через сайты в сети Интернет отсутствует продукция средства массовой информации, то по действующему законодательству сайты в сети Интернет не подлежат обязательной регистрации как средства массовой информации. Это означает невозможность привлечения лиц, осуществляющих распространение массовой информации через сайты в сети Интернет, к ответственности за изготовление или распространение продукции незарегистрированного средства массовой информации.

Лица, допустившие нарушения законодательства при распространении массовой информации через сайты в сети Интернет, не зарегистрированные в качестве средств массовой информации, несут уго-

ловную, административную, гражданско-правовую и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ без учета особенностей, предусмотренных о средствах массовой информации.

Ст. 1 Закона о СМИ устанавливает свободу массовой информации, которая включает в себя и право любого лица учредить средство массовой информации в любой не запрещенной законом форме.

Создание сайтов в сети Интернет и использование их для периодического распространения массовой информации законодательством не запрещено.

Верховный Суд РФ подчеркнул, что регистрирующий орган не вправе отказать в регистрации сайта в сети Интернет в качестве средства массовой информации, если его учредитель выразит желание получить такую регистрацию. В выходных данных сайта в сети Интернет, зарегистрированного в качестве средства массовой информации, должны указываться зарегистрировавший его орган и регистрационный номер. Отсутствие этих данных может служить основанием для привлечения лиц, осуществляющих периодическое распространение массовой информации через сайты в сети Интернет, зарегистрированные в качестве средств массовой информации, к ответственности за нарушение порядка объявления выходных данных средства массовой информации.

Поскольку при распространении массовой информации через сайты в сети Интернет не используются технические средства эфирного, проводного или кабельного телерадиовещания, то получение лицензии на вещание лицом, осуществляющим распространение массовой информации через сайт в сети Интернет, не требуется.

Регистрирующий орган (Роскомнадзор) вправе направить письменное предупреждение учредителю, редакции в случаях злоупотребления свободой массовой информации (ст. 4 Закона о СМИ, ст. 8 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»), которое может быть обжаловано в судебном порядке.

Деятельность СМИ подлежит прекращению в установленном законом порядке (ст. 16 Закона о СМИ), если указанное предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не

признано судом незаконным, а также если в установленный срок не приняты меры по устранению допущенных нарушений, послуживших основанием для его вынесения, либо если повторно в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков нарушений закона в деятельности СМИ.

Злоупотребление свободой массовой информации, выразившееся в нарушении требований ст. 4 Закона о СМИ влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством РФ (ст. 59 Закона о СМИ).

Например, не допускается распространять в СМИ, в том числе в электронных СМИ, материалы, пропагандирующие порнографию, культ насилия и жестокости, экстремистских материалов.

Запрещается распространение в СМИ и в компьютерных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также распространение иной информации, распространение которой запрещено федеральными законами (ст. 4 Закона о СМИ).

В связи со спецификой интернет-пространства, возможностью читателей публично высказывать свое мнение о размещаемых материалах, в 2010 г. Роскомнадзор утвердил порядок направления в адрес интернет-СМИ обращений о недопустимости злоупотреблений свободой СМИ в комментариях читателей¹.

В соответствии с утвержденным Порядком, Роскомнадзор, в случае установления факта публикации комментариев читателей интернет-СМИ с признаками злоупотребления свободой массовой информации, направляет в адрес данного СМИ обращение, в котором предлагает незамедлительно удалить с сайта противоправные

¹См., например: Приказ Роскомнадзора от 06.07.2010 № 420 «Об утверждении порядка направления обращений о недопустимости злоупотреблений свободой массовой информации к средствам массовой информации, распространение которых осуществляется в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет».

комментарии, либо отредактировать их, руководствуясь ст. 42 Закона о СМИ.

В случае неисполнения требований Роскомнадзора, в адрес интернет-СМИ направляется предупреждение, которые впоследствии могут служить основанием для прекращения деятельности СМИ в судебном порядке.

Роскомнадзор осуществляет целый ряд полномочий и в отношении операторов интернет-связи. Он осуществляет проверки деятельности операторов и вправе выдать предписание об устранении выявленных правонарушений, предупреждение о приостановлении деятельности лицензии, составить протоколы об административных правонарушениях, подготовить и направить материалы проверки в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении или уголовного дела, в соответствии с подведомственностью¹.

Услуги по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием коллективного доступа относятся к универсальным услугам связи (ст. 57 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 23.02.2011) «О связи», далее – Закон о связи).

Порядок оказания универсальных услуг связи определяется Правилами оказания услуг связи (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.11.2007 № 815), Постановлением Правительства РФ от 23.01.2006 № 32 (ред. от 16.02.2008) «Об утверждении Правил оказания услуг связи по передаче данных».

Защита прав пользователей, гарантии получения услуг связи надлежащего качества, право на получение необходимой и достоверной информации об услугах связи и об операторах связи, основания, размер и порядок возмещения ущерба в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, возникающих

¹Приказ Роскомнадзора от 01.12.2009 № 630 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных».

из договора об оказании услуг связи, а также механизм реализации прав пользователей услугами связи определяется Законом о связи, гражданским законодательством, законодательством РФ о защите прав потребителей и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ (ст. 62 Закона о связи).

Исходя из нормы ст. 63 Закона о связи интернет-операторы связи обязаны соблюдать тайну связи. Вместе с тем ст. 64 закрепляет их обязанность предоставлять уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности РФ, информацию о пользователях услугами связи и об оказанных им услугах связи, а также иную информацию, необходимую для выполнения возложенных на эти органы задач, в случаях, установленных федеральными законами.

При этом требование конфиденциальности информации является вторичным по отношению к обеспечению физического и нравственного благополучия человека. Этот подход прослеживается и в практике Европейского Суда по правам человека.

Использование информационно-телекоммуникационных сетей регулируется Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 06.04.2011) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации).

Ст. 15 Закона установлено, что регулирование использования информационно-телекоммуникационных сетей, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, осуществляется в РФ с учетом общепринятой международной практики деятельности саморегулируемых организаций в этой области. Порядок использования иных информационно-телекоммуникационных сетей определяется владельцами таких сетей с учетом требований, установленных Законом об информации.

Развивая положения Конституции РФ, Закон об информации конкретизирует право на доступ к информации и ограничение доступа к информации федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и

законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 9).

Положения Закона об информации не распространяются на отношения, возникающие при правовой охране результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации, которые подробно урегулированы в четвертой части ГК РФ¹.

Закон об информации устанавливает виды ответственности за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации: дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную (ст. 17).

Немало дискуссий вызывает положение об освобождении оператора интернет-связи от гражданско-правовой ответственности за распространение незаконной информации другим лицом, ее хранение и предоставление доступа к ней, при условии передачи такой информации без изменений и исправлений, и если лицо не могло знать о незаконности распространения информации (п. 3 ст. 17 Закона об информации).

Представляется, что указанные нормы не снимают гражданско-правовой ответственности с оператора интернет-связи, в случае, если он предостережен прокурором о недопустимости нарушения закона при размещении конкретной информации. С этого момента можно считать, что он осведомлен о незаконности распространения этой информации и в дальнейшем подлежит установленной законом ответственности.

Подход о возможности привлечении оператора интернет-связи к ответственности за размещенные с его помощью в сети Интернет материалы только в случае наличия его вины (т.е. в случае знания провайдера о существовании нарушения прав правообладателей) практикуется и в европейских странах. Согласно ст. 15 Директивы Европейского союза № 2000/31/ЕС «Директива об электронной информации» государства - члены Союза не вправе устанавливать в отношении интернет-провайдеров каких-либо обяза-

¹См.: Паламарчук А.В. Защита исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности в сети Интернет // Законность. 2010. № 7. С. 16 - 18.

тельств по активному повседневному отслеживанию фактов, свидетельствующих о незаконной деятельности в сети Интернет.

Отдельного внимания заслуживают вопросы правового регулирования статуса органов государственной власти в сети Интернет.

Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» введено понятие «официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления» (ст. 1). Закон определяет содержание информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет (ст. 13).

В развитие норм указанного Закона издано Постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти».

Вопросы обеспечения информационной безопасности РФ при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена урегулированы Указом Президента РФ от 17.03.2008 № 351 (ред. от 14.01.2011).

Распоряжением Правительства РФ от 15.04.2011 № 654-р утвержден перечень базовых государственных информационных ресурсов, используемых при предоставлении государственных или муниципальных услуг.

До 1 мая 2011 г. ПФ России, ФНС России, Росреестр, ФМС России обязаны разместить на своих официальных сайтах в сети Интернет информацию о базовых ресурсах, в том числе их наименование, состав содержащихся в них сведений о лицах и (или) об объектах, информацию об идентификаторах, условия и порядок получения этих сведений и идентификаторов заинтересованными органами и организациями.

С 1 июля 2011 года федеральные органы исполнительной власти предоставляют заинтересованным органам и организациям по их запросам в электронном виде сведения о лицах или объектах и идентификаторы.

Постепенно формируется система «электронного правительства» в российском сегменте сети Интернет. Открыт портал государственных и муниципальных услуг www.gosuslugi.ru. Распоряжением Правительства РФ от 17.10.2009 № 1555-р (ред. от 08.09.2010) утвержден план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти. Портал «Государственные услуги» доступен любому пользователю сети Интернет, обеспечивает простой и эффективный поиск информации и ее предоставление.

Ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 06.04.2011) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривает предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

Указанный Закон определяет понятие портала государственных и муниципальных услуг как государственную информационную систему, обеспечивающую предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям об этих услугах, предназначенным для распространения с использованием сети Интернет и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг.

Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 21.04.2011) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусмотрено функционирование официального сай-

та РФ в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг – www.zakupki.gov.ru (ст. 16).

За нарушение порядка размещения информации о заказах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков на официальном сайте в сети Интернет предусмотрена административная ответственность (ст. 7.30 КоАП РФ).

Кроме того, административная ответственность предусмотрена за опубликование в сети Интернет недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков (ст. 7.31 КоАП РФ).

Органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.30, 7.31 КоАП РФ являются ФАС России и Рособоронзаказ.

При размещении информации в сети Интернет органы государственной власти, как и другие субъекты Интернет-отношений, обязаны соблюдать требования Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 23.12.2010) «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных). Органами прокуратуры наработана определенная практика применения мер прокурорского реагирования на нарушения Закона о защите персональных данных граждан в сети Интернет¹, в том числе в связи с нарушениями, допускаемыми органами государственной власти.

Многочисленные нарушения в сети Интернет обуславливают необходимость ограничения доступа к некоторым сайтам, содержащим незаконную информацию.

Оператор интернет-связи имеет технические возможности для ограничения доступа к незаконной и вредоносной информации с помощью применения специальных программных фильтров.

Как правило, доступ к незаконному контенту закрывается по требованию правоохранительных органов, органов прокуратуры или по решению суда.

¹См.: Паламарчук А.В. Надзор за исполнением законодательства о персональных данных в сети Интернет // Законность. 2010. № 12. С. 3 - 5.

Глобальный масштаб приобрела проблема распространения детской порнографии в Интернете. Для ее решения консолидированы усилия государственных органов, бизнеса и гражданского общества. Более 2-х лет успешно действует Горячая линия на базе фонда «Дружественный Рунет», работающая в партнерстве с Управлением «К» МВД России. В результате закрыты тысячи противоправных сетевых ресурсов, возбуждены сотни уголовных дел по ст. 242.1 УК РФ в отношении создателей и распространителей детской порнографии. В 2010 г. регистраторы доменных имен сняли делегирование 29 доменам с детской порнографией. При запуске нового национального кириллического домена .РФ был сформирован стоп-лист доменных имен, которые могут быть использованы для распространения детской порнографии. По состоянию на 1 января 2011 г. в 99% случаев контент был удален, либо сайты полностью заблокированы¹.

Постепенно нарабатывается определенная судебная практика в области правоотношений, возникающих в сети Интернет.

Например, в 2010 г. в г. Екатеринбурге по иску прокурора к оператору интернет-связи в защиту неопределенного круга лиц от распространения курительных смесей через Интернет судом вынесено решение об ограничении использования содержащего незаконную информацию сайта путем фильтрации его IP-адресов. В 2011 г. в г. Волгограде в ходе рассмотрения судом иска прокурора, провайдер добровольно закрыл доступ к сайту Сергея Мавроди «МММ-2011».

В целом, судебные прецеденты в рассматриваемой сфере крайне редки и сосредоточены в основном вокруг института интеллектуальной собственности, ограничения доступа к сайтам, содержащим экстремистские материалы, привлечения к ответственности лиц, распространяющих детскую порнографию в сети Интернет. Вместе с тем все чаще именно интернет-пространство становится местом, где совершаются миллионы незаконных сделок, продаются наркотики, человеческие органы, дети, рекламируется пе-

¹Отчет о работе Горячей линии по приему сообщений о детской порнографии в сети Интернет в 2010 году.

дофилия и происходит rastление малолетних, на сайтах свободно предоставляются персональные данные граждан, адреса нелегальных казино.

В этой связи наряду с общей поддержкой свободного функционирования Интернета, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил, что Интернет – это сила, которая может быть конструктивной, полезной, а может быть деструктивной и способной разрушить общественные системы, нанести прямой вред здоровью и жизни людей.

Несмотря на отсутствие специального акта об Интернете, субъекты отношений в российском сегменте сети Интернет, имеют права и несут обязанности, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, а также подзаконными нормативными правовыми актами и в случае совершения правонарушений подлежат установленной законом ответственности.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ¹

В условиях глобального развития информационно-коммуникационных технологий особую актуальность представляют вопросы противодействия правонарушениям в интернет-пространстве. В 2011 году Организация Объединённых Наций внесла право на доступ в Интернет в список неотъемлемых прав личности. Необоснованное лишение человека искать, получать и распространять информацию через Интернет является нарушением этого права. Свободное функционирование сети Интернет – одна из приоритетных задач любого демократического государства. В свою очередь правоохранительные органы государства, включая прокуратуру, обязаны обеспечить это свободное функционирование.

Вместе с тем Интернет, как любое технологическое изобретение, может использоваться не по назначению и причинить вред

¹Опубликовано в журнале «Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации». 2012. № 6 (32).

другим лицам, поэтому органам государственной власти крайне важно своевременно реагировать на негативные тенденции.

По данным Гарвардской школы права, за последние пять лет, количество государств, которые в той или иной степени фильтруют поступающую из Интернета информацию, возросло с 2-х до 25-ти¹. В связи с этим возникает вопрос: в каких случаях право на доступ в Интернет может быть ограничено? Заслуживает поддержки позиция ООН о том, что ограничения в сети Интернет, равно также как и вне сети Интернет, должны применяться в качестве исключительной меры и касаться только противоправного контента.

В основе таких ограничений лежит принцип законности – соблюдение охраняемых законом прав и свобод других лиц, государственной безопасности и общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Проблема свободы и гражданских прав в Интернете была рассмотрена на саммите лидеров стран Большой восьмерки в 2011 г. В итоговой декларации саммита «Обновленный выбор в пользу свободы и демократии» страны «Группы восьми» наряду с призывом к открытости, прозрачности и свободе Интернета признали, что следует установить национальные законодательные рамки, чтобы защитить интеллектуальную собственность, в частности, авторские права, торговые знаки, коммерческие секреты и патенты. Кроме того, в декларации отмечено, что необходима координация между государствами, региональными и международными организациями, частным сектором и гражданским обществом, чтобы помешать, предупредить и санкционировать использование информационных технологий и коммуникаций в террористических и криминальных целях.

Ранее по итогам встречи глав государств и правительств «Группы восьми» в г. Санкт-Петербурге в 2006 г. был принят документ «Борьба с интеллектуальным пиратством и контрафактной продукцией», в котором участники подтвердили приверженность наращиванию усилий по борьбе с интеллектуальным пиратством и

¹URL: <http://glavred.info/archiv/2011/05/06/155043-9.html>

распространением контрафактной продукции в целях устойчивого развития мировой экономики, защиты здоровья и безопасности потребителей во всем мире.

Для выработки оптимальных подходов к правовому регулированию российского сегмента сети Интернет и применению норм федерального законодательства в интернет-пространстве, представляется целесообразным изучение опыта зарубежных стран по этому вопросу.

В США многие попытки органов государственной власти осуществить правовое регулирование содержимого сайтов Интернета были пресечены судами на основании первой поправки к Конституции. В связи с этим до 2010 г. Конгресс и органы исполнительной власти предоставляли коммерческому Интернету возможность саморегулирования, обеспечивая свободу правоотношений в этой сфере. Преобладало мнение, что доступ в Интернет должен поощряться как средство распространения знаний и следует не ограничивать расистские, ксенофобские и другие подобные высказывания, а убедительно противопоставлять им иные ценности.

Первая поправка к Конституции США является частью Билля о правах и гарантирует, что Конгресс США обязуется не издавать законов, ограничивающих пять основных свобод, в числе которых свобода слова и печати. Вместе с тем Верховный суд США в своих решениях делает ряд исключений от правила защиты, предоставляемой Первой поправкой. В частности, Верховный суд указал, что каждый человек имеет конституционное право обладать непристойным материалом в интимной сфере своего жилища, но нет конституционного права на предоставления кому-либо непристойного материала для частного пользования или даже приобретения такого материала для частного пользования¹.

В 1996 г. Конгресс США принял Закон о запрете детской порнографии. Первая поправка к Конституции США не предоставляет

¹См.: Коуэн Г. Свобода слова и печати: исключения из Первой поправки / Ин-т проблем информ. права.: Сер. «Журналистика и право». Вып. 53.

право на владение «детской порнографией» даже в интимной сфере своего жилища.

По вопросу ограничения свободы слова Верховный суд США исходит из того, что пропаганда применения силы или нарушения закона не пользуется защитой в тех случаях, когда она направлена на подстрекательство к неминуемому совершению противоправных действий, а также приводит к вероятности подстрекательства к подобным действиям или их совершению.

Свобода слова в США также может быть ограничена по принципу «предшествующего ограничения»: если высказывание признается непристойным или диффамационным (т.е. намеренно содержащим ложные сведения о том или ином лице, наносящие ущерб его репутации) в порядке гражданского или уголовного судопроизводства, то повторное применение этого высказывания влечет немедленную и необратимую санкцию.

Кроме того, законодательство США запрещает диффамацию. Пострадавшее от диффамации лицо вправе обратиться в суд и в соответствии с законом штата возместить нанесенный ущерб, за исключением случаев, когда закон штата объявляет эту диффамацию находящейся под защитой привилегии (например, заявление, сделанное в ходе судебного разбирательства). Верховный суд США предоставил диффамации ограниченную защиту, указав в своем решении, что государственные чиновники и общественные деятели не могут взыскивать ущерб, если им не удастся с убедительной ясностью доказать злой умысел в порочащем их репутацию заявлении.

Свобода слова и самовыражения, находящаяся под защитой Первой поправки, может быть ограничена для предоставления защиты детям. Верховный суд США признал наличие насущного интереса в защите физического и психологического благополучия несовершеннолетнего.

В деле «Рено против Американского союза гражданских свобод» Верховный Суд объявил неконституционными два положения Закона о коммуникационной этике, который наложил запрет на передачу

неприличных сообщений детям в Интернете. В решении суд указал, что имеющееся в Законе обременение слова и самовыражения совершеннолетних, является неприемлемым в тех случаях, когда имеются менее ограничительные, но столь же эффективные средства достижения той законной цели, ради которой и был принят этот законодательный акт. Государственный интерес в отношении защиты детей от наносящих вред материалов не служит оправданием применения не вызванного необходимостью широкомасштабного подавления слова и самовыражения, адресованного совершеннолетним. Правительство США не имеет права заставлять взрослое население ограничиваться тем, что годится только для детей.

Верховный суд США установил различие по существу между Интернетом, с одной стороны и радио, телевидением – с другой, указав, что широкомасштабные категорические запреты, содержащиеся в Законе о коммуникационной этике, не ограничиваются определенными временными пределами и не зависят от оценки со стороны того или иного органа, знакомого с уникальными характеристиками Интернета. В отличие от Интернета радио и телевидению в силу исторического развития предоставлялась наиболее ограниченная защита со стороны Первой поправки, потому что предупреждения не могли надлежащим образом защитить слушателя и зрителя от неожиданного содержания программ. В Интернете же риск случайно натолкнуться на неприличный материал является маловероятным, поскольку там для получения доступа к конкретному материалу требуется предпринять тот или иной ряд подтверждающих намерение шагов¹.

До 2010 г. органы государственной власти США предоставляли коммерческому Интернету возможность саморегулирования, провозглашая свободу правоотношений в этой сфере. В 2010 г. в федеральной политике по этому вопросу наступил переломный момент. Увеличилось число злоупотреблений свободой Интернета, в частности, незаконного сбора личной информации о гражданах

¹См.: Коуэн Г. Указ. соч.

для коммерческих целей (фишинг), обмана потребителей, в том числе с использованием финансовых пирамид. По данным ФБР, в 2007 г. свыше 200 тыс. граждан США стали жертвами мошенников в Интернете. Общая сумма ущерба от различного рода махинаций составила более 230 млн. долл.

Согласно Стратегии национальной безопасности США 2010 г.¹, в качестве одной из основных угроз обозначены широкомасштабные кибератаки. В связи с этим правоохранительные органы США обязаны принимать необходимые меры для защищенности киберпространства в целях защиты прав граждан, экономики, торговли, инфраструктуры жизнеобеспечения. В рамках проводимой работы особое внимание уделяется противодействию нарушениям прав в сфере интеллектуальной собственности. В этом активно задействованы органы прокуратуры: создана сеть специализированных прокуроров, занимающихся вопросами защиты объектов авторских и смежных прав, в том числе борьбы с интернет-пиратством. Более 200 прокуроров имеют указанную квалификацию².

В системе Министерства юстиции США под руководством Генерального прокурора США создана Целевая группа по защите интеллектуальной собственности (Task Force on Intellectual Property, IP Task Force). Задача группы – противодействие преступлениям в сфере интеллектуальной собственности внутри страны и за ее пределами на основе тесного взаимодействия с правоохранительными органами США и международными партнерами. Подразделение функционирует под руководством заместителя Генерального прокурора США и является основным звеном правоохранительной деятельности в рассматриваемой сфере³. Деятельность группы имеет положительные результаты. К примеру, в 2012 г. предъявлено официальное обвинение ряду топ-

¹National security strategy of the United States. May 2010. Washington, DC // http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

²По материалам ежегодной региональной конференции по борьбе с интернет-пиратством и защитой интеллектуальной собственности, проводимой в Вильнюсе 16 – 17 мая 2011 г.

³См.: официальный сайт Министерства юстиции США: URL: <http://www.justice.gov/dag/iptaskforce/>

менеджеров сайта-файлообменника Megaupload.com в организации международного преступного сообщества, массовом нарушении авторских прав, в результате которого незаконно получено более 175 млн долл., нанесен ущерб правообладателям в размере свыше 500 млн долл.¹

В США основанием для привлечения к ответственности за нарушения прав в Сети является размер причиненного ущерба, что исключает преследование отдельных пользователей, например, за незаконное скачивание фильма. Правоохранительные органы проводят работу только в отношении самых активных нарушителей, выявляя всю цепочку владельцев незаконных ресурсов, при необходимости взаимодействуя с коллегами за рубежом. Например, в декабре 2011 г. окружным прокурором США по г. Невада предъявлено обвинение в мошенничестве, сговоре с целью отмыкания денежных средств группе лиц, состоящей из 16 человек. В течение трех лет мошенники распространяли в сети Интернет информацию о продаже различных товаров, включая автомобили, суда и т.д., совершая мнимые сделки с покупателями. Ущерб от мошеннической схемы, распространенной за пределы США, составил 3 млн долл. Согласно законодательству США обвиняемым грозит до 60 лет тюрьмы и штраф в размере 1 млн долл.² Кроме того, в 2011 г. правоохранительными органами США выявлена международная группа интернет-мошенников, распространившая вредоносные программы на более 4 млн компьютеров, расположенных в более чем 100 странах мира и принадлежащих не только частным лицам, но и правительственным, учебным заведениям, коммерческим организациям. Мошенническая схема принесла ее участникам незаконный доход в размере 14 млн долл.³

В последние годы наблюдаются попытки ужесточения законодательства США, регулирующего правоотношения в сети Ин-

¹См.: URL: <http://www.justice.gov/opa/pr/2012/January/12-crm-074.html>

²См.: официальный сайт ФБР: URL: <http://fbi.gov/lasvegas/press-releases/2011/sixteen-persons-charged-in-international-internet-fraud-scheme>

³См.: официальный сайт ФБР: URL: <http://fbi.gov/newyork/press-releases/2011/manhattan-u.s.-attorney-charges-seven-individuals-for-engineering-sophisticated-internet>

тернет, что вызывает широкий общественный резонанс. В 2010 г. подготовлен законопроект «Защита киберпространства как национального достояния», предусматривающим защиту виртуального пространства радикальными методами. В соответствии с этим документом Президенту США предоставлялось право полностью отключать Интернет на территории страны на срок до 120 дней в случае чрезвычайных обстоятельств, запрещать поисковикам (Google, Yahoo и др.) обрабатывать запросы в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, связанных с безопасностью в сети Интернет. Документ подвергся критике и был заменен «Исполнительным законопроект о координации в киберпространстве»¹.

Активный протест со стороны крупных интернет-компаний вызвал законопроект «Остановить интернет-пиратство» (Stop Online Piracy Act – SOPA), согласно которому любой участник деятельности в сети Интернет обязуется по обращению правообладателя прекратить предоставление услуг ресурсу, обвиняемому в нарушении авторских прав или любой другой незаконной деятельности. Негативная реакция общественности была воспринята Конгрессом США, который принял решение о заморозке проекта на неопределенный срок. Аналогично обстоит дело с проектом закона «Защитить интеллектуальную собственность» (Protect Intellectual Property Act – PIPA), устанавливающим цензуру в Интернете.

Вместе с тем уже более 10 лет в США действует Закон об авторском праве в цифровую эпоху (Digital Millennium Copyright Act – DMCA), разработанный в целях имплементации положений соглашений Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС). DMCA предусматривает ответственность за нарушение авторских прав с помощью Интернета, в то же время освобождая провайдеров от ответственности за действия пользователей, в случае, если они не знали или не могли знать о незаконности размещенного контента. Нормы DMCA устанавливают баланс интересов правообладателей и пользователей Интернета, закрепляют понятие

¹Рос. газ. 2011. 27 сен.

уведомления интернет-посредника правообладателем о нарушении авторского права, устанавливая форму такого уведомления¹.

Исследования американских специалистов свидетельствуют о том, что эффективное противодействие правонарушениям в Интернете способствует экономическому росту, обеспечению безопасности государства и развитию здравоохранения. В связи с этим в стране идет процесс формирования нормативной правовой базы, регулирующей отношения в Интернете, практики выявления и привлечения к ответственности лиц, нарушающих правовой режим в Сети, включая методику обеспечения доказательств по таким делам, организована система государственного контроля интернет-пространства.

Тенденция ограничения свободы Интернета в целях соблюдения принципа законности прослеживается и в странах Европейского союза. Франция стала первой европейской страной, законодательно закрепившей возможность ограничения доступа пользователей к Интернету. Выступая в мае 2011 г. перед саммитом стран «Большой восьмерки» в Довиле Президент страны отметил, что не может быть параллельной Вселенной вне законов и морали. Никакой анархии в Интернете быть не должно, хотя никто не отрицает его новаторскую и созидательную роль. Этот тезис воплощен на практике: в соответствии с положениями французского законодательства сфера применения интернет-технологий находится под строгим контролем государства. С 2000 г. введена уголовная ответственность провайдеров за предоставление хостинга неидентифицированным пользователям. Все авторы сайтов, которые размещаются на местных серверах, обязаны предоставлять о себе полную информацию. В случае ее недостоверности законом предусмотрено наказание до шести месяцев тюрьмы. Законодательство предусматривает ответственность не только провайдеров, не обеспечивших проверку данных, но и пользователей.

С октября 2010 г. во Франции действует Закон о борьбе с пират-

¹URL: <http://www.copyright.gov/legislation/dmca.pdf>

ством в Интернете. Функции надзорного органа в этой сфере исполняет Высший комитет по распространению произведений искусства и защите авторских прав в Интернете (HADOPI). Одна из задач HADOPI – обеспечение соблюдения требований законодательства, направленного на борьбу с правонарушениями в Интернете, в том числе с незаконным скачиванием музыкальных записей и фильмов. Комитет уполномочен направлять пользователям предупреждения в форме электронных сообщений о том, что данный интернет-адрес был использован в целях, которые могут быть наказуемы в соответствии с уголовным законодательством.

Кроме того, HADOPI вправе с помощью частных компаний отслеживать обмен файлами, защищенными авторскими правами, и запускать механизм «трех предупреждений». Второе нарушение является основанием для отправки дополнительного предупреждения по почте, а третье – для вызова в суд, который может приговорить нарушителя к штрафу в размере до 1500 евро, а также установить сроки закрытия доступа к Интернету (от одного месяца до года приостанавливается действие контракта с интернет-провайдером без права подписания нового контракта с другим провайдером). Интернет-провайдеры Франции обязаны заниматься выявлением IP-адресов, с которых осуществляется неправомерная деятельность и сообщать эту информацию в HADOPI.

В составе МВД Франции действует Центральное управление по борьбе с преступностью в области технологий информатики и связи (далее – Управление), контролирующее содержание сайтов в Интернете. Для этого существует постоянно обновляемая правовая база, в частности, несколько специальных разделов закона LOPPSI 2, принятого в марте 2011 г. и регулирующего вопросы внутренней безопасности в стране на период до 2013 г. включительно. LOPPSI 2 предоставляет широкие полномочия полицейским по борьбе с киберпреступностью. В частности, без санкции суда они могут потребовать от провайдеров заблокировать доступ к сайтам, содержащим детскую порнографию и т.п. По собственному усмотрению Управление составляет «черные списки» со-

мнительных сайтов, которые провайдеры обязаны закрыть по требованию правоохранительных органов без особого права оспаривать такое решение.

Закон LOPPSI 2 позволяет правоохранительным органам с согласия органов прокуратуры внедряться в компьютеры пользователей, в частности, с помощью троянских программ, для получения информации в ходе расследования таких тяжких преступлений, как торговля оружием, наркотиками, легализация незаконных денежных средств и др.¹

Таким образом, реализуется модель правового регулирования, при которой на провайдера возлагаются функции контроля и ликвидации незаконного контента, а ответственность за нарушение законодательства применяется и к пользователю, и к провайдеру, что подталкивает граждан к самоцензуре при использовании сети Интернет.

Определенные ограничения интернет-пространства введены в Великобритании. Несмотря на отсутствие специального законодательства, регулирующего эту область правоотношений, существует установившаяся еще до появления сети Интернет практика, которую применяют для разрешения спорных ситуаций в Сети. По мере расширения Интернета, все больше направлений в британском законодательстве адаптируются для защиты прав его пользователей. Поиск правонарушителей, действующих в Интернете, осуществляет Национальный отдел по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий.

Другая форма контроля в Интернете реализуется через деятельность общественных организаций: «Будь защищен онлайн», «Объединение против воровства авторских прав», «Группа соблюдения прав в Интернете», «интернет-жертвы», «Папирус» (интернет-организация, которая занимается борьбой с сайтами, пропагандирующими самоубийство) и др. Одна из наиболее влиятельных организаций – «Интернет-наблюдение» (Internet Watch) занимается

¹Рос. газ. 2011. 27 сент.

предотвращением распространения детской порнографии и материалов, разжигающих национальную и расовую ненависть в сети Интернет. Например, по инициативе «Internet Watch» крупнейшие компании, предоставляющие интернет-услуги в Великобритании, заблокировали доступ к одной из страниц сайта «Википедия» о немецкой рок-группе The Scorpions. Правозащитники сочли, что изображение обнаженной девочки на обложке одного из альбомов можно считать детской порнографией¹.

В апреле 2010 г. Британский парламент принял Закон о цифровой экономике (Digital Economy Act), предусматривающий механизм отключения доступа пользователей от сети Интернет, многократно нарушивших авторские права, без решения суда, закрытие любого уличенного в пиратстве сайта и другие меры ограничительного характера. Закон вызвал широкий общественный резонанс в стране.

Законодательство некоторых стран содержит нормы, устанавливающие ограничения в сети Интернет. Так, с 2012 г. в Белоруссии действует закон «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет». Он запрещает посещение ряда сайтов, в основном порнографического характера. Кроме того, компании и предприниматели, зарегистрированные в Белоруссии, обязаны использовать только сайты в национальной доменной зоне BY. Обеспечение соблюдения требований закона возложена на органы внутренних дел, налоговые органы, органы государственной безопасности Комитета государственного контроля.

Ограничения в сети Интернет практикуют и многие страны Персидского залива. В Саудовской Аравии контроль государства распространяется на все средства массовой информации, в том числе электронные. Интернет-запреты действуют с 2001 г. Поисковые запросы и личные письма проходят через систему фильтров. Весь трафик обрабатывается прокси-серверами государственной службы интернет-сервиса. Запреты на доступ к определенным сайтам выносятся по решению совета министров. Всего запрещено более

¹Рос. газ. 2011. 27 сент.

400 тысяч сайтов Интернета, около 90% из которых носят порнографический характер. Самая распространенная причина для блокировки доступа к тому или иному ресурсу – стремление защитить исламские ценности. Запрещен доступ к сайтам правозащитных организаций, дискуссионным платформам и некоторым блогам, а также к ресурсам, содержащим информацию о наркотиках, алкоголе, азартных играх, изготовлении взрывчатых веществ. Иногда запретам подвергаются популярные ресурсы о здоровье, образовании и развлечениях. На официальном сайте службы интернет-сервиса пользователи всегда могут проверить, разрешен или запрещен конкретный ресурс. При этом более половины пользователей выражают обеспокоенность ограничениями в Интернете. Однако в саудовском сегменте Интернета сохраняется определенная доля свободы. Просмотреть запрещенные сайты можно с помощью телефонов BlackBerry. Пользователям доступна социальная сеть Facebook.

Аналогичные ограничения доступа к Интернету действуют и в Объединенных Арабских Эмиратах (ОАЭ): блокируются порталы и блоги, содержащие информацию о наркотиках и алкоголе и др. Запрещены поисковые запросы по 500 ключевым словам. Расширенный доступ к сети Интернет был возможен только в районе Теком Дубая, где располагаются ведущие СМИ, IT-компании и вузы. Несмотря на недовольство системой фильтров пользователей Интернета, органы власти усилили контроль и в Текоме. Решение о запрете ресурсов принимают государственное Агентство по регулированию телекоммуникаций и министерство коммуникаций, а реализуют два провайдера – Etisalat и Du. Государственному контролю и частичной цензуре подвергаются в ОАЭ и социальные сети: Twitter, Facebook и YouTube. Долгое время в стране были заблокированы сервис для хранения фотографий «Фликр», официальный сайт программы Skype и социальная сеть «ВКонтакте»¹.

Южная Корея является одной из наиболее компьютеризированных стран мира. Однако и в этой стране широкий доступ к Интернету не обходится без определенных мер контроля и ограниче-

¹Рос. газ. 2011. 27 сент.

ний. В последние годы органы государственной власти активизировали деятельность по защите персональных данных пользователей Интернета и иной охраняемой законом информации. Вводится система для идентификации пользователей Интернета. Вместе с тем принятые меры пока не позволяют обеспечить полноценный режим законности и правопорядка в сети Интернет. К примеру, в 2011 г. в Южной Корее произошла крупнейшая за всю историю утечка персональных данных. Эксперты считают, что к зарубежным хакерам попала личная информация, касающаяся 30 миллионов корейских граждан, что составляет около 60% населения всей страны¹.

Контроль над использованием Интернета действует и в Китайской Народной Республике. При этом почти каждый третий житель страны имеет доступ во Всемирную сеть, действует более 2 млн сайтов². Контроль заключается в фильтрации результатов поиска, запрете на доступ к некоторым ресурсам, модерации записей на форумах, блогах и других общественных площадках.

Наблюдение за пользователями ведется управлением в составе Госсовета КНР, основная задача которого – отсеив всего неприемлемого с точки зрения органов государственной власти. Прежде всего, цензура обусловлена террористической и экстремистской угрозами безопасности страны. Контролируется деятельность социальных сетей. Кроме того, установлены специальные фильтры на все поисковые серверы³. Официально запрещен доступ к множеству зарубежных социальных сетей⁴.

Правоохранительными органами Китая успешно проводится работа по противодействию незаконным азартным играм в сети Интернет. Например, в восточной провинции КНР Фунзянь пресечена деятельность сети виртуальных подпольных казино. В Китае, как и с 2009 г. в России, официально играть в рулетку разрешено лишь в специально отведенной для этого зоне – особом административном районе страны – Аомэн (Макао).

¹Рос. газ. 2011. 27 сент.

²Рос. газ. 2012. 16 янв.

³Рос. газ. 2011. 22 ноября.

⁴Рос. газ. 2009. 25 июня.

В мае 2011 г. Министерство обороны Китая официально объявило о появлении специальной структуры по контролю над Интернетом – «Он-лайн армии голубых мундиров». По заявлению официального представителя Минобороны Китая, возникла необходимость защиты интернет-ресурсов министерства от киберпреступников. По данным главной армейской газеты страны «Цзэфан жибао», только в одном из военных округов ассигнования на подразделения «голубых мундиров» составляют десятки миллионов юаней, что эквивалентно нескольким миллионам долларов. Аналитики полагают, что появление в Китае «Он-лайн армии голубых мундиров» станет новым этапом ужесточения цензуры в китайском сегменте Интернета¹.

Успешному контролю за содержанием интернет-сайтов способствует практика создания национальных ресурсов. В 2011 г. китайский телеком-гигант «China Mobile» совместно с национальным информационным агентством «Xinhua News Agency» запустили поисковую систему Panguiso (в переводе на русский язык «Бог поиска»). Новый поисковик фильтрует выдачу информации, благодаря чему его пользователи могут видеть лишь те результаты поиска, которые прошли цензуру. По словам создателей, система оптимизирована под поиск веб-страниц, новостей, видео- и аудиоконтента, а также изображений².

С 1 сентября 2011 г. в Китае вступили в силу поправки к закону, регулирующие ответственность за незаконный доступ к персональным данным пользователей Интернета, предусмотрено наказание – до семи лет лишения свободы. Наиболее жестко наказываются попытки проникнуть и похитить пароли и любую другую информацию у 100 и более пользователей. Минимальный срок, который грозит нарушителям за взлом 20 компьютеров, составляет три года лишения свободы. Кроме тюремного заключения нарушители обязаны возмещать убытки, которые понесли компании или частные лица в случае взлома компьютеров или сетей. В последние годы в Китае стали особо популярны случаи хищения денег с бан-

¹Рос. газ. 2011. 26 мая.

²Рос. газ. 2011. 24 февр.

ковских карточек при оплате товаров и услуг через Интернет. Нарушаются права как частных лиц, так и банковских структур. Имеют место взлом сетей государственных организаций и посягательства на государственную тайну. Например, в 2010 г. таких попыток зафиксировано на 67% больше, чем годом ранее¹.

Проведенный анализ позволяет выделить ряд общих проблем, которые вызывают особую озабоченность мирового сообщества:

- угрозы национальной безопасности;

- распространение детской порнографии, наркотических средств и психотропных веществ;

- нарушения прав в сфере интеллектуальной собственности и компьютерной безопасности;

- нарушения прав потребителей;

- нарушения режима конфиденциальности персональных данных;

- продажа в Интернете контрафактных лекарств.

Важным шагом на пути к «оздоровлению» интернет-пространства стало создание Сети 24/7 в рамках взаимодействия стран «Большой восьмерки» (G8)². Дежурный оперативный сотрудник в любое время суток 7 дней в неделю находится на постоянной связи в режиме реального времени со своими коллегами в национальных контактных пунктах. Сотрудничество со странами, не входящими в G8, осуществляется по каналам НЦБ Интерпола. Созданная схема непрерывного взаимодействия позволяет преодолеть «трансграничный фактор» и оперативно принять меры по сохранению электронных доказательств правонарушений в сети Интернет, в случаях, когда сайт зарегистрирован на территории другого государства.

Специфика совершения правонарушений в сети Интернет, возможность мгновенного получения больших доходов в ущерб правам и свободам многих лиц на территориях разных государств, обеспечение законности и правопорядка в интернет-пространстве требуют

¹Рос. газ. 2011. 30 авг.

²Великобритания, Германия, Италия, Канада, Россия, США, Франция, Япония.

повышенного внимания со стороны правоохранительных органов и усиления международно-правового сотрудничества в этой сфере.

НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ¹

Конституция РФ закрепляет право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 23). Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст. 24).

Развивая положения Конституции, ФЗ от 27.07.2006 «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных) определяет понятие «конфиденциальность персональных данных» – обязательное для соблюдения оператором или иным получившим доступ к персональным данным лицом требование не допускать их распространения без согласия субъекта персональных данных или наличия иного законного основания (ст. 3). Под распространением персональных данных понимаются действия, направленные на их передачу определенному кругу лиц или на ознакомление с ними неопределенного круга лиц, в том числе обнародование в средствах массовой информации, размещение в информационно-телекоммуникационных сетях или предоставления доступа к персональным данным каким-либо иным способом.

Следует особо подчеркнуть, что операторы и третьи лица, получающие доступ к персональным данным физического лица, в т.ч. его фамилию, имя и отчество, обязаны соблюдать установленное ст. 7 Закона о персональных данных требование конфиденциальности, за исключением случаев, когда персональные данные обезличены или являются общедоступными.

Органы прокуратуры Российской Федерации в соответствии со ст.ст. 1, 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации исполнением законов, действующих на ее тер-

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2010. № 12.

ритории, в том числе Закона о персональных данных, 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 военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных, обеспечивающим контроль и надзор за соответствием обработки персональных данных, является Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций (Роскомнадзор) в соответствии с п. 1 ст. 23 Закона о персональных данных и п. 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16.03.2009.

Государственные и муниципальные органы, юридические или физические лица, организующие и (или) осуществляющие обработку персональных данных (операторы) обязаны до начала их обработки уведомить уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных о своем намерении (ст.ст. 3, 22 Закона о персональных данных).

В некоторых случаях операторы вправе осуществлять обработку персональных данных без уведомления территориальных управлений Роскомнадзора. Это относится к персональным данным: субъектов, которых связывают с оператором трудовые отношения; общедоступных персональных данных; включающих в себя только фамилии, имена и отчества субъектов персональных данных; необходимых в целях однократного пропуска субъекта персональных данных на территорию, на которой находится оператор, или в иных аналогичных целях; включенных в информационные системы персональных данных, имеющие в соответствии с федеральными законами статус федеральных автоматизированных информационных систем, а также в государственные инфор-

мационные системы персональных данных, созданные в целях защиты безопасности государства и общественного порядка и др. (ст. 22 Закона о персональных данных).

В числе полномочий Роскомнадзора Законом о персональных данных предусмотрено право на обращение в суд с исковыми заявлениями в защиту прав субъектов персональных данных и представление их интересов в суде, на принятие мер по приостановлению или прекращению обработки персональных данных, осуществляемой с нарушением требований закона.

Анализ практики показывает, что в современных условиях деятельность уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных не всегда осуществляется на должном уровне, что обуславливает необходимость повышенного внимания прокуроров к этой сфере правоотношений.

Так, Генеральная прокуратура РФ в рамках мониторинга размещаемой в российском сегменте информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации выявила нарушения прав граждан на защиту и сохранность их персональных данных, неприкосновенность частной жизни.

Вопреки требованиям ст. 9 Закона о персональных данных, без согласия субъектов персональных данных на ряде интернет-сайтов неограниченному кругу лиц предоставлялся доступ к персональным данным проживающих в г. Москве и Московской области граждан Российской Федерации, включающим фамилии, имена, отчества, даты рождения и адреса места жительства.

По поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации органами прокуратуры г. Москвы наиболее крупным 7-ми магистральным провайдерам, находящимся на территории г. Москвы, объявлены предостережения о недопустимости нарушения требований Закона о персональных данных. В предостережениях указано, что с момента объявления предостережения руководитель компании – магистрального провайдера считается уведомленным о наличии нарушений Закона о персональных данных и должен предпринять организационно-технические меры для защиты пер-

сональных данных пользователей российского сегмента сети Интернет и прекратить доступ к незаконно предоставляемой информации. Требования прокурора были выполнены незамедлительно.

Учитывая, что два сайта, на которых размещена информация, нарушающая права граждан на защиту персональных данных зарегистрированы в США, Генеральной прокуратурой Российской Федерации в Министерство юстиции США направлен запрос о правовой помощи в целях принятия мер по блокированию доступа пользователей к этим интернет-ресурсам.

Кроме того, прокуратура г. Москвы по фактам нарушения ст. 9 Закона о персональных данных организовала проверку, в ходе которой установлено физическое лицо – регистратор доменных имен сайтов, зарегистрированных на территории Российской Федерации, решается вопрос о привлечении его к уголовной ответственности.

В настоящее время еще не сформирована судебная практика по спорам, касающимся защиты и сохранности персональных данных физических лиц при их распространении в сети Интернет. Эта практика нарабатывается с участием органов прокуратуры. Так, по требованию Генеральной прокуратуры РФ, в связи с массовыми нарушениями прав граждан в сети Интернет, Роскомнадзор как уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных в августе текущего года направил в суд иск о признании действий регистратора по обработке данных граждан Российской Федерации нарушающими права неопределенного круга лиц, являющихся субъектами персональных данных, о неприкосновенности частной жизни, с требованием об обязании регистратора уничтожить незаконно размещенные в сети Интернет персональные данные граждан.

При выявлении нарушений Закона о персональных данных в сети Интернет прокурору необходимо дать им надлежащую правовую оценку и принять исчерпывающие меры прокурорского реагирования.

Учитывая экстерриториальный характер сети Интернет, прежде всего, целесообразно объявить предостережения наиболее

крупным магистральным провайдерам, предоставляющим услуги доступа к Интернету.

С момента объявления предостережения, магистральный провайдер считается уведомленным о наличии нарушений Закона о персональных данных на указанных в предостережении сайтах и может предпринять организационно-технические меры для блокирования доступа пользователей российского сегмента сети Интернет к незаконно предоставляемой информации.

Если после объявления предостережения магистральные провайдеры не приняли мер к блокированию сайтов-нарушителей, возможно внесение в адрес руководителей компаний – основных магистральных провайдеров представлений о недопустимости нарушения Закона о персональных данных.

Кроме того, следует принять меры к установлению юридического или физического лица, являющегося администратором доменного имени сайта, на котором выявлены нарушения Закона о персональных данных. Эта информация может быть представлена регистратором по запросу прокурора или уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных. Регистратор – юридическое лицо, аккредитованное координатором для оказания услуг регистрации доменных имен. В настоящее время в России действует Координационный центр национального домена сети Интернет (координатор), установивший правила регистрации доменных имен (официальный сайт www.cctld.ru).

Законодательство РФ предусматривает гражданскую, уголовную, административную и дисциплинарную ответственность за нарушение Закона о персональных данных.

Так, статьей 13.11 КоАП установлена ответственность за нарушение порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных), допускаемое физическими, должностными и юридическими лицами. Санкцией статьи предусмотрено предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пяти сот рублей; на должностных лиц – от пятисот до одной тысячи ру-

блей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Возбуждение этой категории дел является прерогативой прокурора в соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП. При выявлении в действиях регистратора доменного имени интернет-сайта признаков административного правонарушения, предусмотренного ст. 13.11 КоАП, органы Роскомнадзора обязаны направить материалы в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования. Вместе с тем необходим системный мониторинг прокурорами сети Интернет для своевременного выявления фактов массового нарушения прав в части несанкционированного распространения персональных данных граждан, краж баз данных из различного рода государственных и социальных учреждений, у сотовых операторов, иных правообладателей. Необходимо оперативное реагирование прокуроров и на обращения граждан в связи с нарушением их прав.

Уголовный кодекс РФ предусматривает ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни (ст. 137), а также за неправомерный доступ к компьютерной информации (ст. 272). Поэтому при выявлении в ходе соответствующих проверок признаков составов этих преступлений прокурор должен оперативно вынести постановление о передаче материалов в органы, уполномоченные на проведение проверки в соответствии со ст. ст. 144, 145 УПК РФ.

Резюмируя сказанное, можно констатировать, что прокурор наделен широким спектром полномочий для профилактики и устранения нарушений требований законодательства Российской Федерации о персональных данных в целом и в российском сегменте сети Интернет, в частности: объявление предостережений, внесение представлений, опротестование незаконных нормативных актов в этой сфере, возбуждение дел об административных правонарушениях, обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. При этом прокурорам субъектов Российской Федерации необходимо максимально использовать полномочия Роскомнадзора, уполномоченного орга-

на в названной сфере, направляя ему соответствующую информацию о выявленных нарушениях закона через Генеральную прокуратуру Российской Федерации, либо напрямую – в территориальные управления Роскомнадзора.

В силу специфики интернет-пространства и еще не сформировавшейся практики правоприменения, это направление работы новое, однако прокурорам необходимо осуществлять постоянный мониторинг этой сферы правоотношений и реагировать на каждое нарушение законодательства о персональных данных в российском сегменте сети Интернет.

ЗАЩИТА ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ¹

В настоящее время Интернет переполнен материалами, нарушающими авторские и смежные права. Во Всемирной сети сегодня можно скопировать практически любые книги, статьи, аудио- и видеозаписи, а также другие материалы, размещенные с нарушением исключительных прав их создателей.

Решение проблемы несоблюдения авторских прав в интернет-пространстве волнует сегодня все мировое сообщество.

В одном из выступлений Президент России указал на необходимость создания такого правового режима, который позволит отстаивать наиболее важные позиции авторского права в интернет-среде².

Россия – участница Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений 1886 г., Всемирной конвенции об авторском праве 1952 г., Конвенции об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм 1971 г., Международной конвенции об охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций (Римская конвенция 1961 г.).

¹Опубликовано в журнале «Законность». 2010. № 7.

²Выступление Президента РФ Д. Медведева на встрече с руководством Всероссийской политической партии «Единая Россия», www.kremlin.ru.

Согласно ст. 1 Всемирной конвенции об авторском праве каждое Договаривающееся государство обязуется принять все меры по обеспечению соответствующей и эффективной охраны прав авторов и других лиц, обладающих авторским правом, на литературные, научные и художественные произведения, в том числе: произведения письменные, музыкальные, драматические и кинематографические и др.

Развивая положения международно-правовых актов, Конституция РФ гарантирует охрану интеллектуальной собственности (ст. 44).

С 1 января 2008 г. введена в действие четвертая часть Гражданского кодекса РФ (далее – ГК), подробно регламентирующая вопросы интеллектуальной собственности в целом и вопросы авторского права в частности. Так, закреплено исключительное право на результат интеллектуальной деятельности: третьи лица не могут использовать произведения без согласия правообладателя (ст. 1229 ГК).

Пунктом 1 ст. 1225 ГК установлен исчерпывающий и не подлежащий расширительному толкованию перечень охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности, которым предоставляется правовая охрана. К ним относятся произведения науки, литературы и искусства; программы для электронных вычислительных машин; базы данных; исполнения; фонограммы; изобретения; фирменные наименования; товарные знаки и знаки обслуживания; коммерческие обозначения и др.

Установлено исключительное право автора на использование произведения путем доведения его до всеобщего сведения (ст. 1270). Аналогичным правом обладают исполнитель, изготовитель фонограмм, организации эфирного и кабельного вещания (ст.ст. 1317, 1324, 1330).

Следовательно, в России закон запрещает размещение в сети Интернет произведений, фонограмм, сообщений радио- или телепередач без разрешения правообладателя.

Законодательство РФ предусматривает гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность за нарушение исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности.

Важна с точки зрения прокурорского надзора ст. 1253 ГК, уста-

навливающая, что в случае, если юридическое лицо неоднократно или грубо нарушает исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, суд может принять решение о ликвидации такого юридического лица по требованию прокурора.

Если исключительные права нарушает гражданин, его деятельность в качестве индивидуального предпринимателя может быть прекращена по решению или приговору суда в установленном законом порядке.

Автор или иной обладатель исключительного права на произведение вправе требовать по своему выбору от нарушителя возмещения убытков или выплаты компенсации в размере, определяемом по усмотрению суда (ст. 1301 ГК).

В отношении лиц, причастных к незаконному обороту объектов интеллектуальной собственности, применяется административная ответственность по ст. 7.12 КоАП («Нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав»). Этот вид ответственности распространяется на граждан и юридических лиц и влечет наложение административного штрафа.

В арсенале прокуроров есть полномочия по возбуждению производства по административным делам. Однако по данным статистики в последнее время значительно снизилось количество лиц, привлекаемых к административной ответственности за нарушения законов об охране интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав по постановлениям прокуроров (2008 г. - привлечено 2001 лицо, 2009 г. – 1574).

Постепенно получает развитие и институт уголовно-правовой ответственности за нарушение авторских и смежных прав (ст. 146 УК). Ежегодно в нашей стране регистрируется около 7 тыс. преступлений этой категории.

Таким образом, в настоящее время в России есть нормативно-правовая база для борьбы с «цифровым пиратством», постепенно нарабатывается практика правоприменения, но есть и проблемы, присущие правовым системам большинства стран.

Современные «компьютерные пираты» активно используют пробелы национального законодательства и создают новые технологические способы распространения объектов интеллектуальной собственности в сети Интернет. Широкое распространение получили торрент-ресурсы, позволяющие при помощи специальных программ осуществлять обмен информацией большого объема между конечными пользователями. При этом объекты интеллектуальной собственности не размещаются на самих торрент-ресурсах, что дает возможность их владельцам избегать какой-либо ответственности за подобные услуги.

В этой связи назрела необходимость установления в национальном законодательстве механизма привлечения к ответственности владельцев торрент-ресурсов.

Более эффективной защите исключительных прав в сети Интернет будет служить введение норм о привлечении к ответственности и владельцев сайтов, предоставляющих возможность доведения до всеобщего сведения объектов авторских и смежных прав путем размещения ссылок для доступа к таким объектам («скачивания»), находящимся на сторонних серверах, не принадлежащих владельцам этих сайтов.

Информационное интернет-пространство экстерриториально, а неоднородность законодательства различных стран и отсутствие единых правовых норм создают дополнительные трудности для пресечения незаконного контента и установления виновных лиц. Этим пользуются нарушители, размещая свои ресурсы в странах со слабо развитым законодательством. Даже если нарушающий исключительные права сайт закрывается в соответствии с нормами национального законодательства, он практически сразу «возрождается» в сегментах сети Интернет других стран.

Поэтому развитию национального законодательства должна сопутствовать разработка международных процедур для оперативного обмена информацией и закрытия сайтов, нарушающих правовой режим интеллектуальной собственности, в сегменте сети Интернет любой страны.

На современном этапе прокурорам необходимо включиться в работу по защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации в интернет-пространстве, используя предоставленные законом полномочия.

Прежде всего, для профилактики подобного рода нарушений целесообразно объявлять предостережения о недопустимости нарушения закона юридическим лицам, специализирующимся на размещении информации в сети Интернет.

В случае выявления нарушения законодательства об охране интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав при ее использовании в сети Интернет прокурор вправе внести представление об устранении нарушений закона.

При наличии в действиях владельца сайта признаков состава правонарушения, предусмотренного ст. 7.12 КоАП, прокурор может вынести постановление о возбуждении административного производства.

В исключительных случаях, когда юридическое лицо неоднократно или грубо нарушает авторские и иные права на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, а ранее принятые меры прокурорского реагирования к желаемому результату не привели, прокурору следует использовать предоставленное ст. 1253 ГК полномочие по обращению в суд с заявлением о ликвидации юридического лица. Для такого жесткого реагирования требуются квалифицирующие признаки – «неоднократность» и «грубое нарушение исключительных прав».

При выявлении в ходе соответствующих проверок признаков уголовно наказуемого деяния (ст. 146 УК) прокурор должен оперативно вынести постановление о передаче материалов в органы, уполномоченные на проведение проверки в соответствии со ст.ст. 144, 145 УПК.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об охране интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав прокурорам следует сосредоточить усилия на мерах упреждающего характера в отношении юридиче-

ских лиц, которые в массовом порядке тиражируют авторские произведения. Ни в коем случае действия прокуроров не должны направляться против пользователей, которые, добросовестно внося плату за Интернет, обладают правом на доступ к информации и не должны проверять правомерность деятельности владельцев сайтов, обязанных урегулировать свои правоотношения с авторами и правообладателями.

При осуществлении надзорной работы прокурорам необходимо наладить взаимодействие с общественными правозащитными организациями, которые могут предоставить информацию о нарушениях исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности при их использовании в сети Интернет.

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

А.В. ПАЛАМАРЧУК

Паламарчук Анатолий Владимирович – начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук. Автор монографий и научных статей по различным правовым проблемам, в том числе по вопросам теории и практики прокурорского надзора в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, свободы экономической деятельности, интеллектуальной собственности и других.

Отпечатано в ОАО «Подольская фабрика офсетной печати».

г. Подольск, Ревпроспект, 80/42.

Подписано в печать. Формат 60х90/16

Гарнитура. Бумага офсетная. Объем печ. 20,5 л.

Заказ № 12792. Тираж 1000 экз.

Тел.: 8 (4967) 69-97-22, 69-97-29.