

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА



ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПРОКУРОР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Владимир Васильевич Устинов

Материалы прокурорского надзора, анализ статистических и иных данных свидетельствуют о том, что страна прочно сменила вектор движения в сторону утверждения силы права. На этот счет выражена четкая политическая воля. На основе перемен к лучшему в экономике и социальной сфере последовали конкретные меры по укреплению российской государственности, формированию единого правового пространства, слаженной работе ветвей власти, преодолению отчуждения ее от граждан.

Вместе с тем говорить о торжестве Закона и о том, что в стране установлен должный правопорядок, еще рано. Сменилось лишь направление движения. И требуются колоссальные усилия для того, чтобы «диктатура закона» стала реальностью. Получив новую законодательную базу, общество не избавилось от правового нигилизма. Ахиллесовой пятой по-прежнему остается исполнение законов.

Минувший год отличался острыми конфликтами, природными катастрофами, вылазками боевиков и террористов, другими событиями чрезвычайного характера. Они существенно повлияли на процессы в экономике и социальной сфере, динамику и структуру преступных проявлений, определили приоритеты и содержание правоохранительной деятельности прокурорского корпуса России.

Настоящая статья отражает только отдельные аспекты информационно-аналитических материалов, накопленных органами прокуратуры на основе многоплановой надзорной работы, осуществляемого ими уголовного преследования, выполнения координирующей и других жизненно важных для страны функций, а также проблемные вопросы укрепления законности, предложения о путях и средствах их решения.

Основные показатели криминогенной ситуации в 2002 году и предупреждение преступлений

После довольно существенного роста преступности в 1999 году (+16%), когда число преступлений превысило рубеж в 3 млн., и в 2001-м (+0,5%), общее количество зарегистрированных преступлений (2 526 305) в 2002 году сократилось на 14,9%. Эта тенденция сохранилась и в текущем году. За пять месяцев 2003 года зарегистрировано 1 152 197 преступлений, что на 7,8% меньше, чем за аналогичный период прошлого года.

Как в прошлом году, так и за истекший период 2003 года примерно половину всех преступлений составляют хищения чужого имущества, совершенные путем кражи, грабежа и разбоя.

Больше всего преступлений в 2002 году зарегистрировано в Москве – 163,4 тыс., Свердловской области – 90,5 тыс., Московской – 74,8 тыс., Санкт-Петербурге – 72,2 тыс., Пермской – 70,7 тыс., Иркутской – 67,3 тыс., Челябинской области – 63,4 тыс., Краснодарском крае – 61,7 тысячи.

Однако если судить по коэффициенту преступности (он в расчете на 100 тыс. населения по России составил 1,7 тыс.), то самый высокий ее уровень отмечается в Хабаровском крае – 2,8 тыс., Иркутской – 2,6 тыс., Пермской – 2,5 тыс., Сахалинской – 2,4 тыс., Вологодской, Курганской, Магаданской, Читинской областях, республиках Бурятия, Коми, Приморском крае, где коэффициент составляет от 2 до 2,5 тысячи.

Особую тревогу вызывает высокий уровень умышленных убийств. Количество их по сравнению с 2001 годом сократилось на 3,9% (с 33 583 до 32 285), но по-прежнему каждый час в стране регистрируется по 4 убийства. Коэффициент по этому виду преступных проявлений на 100 тыс. населения составляет 22,4 единицы, а в Свердловской области – 26,1, Пермской – 28,8, Челябинской – 32,4, Приморском крае – 32,7, Иркутской области – 49,5.

В Москве, Иркутской, Свердловской, Челябинской, Кемеровской, Московской областях зарегистрировано от тысячи до полутора тысяч умышленных убийств. В рейтинге стран «по шкале убийств» Россия обосновалась на втором месте.

Возросшая агрессивность, по мнению криминологов, во многом связана с расслоением общества и напряженностью в отношениях между людьми, утратой, особенно у молодежи, привычных жизненных ориентиров и нравственных ценностей, существенным ослаблением социального контроля. Эти факторы добавились к существовавшим ранее традиционным мотивам убийств из-за семейно-бытовых конфликтов, убийств из хулиганских побуждений либо на почве пьянства.

Отдельную группу составляют так называемые заказные убийства. В 2002 году расследовано 70 преступлений об убийствах по найму.

Высоким остается уровень других форм насилия и преступных проявлений. В течение года потерпевшими от преступных посягательств стали более 1,8 млн. граждан, в том числе 91,1 тыс. – несовершеннолетних. Погибло 76,8 тыс., получили тяжкие увечья 68,2 тыс. человек. В этой группе пострадавших 7,1 тыс. – подростки. Материальный ущерб от преступлений по расследованным уголовным делам и разрешенным материалам составил 88,3 млрд. рублей.

Причинный комплекс преступности во многом связан с идущими в обществе процессами и точно отражает его суть. Ломка социальной структуры общества, снижение уровня и качества жизни большинства населения, слабости государственного предупредительного механизма существенно сузили, если не свели на нет, многие антикриминогенные сдерживающие факторы.

Неслучайно среди выявленных лиц, совершивших преступления, 658,4 тыс. человек, или 52,4%, не имели постоянного источника дохода (63,2 тыс. – безработные); 306,7 тыс., или 24,4% – были ранее уличены в преступной деятельности. Свыше 300 тыс., или практически каждый четвертый, совершили преступления в состоянии алкогольного, а 7,7 тыс. – токсического и наркотического опьянения.

Учитывая процессы в динамике и структуре преступности, Генеральная прокуратура Российской Федерации и прокуроры на местах стремились к тому, чтобы объединить усилия всей системы органов правоохраны, обеспечить по каждому материалу и уголовному делу своевременное и законное решение.



За прошлый год из числа расследованных преступлений раскрыты 67,4% умышленных убийств. В Омской, Саратовской, Ульяновской областях, Удмуртской Республике раскрываемость убийств составила 85–88%, а в Чувашской Республике – 93,3%. Установлены виновные в 848 убийствах прошлых лет.

За совершение преступлений к уголовной ответственности привлечены 992,3 тыс. чел., в том числе 40,2 тыс. за причинение тяжкого вреда здоровью, 93,4 тыс. – разбой и грабежи, 0,6 тыс. – совершение бандитизма. В суд направлено 22,6 тыс. уголовных дел об умышленных убийствах.

В ходе расследования у преступников изъято материальных ценностей на 19,0 млрд. руб., в том числе 368,8 млн. руб. наличных денег; 1,4 млн. американских долларов, 1929 кг драгоценных металлов, 328,7 тонны цветных металлов и на 21,9 млн. руб. продовольствия.

Отдельная тема – *экстремизм*. В оценке этого явления следует избегать крайностей: в каждом преступлении в отношении граждан другой национальности или иной веры видеть расовую либо религиозную подоплеку и, наоборот, сводить экстремизм только к выходкам футбольных фанатов, хулиганству молодежных группировок или экстравагантным заявлениям общественных объединений.

Комплекс причин экстремизма чрезвычайно сложен. Многое, безусловно, коренится в экономических, политических, морально-нравственных процессах сегодняшнего общества. Но есть немало обстоятельств, которые говорят за то, что оно не выработало еще устойчивого негативного отношения к экстремизму. Не в полной мере осознает степень его опасности для государственности, многонационального и поликонфессионального российского народа. С этим связаны участвовавшие факты ксенофобии, национализма, антисемитизма, стихийного обострения обстановки нетерпимости, увеличения актов насилия.

Прокуратурой для пресечения экстремизма используется весь арсенал предоставленных полномочий, в том числе гражданско-правовые средства. Направляя иски, заявления, представления, предостережения, реагируя иным образом, прокуроры нередко вынуждены компенсировать недостатки в работе органов юстиции и Министерства по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Организованная в 46 регионах проверка показала, что многие территориальные органы юстиции не используют предоставленных полномочий для контроля за деятельностью общественных объединений, пресечения нарушений с их стороны.

Например, в Краснодарском крае обнаружилось, что ряд зарегистрированных организаций занимались не тем, что записано в их уставах. В нарушение требований закона не представляли, начиная от юридического адреса, положенных сведений. А управление юстиции спокойно на это взирало. Только после вмешательства прокуратуры были приняты меры к прекращению деятельности сразу шести молодежных объединений. В Ярославской области молодежная организация «Русское национальное единство» три года не представляла в управление Минюста предусмотренных законом сведений.

Не лучше дела обстояли в органах Министерства по делам печати. К примеру, в Москве из всего количества выпускаемой печатной продукции (а это почти 1,4 тыс. газет и журналов) в Центральное окружное управление министерства обязательные экземпляры поступали только из 60% зарегистрированных редакций. А нарушителям направлено всего 62 предписания.

Наиболее опасная форма экстремизма – это деятельность отдельных лиц и организаций, цель которых *терроризм*. В прошлом году в России было зарегистрировано 360 преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 205 УК России. Кроме того, учтено 7,8 тыс. преступлений террористической направленности (39 – захват заложников, 6,7 тыс. – заведомо ложное сообщение о терроризме, 135 – организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем).

Больше всего террористических актов совершено на территории Южного федерального округа. В основном – в Чеченской Республике. Однако черными делами террористы отметились и в других регионах. Уголовные дела о террористических актах расследуются в Москве, Московской, Томской областях и Хабаровском крае, а всего в 16 российских территориях.

Терроризм, несомненно, будет терять почву по мере перехода страны к стабильной жизни, развитию по восходящей, преодолению кризисных явлений социально-психологиче-



ского, политического, духовно-нравственного свойства. Но на сегодня главным, особенно для правоохранительных органов, остается его пресечение. В 2002 году в суды направлено более двух десятков уголовных дел на 34 человека, обвиняемых в терроризме (в 2001 году за терроризм и сопутствующие ему преступления также были осуждены более 30 человек).

По ряду дел состоялись приговоры. В частности, Ставропольским краевым судом вынесен обвинительный приговор группе Анзора Демильханова из шести человек. Они занимались взрывами на Северо-Кавказской железной дороге, убийствами, совершили другие преступления.

В Пятигорске завершились процессы вначале над участниками, а затем руководителями так называемого западнокавказского «ваххабитского подполья». Им вменена попытка захвата власти и создания исламского государства на территории Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии. К настоящему времени установлены организаторы и исполнители террористического акта в г. Каспийске Республики Дагестан, взрыва жилого дома в г. Волгодонске Ростовской области, на улице Гурьянова, Каширском шоссе и у ресторана «Макдоналдс» в Москве.

Продолжающееся расследование обстоятельств террористического акта в Театральном центре на Дубровке, анализ других материалов со всей очевидностью показывают, что на сегодняшний день различными ветвями власти в стране пока не выработан комплексный ответ ни на терроризм как многогранную преступную деятельность, ни на терроризм как социально-политическое явление. Конкретные принципы государственной политики по отношению к терроризму не сформулированы, что создает трудности в выработке региональных стратегий, а также затрудняет объективную оценку (в том числе международную) контртеррористической деятельности России в целом.

Субъекты противодействия терроризму и практика их деятельности складывались в короткий срок, в экстремальных условиях первой антитеррористической операции в Чеченской Республике и страдали серьезным функциональным несовершенством. Теперь, по прошествии времени, имеется настоятельная потребность в выработке системы противодействия исходя из различных уровней и возможностей: в рамках национальной, региональной и международной систем безопасности с включением всех компонентов комплекса субъектов безопасности: личность – общество – государство.

Основой для такой системы может стать проект разработанной в прокуратуре Концепции противодействия терроризму и экстремизму. В ней, кроме оценки степени остроты проблемы, анализа субъектов террористической деятельности, причин терроризма, его основных характеристик и способствующих ему причин, сформулированы принципы и цели антитеррористической деятельности, дано определение функций системы безопасности, выделены организационные, правовые, информационные и иные аспекты деятельности борьбы с терроризмом.

Не менее важным, как представляется, является принятие федерального закона о терроризме. Проект его также разработан в прокуратуре. Он определяет правовые и организационные основы государственного регулирования антитеррористической деятельности, права, обязанности и гарантии граждан в связи с осуществлением противодействия терроризму.

Проект содержит четкие формулировки основных понятий, связанных с терроризмом и террористической деятельностью, дает полный перечень террористических преступлений и преступлений террористического характера. В законе предусмотрено, что на лице, совершившем такие преступления, лежит бремя доказывания, что цели его действий были иные, чем участие в терроризме, а также содействие террористической деятельности. Закон устанавливает специальные полномочия при осуществлении оперативно-боевой деятельности по ликвидации и разоружению незаконных вооруженных формирований и специальные уголовно-процессуальные полномочия при расследовании преступлений террористического характера. Кроме того, в законе перечислены субъекты осуществления антитеррористической деятельности, их компетенция, меры по защите жертв террористической деятельности и иные положения, необходимые для эффективного пресечения и предупреждения этого явления.



Обеспечение правопорядка в Чеченской Республике

Положение в этом субъекте Российской Федерации существенно изменилось. Установлен жесткий контроль за территорией, медленно, но верно устраняются лидеры бандформирований, и никто уже всерьез не верит, что Чечня вернется к статусу мятежного субъекта. Наоборот, в течение года немало сделано для возвращения республики в политико-правовое поле России, создания правовых институтов, экономической устроенности жизни чеченского народа.

Однако криминогенная обстановка далека от стабилизации. За истекший год зарегистрировано 6283 преступления. Более половины из них тяжкие и особо тяжкие. Почти на 34% (с 1178 до 1571) выросло число преступлений, совершенных с применением оружия. На территории республики продолжают действовать не только разрозненные банды, но и целые формирования сепаратистов. Одурманенные ваххабитской идеологией, они систематически нападают на государственные структуры, убивают глав администраций, сотрудничающих с властью граждан, минируют дороги, взрывают автотранспорт.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что при сокращении актов террора возросли их организованность, тяжесть последствий. К примеру, только от тарана автомобилями со взрывчаткой правительственного комплекса в декабре прошлого года одновременно погибли 70 человек, свыше 200 ранено.

Острой остается проблема пресечения похищений жителей республики. В течение года возбуждено 565 уголовных дел о безвестном исчезновении 733 граждан.

Существенно замедляют процесс восстановления разрушенного хозяйства и жилого сектора многочисленные хищения и злоупотребления, нецелевое расходование выделенных бюджетных средств.

Наиболее криминализированы строительная и коммунальная сферы. Там стали обычным явлением систематические приписки и завышения объемов выполненных работ. Только по одному из уголовных дел установлено, что управление капитального строительства Чечни и строительная организация из Ростовской области за невыполненные работы похитили более 75 млн. руб. Свыше 1,5 млн. руб. похищено в Шелковском районе. Бюджетные средства, выделенные на восстановление разрушенных в ходе боевых действий домовладений, были направлены в станицы, где эти действия не велись и дома в ремонте не нуждались.

Немало нарушений связано с подрядами на восстановление системы здравоохранения. Примечательно, что они идут, как правило, по всей цепочке бюджетополучателей. От федеральных структур до местных администраций, рядовых граждан и крупных руководителей. Показательно в этом случае уголовное дело в отношении бывшего министра здравоохранения Магомадова, хищениями которого причинен ущерб на сумму более 35 млн. рублей.

В целом за минувший год по материалам уголовных дел общий ущерб от преступлений в бюджетной сфере составил почти 800 млн. рублей.

Повышенное внимание криминала вызывает нефтегазовый комплекс. По расследованным уголовным делам незаконный оборот нефти и нефтепродуктов составил более 6 тыс. тонн. Выявлено и уничтожено 706 мини-заводов. По этому комплексу возбуждено и расследовано 69 уголовных дел.

В течение года в республике выявлено 2260 нарушений законов, в том числе 434 незаконных правовых акта. Среди незаконных актов 239 – это нормативно-распорядительные документы районной, городской и сельской администраций. Почти три десятка таких документов было издано Главой Администрации республики.

Для устранения нарушений внесено 513 представлений, принесено 419 протестов. По требованию прокуроров приведены в соответствие с федеральным законодательством 395 нормативных документов. Наказано в дисциплинарном порядке 209 виновных должностных лиц. В защиту государственных и общественных интересов, прав и интересов граждан предъявлено в суд 505 исков.



Состояние законности в экономике

За последние годы в этой сфере произошли некоторые позитивные перемены: достигнута относительная стабильность, в хозяйственных расчетах уменьшился уровень бартера, укрепилась дисциплина субъектов налогообложения, несколько улучшилось положение в финансовой системе.

Между тем основные сферы: приватизация, управление государственным и муниципальным имуществом, производство и оборот алкогольной продукции, землепользование, внешнеэкономическая деятельность, рынок ценных бумаг, финансы и кредиты – остаются зоной правонарушений, представляющих препятствие для стимулирования роста экономики и ее социальной ориентации.

В течение 2002 года прокурорами выявлено 226,2 тыс. нарушений законодательства, регулирующего отношения в области производства, обмена и потребления товаров и услуг. В 2001 году это число составляло 186,5 тысячи.

Существенные нарушения законов по-прежнему допускаются при *приватизации государственного и муниципального имущества*.

Особенностью современного этапа приватизации является значительное сокращение численности подлежащих разгосударствлению объектов. В отдельных регионах резервы приватизации фактически исчерпаны. По данным Госкомстата, на 1 января 2002 года число приватизированных предприятий в стране составило 137,8 тыс. (свыше 70% общего количества государственных предприятий на начало приватизации).

Сокращение численности объектов, подлежащих приватизации, способствует повышению интереса к ним со стороны потенциально новых собственников, которые нередко прибегают для достижения своих целей к противоправным действиям. В 2002 году количество преступлений, выявленных в сфере приватизации, составило 3597, что на 218, или на 6,4%, больше, чем в 2001 году.

Размер материального ущерба от них достиг 2,5 млрд. рублей.

В 2002 году прокурорами установлено 4,2 тыс. нарушений закона, в том числе 1205 незаконных правовых актов, что на 96% больше, чем в предшествующем году. Многие нарушения законов о приватизации повторяются из года в год. Наиболее часто встречаются занижение стоимости объектов, нарушение правил проведения конкурсов и аукционов, оформление документов на подставных лиц, несвоевременное внесение платежей за приватизированные объекты, приватизация объектов, не подлежащих приобретению в частную собственность, расчет долговыми обязательствами и др.

Выявлен ряд противоправных сделок прошлых лет. Характерным примером является приватизация государственного предприятия «Внешнеэкономическое объединение «Зарубежцветмет». При его разгосударствлении в уставный капитал создаваемого акционерного общества незаконно были включены доли государства в совместных предприятиях «Эрдэнэт» и «Монголросцветмет». В результате потери контроля Российской Федерации за деятельностью совместных предприятий объемы поставок меди в страну сначала существенно сократились, а с 1998 года сошли на нет. Поставки были переориентированы на китайский рынок, а цены на медь для российских потребителей возросли в несколько раз и превысили уровень Лондонской биржи цветных металлов. Вся полученная совместными предприятиями прибыль оставалась в их распоряжении. Россия, являясь главным инвестором СП, как подсчитали специалисты, ежегодно теряет до 40 млн. долларов. По иску прокуратуры суд постановил вернуть государственные доли в федеральную собственность.

Также по иску прокуратуры государству возвращены права на товарные знаки известных российских водок, которыми незаконно завладело ЗАО «Союзплодимпорт». Восстановление прав государства на товарные знаки на территории России создало предпосылки для продолжения работы по восстановлению этих прав за рубежом. В практическом смысле это означает пресечение незаконного производства и экспорта алкогольной продукции под указанными товарными знаками. Кроме того, реализация алкогольной продукции на внутреннем рынке обеспечит, как считают эксперты, поступление в федеральный бюджет более 5 млрд. руб. от лицензионных сборов и налоговых платежей.

Другая проверка – соблюдения законов при распоряжении объектами социально-культурного назначения, в том числе предназначенных для досуга несовершеннолетних и молоде-



жи, выявила не менее показательную картину. В республиках Адыгея, Кабардино-Балкарской, Мордовия, Владимирской, Ивановской, Иркутской, Кемеровской, Пензенской, Рязанской, Тверской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, Ставропольском и Краснодарском краях детские оздоровительные лагеря, профилактории, детские сады, поликлиники, спортивные комплексы за символическую плату налево и направо передавались коммерческим структурам. При этом требование закона о сохранении профиля объектов социально-культурного назначения не выполнялось. После передачи в частную собственность они используются под жилье, склады, служат предметом дальнейших перепродаж и извлечения прибыли.

Из-за допущенных нарушений во многих регионах резко сократилась сеть детских образовательных учреждений. Так, отдельные районы и города Краснодарского края с 1992 года утратили до половины таких учреждений. При этом охват детей дошкольным образованием на 1 января 2002 года составлял 37,1% от детского населения в возрасте до 7 лет. На очереди для устройства детей в муниципальные дошкольные учреждения в 32 городах и районах края состоит около 16 тыс. человек.

Российский фонд федерального имущества не выполняет должным образом возложенных функций. Проверка показала, что там нет даже точного учета юридических лиц, соучредителем которых выступал фонд. С некоторыми учрежденными фондом предприятиями связь вообще утрачена. Контроль за соблюдением инвестиционных условий осуществляется крайне слабо. Средства, полученные от размещения на депозитных счетах денежных средств, вместо финансирования основной деятельности фонда порой тратились на цели, не связанные с функциональными задачами (приобретение квартир, проведение культурно-массовых мероприятий, договорное страхование и т.п.).

Незаконным фактам приватизации, аренды, иного неправомерного использования государственного и муниципального имущества, как правило, предшествуют решения соответствующих комитетов по управлению имуществом и фондов имущества. Причем эти решения не публикуются (поскольку носят индивидуальный характер) и устраивают того, в отношении кого они приняты. Таким образом, создается положение, при котором допущенное нарушение остается скрытым в течение длительного времени. В этой связи прозрачность действий и решений ведомств, распоряжающихся имуществом, не дань моде, а настоятельная необходимость.

В целом за истекший год для возвращения государственной и муниципальной собственности в законное владение прокурорами принесено 3,7 тыс. протестов, внесено 6,4 тыс. представлений, направлено 45,7 тыс. исковых заявлений в арбитражный суд. Почти 1,8 тыс. должностных лиц, виновных в разбазаривании государственных ценностей и имущества, привлечены к различным видам ответственности, возбуждено 846 уголовных дел.

Распространенный характер носят нарушения *бюджетного законодательства*. Во многих регионах выявлены и опротестованы незаконные постановления, распоряжения и другие установления органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления по вопросам изменения порядка доведения и использования средств федерального бюджета, ущемления бюджетных прав муниципальных образований, отступления от порядка предоставления государственных и муниципальных гарантий, введения ответственности за бюджетные нарушения и т.д.

В Республике Мордовия, например, по протестам и искам прокуратуры отменено 40 решений органов местного самоуправления о предоставлении гарантий и поручительств по кредитным договорам. Сумма выданных гарантий и поручительств оказалась не только выше установленных бюджетным законодательством пределов, но и в несколько раз превысила размер дефицитов местных бюджетов и муниципальных долгов.

Практически повсеместно органы исполнительной власти и местного самоуправления принимают решения о выдаче льготных кредитов и гарантий бюджета без предварительной оценки финансового состояния заемщиков, при наличии у них просроченной задолженности по ранее выданным кредитам и обязательным платежам в бюджет, без сколько-нибудь весомого обеспечения.

Например, распоряжением главы администрации Волгоградской области предоставлена государственная гарантия ОАО «АК «Агропромснаб» на 200 млн. руб., несмотря на то, что акционерное общество к этому времени накопило долгов перед поставщиками, федеральным и областным бюджетами, коммерческими организациями на 243,6 млн. руб. и не имело обеспечения своих обязательств.



В итоге выданные кредитные ресурсы и средства бюджета, уплаченные вместо заемщиков органами власти, подолгу не возвращаются и ложатся на бюджеты тяжким долговым бременем.

Немало нарушений допускается в агропромышленном комплексе. Проведенная проверка показала, что Минсельхоз России, органы власти субъектов Федерации не соблюдают сроки и процедуры доведения лимитов бюджетных обязательств до подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств, часто игнорируют требования о конкурсном размещении заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, не контролируют исполнение обязательств по контрактам. Более того, в нарушение закона к этим функциям привлекают коммерческие организации.

В совокупности с другими нарушениями это привело к тому, что значительная часть средств бюджетов всех уровней использовалась неэффективно либо не по целевому назначению, а в ряде случаев была попросту разворована. По данным МВД России, в 2002 году выявлено более 2,5 тыс. преступлений, связанных с хищениями, мошенничеством, коммерческим подкупом и незаконным использованием бюджетных ассигнований агропромышленного комплекса.

В ходе проверки прокурорами внесено 452 представления, принесено более 200 протестов на незаконные правовые акты, предъявлено в суды 335 исков на 89 млн. руб. о расторжении незаконных сделок и возмещении материального ущерба агрокомплексу.

В прошлом году впервые после кризиса 1998 года оказалось невыполненным бюджетное задание по привлечению доходов в казну. Всего за минувший год казна недосчиталась *налогов* примерно на 55,5 млрд. руб. Инструментарий налоговых органов по-прежнему нередко работает вхолостую, недоимки и просроченные платежи надлежащим образом не взыскиваются. По сути, за них прокуроры в течение года предъявили 8,2 тыс. исков, выявили 51,5 тыс. нарушений налогового законодательства.

Большой объем налоговой задолженности «висит» в так называемых проблемных банках. На конец года она составляла без малого 36 млрд. руб. Часть этих банков являются участниками налоговых манипуляций.

Немного лучше положение в *таможенной сфере*. Основной акцент в деятельности таможенных органов вновь сделан только на выполнение плановых заданий по сбору и перечислению налогов и таможенных платежей. В результате мимо государственной казны проходят многомиллионные суммы.

Основные потери связаны с тем, что ГТК России и его подразделения на местах неудовлетворительно осуществляют таможенный контроль за международными перевозками товаров автомобильным транспортом. В течение ряда лет установилась незаконная практика доставки товаров международными перевозчиками не в таможни, а непосредственно грузополучателям, в качестве которых, как правило, выступают «фирмы-однодневки».

Думаю, что эта практика хорошо известна многим сотрудникам таможенных органов. Однако действенных мер по ее пресечению не принимается. Неслучайно количество регистрируемых таможенными органами преступлений несопоставимо с реальными масштабами контрабанды и уклонения от уплаты таможенных платежей. В ходе лишь одной прокурорской проверки были возбуждены более 200 уголовных дел этой категории, по которым общая сумма не поступивших в бюджет денежных средств составила 10 млн. долларов США.

Одной из причин несвоевременного выявления и пресечения преступлений является слабая оперативная осведомленность соответствующих служб таможенных органов. Этими подразделениями проводятся в основном мероприятия гласного характера. Прослушивание телефонных переговоров, оперативный эксперимент, снятие информации с технических каналов связи, предусмотренные Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», осуществляются в единичных случаях. В Белгородской, Забайкальской, Пензенской, Тверской, Ульяновской, Читинской и ряде других таможен они не проводились совсем.

Конечно, реализация преступных схем по беспощинному ввозу товаров невозможна без участия недобросовестных сотрудников таможенных органов. Часть из них способствует правонарушителям своим бездействием, а другие находятся с ними в сговоре. Прокурорами по выявленным в 2002 году нарушениям закона в системе Государственного таможенного комитета внесено 740 представлений. Почти 500 виновных должностных лиц привлечены к дисципли-



линарной и административной ответственности, а в отношении 229 сотрудников за преступления против интересов службы и взятки возбуждены уголовные дела.

По материалам расследования видно, что чаще всего недобросовестные сотрудники в акты досмотра товаров и транспортных средств вносят сведения, далекие от действительности, выпускают товары в свободное обращение с занижением их количества, стоимости и веса.

Не способствует предупреждению нарушений широкое применение должностными лицами таможенных органов штрафных санкций ниже низшего предела. В отдельных таможах наложение таких взысканий из исключительной меры превратилось в повседневную практику. Так, в Брянской таможне удельный вес таких дел доходил до 49, Приволжской оперативной – 50, Орской – 62, а в Уссурийской таможне – 98%. Нередко такие меры применялись к лицам, ранее совершавшим таможенные правонарушения. Незаконное наложение взысканий ниже низшего предела выявлено прокурорами в Забайкальской, Толмачевской, Ульяновской и других таможнях.

В системе обеспечения законности в сфере экономики особое место занимают органы *государственного контроля*. Однако результативность их работы пока невысока. Нередко они сами не являются образцом для подражания. В 2002 году в деятельности контролирующих структур прокурорами выявлено 4,3 тыс. различных нарушений, более 3 тыс. сотрудников в связи с правонарушениями привлечено к дисциплинарной и административной ответственности.

Настораживают растущая коррумпированность работников органов управления и контроля. К примеру, один из руководителей ОВД г. Инты (Республика Коми) более четырех лет незаконно обязывал предпринимателей, занимавшихся сбором и реализацией лома цветных металлов, получать у него разрешение на отправку каждого контейнера. За разрешение предприниматели оказывали так называемую спонсорскую помощь, безвозмездно передавали различное имущество. Сейчас этот незадачливый «блюститель порядка» привлечен к уголовной ответственности и осужден.

В 2002 году осужден за превышение должностных полномочий бывший первый заместитель председателя Госкомрыболовства России. Он незаконно выделил квоты на вылов 610 тонн биоресурсов в сумме, эквивалентной 1,4 млн. долларов США.

В течение года к уголовной ответственности привлечено 180 должностных лиц, занятых в сфере контроля. Материалы проверок и уголовных дел дают основание утверждать, что существующая система государственных органов контроля до сих пор остается несовершенной. Законодательная регламентация контролирующих органов предполагает параллелизм в их деятельности, снижает ответственность за состояние законности в различных сферах экономики. Эти обстоятельства обесценивают значение государственного контроля.

Проблемы конституционной законности

Политические и законодательные инициативы Президента России, интенсивная работа Федерального Собрания Российской Федерации, усиление контрольной функции государственной власти в совокупности с надзором прокуратуры положительно сказались на укреплении правовой дисциплины. Проблема приведения региональных законов в соответствие с федеральным перестала носить политический характер и перешла в юридическую плоскость. Однако низкий уровень соблюдения федерального законодательства представительными и исполнительными структурами региональной власти по-прежнему является серьезным препятствием для упрочения федеративных отношений.

По состоянию на май 2003 года не приведены в соответствие с нормами федерального законодательства конституции и уставы более 20 субъектов Российской Федерации. Это республики Калмыкия, Татарстан, Адыгея, Дагестан, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Алтай, Ингушетия, Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Краснодарский край, Свердловская, Магаданская, Псковская, Калининградская, Иркутская, Читинская, Ростовская, Самарская области и ряд других субъектов Федерации.

В нормативных документах органов законодательной (представительной) власти этих регионов содержатся оспоренные прокурорами или признанные противоречащими федеральному за-



конодательству вступившими в законную силу решениями судов положения о суверенитете, о правах регионов решать вопросы гражданства, гражданского и уголовного законодательства, объявлять зоны чрезвычайных ситуаций, устанавливать порядок избрания судей, изменять статус субъекта и т.д.

Ситуацию усугубляют факты, когда в новых редакциях основных региональных законов содержатся старые незаконные положения. Решения об этом принимали законодатели в республиках Дагестан, Татарстан, Саха (Якутия), Магаданской области и других регионах.

Начиная с 2000 года прокурорами оспорено 10 400 незаконных актов представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Федерации. По их протестам и представлениям отменено и изменено более 6 тыс. антиконституционных региональных актов. Около 3 тыс. таких документов по заявлениям прокуроров судами признаны не подлежащими применению.

В прошлом году выявлено 1950 незаконных актов органов власти субъектов Федерации. Это несколько меньше, чем в 2001 году. Но масштаб их незаконного нормотворчества по-прежнему остается значительным.

Основательно пополняют перечень подобных актов документы представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований. За последние два года прокурорами оспорено более 79 тыс. нормативных правовых актов органов местного самоуправления и почти 10 тыс. уставов муниципальных образований. Большинство их приведены в соответствие с законом или отменены.

В предупреждении незаконного нормотворчества регионов более зримой могла быть роль федеральных министерств и ведомств. Но они, как правило, мало заметны на правовом поле, их акты, случается, тоже «грешат» юридической неточностью. За минувший год в министерствах и ведомствах, их территориальных организациях выявлено 1948 незаконных правовых актов.

Среди ведомств, «отметившихся» незаконными правовыми документами, – МВД, Минобороны, Минобразования, Минздрав, МПС, Минтранс, Минтруд, Государственный таможенный комитет и даже Минюст России.

Вместе с тем меры конституционно-правовой ответственности в виде предупреждения, досрочного прекращения полномочий или роспуска законодательного органа власти субъекта Федерации, а также предупреждения, выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации или отрешение его от должности, предусмотренные законом за неисполнение решений суда, в том числе Конституционного Суда, о признании нормативных актов недействующими и не подлежащими применению, по сути, не работают. Суды свои полномочия по принуждению ответчика (губернатора, главы администрации, законодательного собрания и т.п.) к их исполнению фактически не используют.

Предупредительный механизм, несомненно, усилило бы право Генерального прокурора Российской Федерации (на сегодня отсутствующее) обращаться в Конституционный Суд России о разрешении дел о соответствии Конституции Российской Федерации по всем вопросам, предусмотренным пп. «а», «б», «в» и «г» ч. 2 ст. 125 Конституции.

Завершая краткий анализ состояния законности, следует отметить, что идущие в обществе и правовой системе перемены прибавили оптимизма в умонастроениях людей, укрепили их веру в благополучный исход реформ, способствовали оздоровлению психолого-правовой атмосферы в обществе как важного фактора обеспечения правопорядка.

Однако, как свидетельствуют материалы прокурорского надзора, остается немало нерешенных проблем. Они требуют от государства, его структур энергичных усилий и должны охватывать государственное строительство, федеративное устройство, экономику, социальную сферу, правосудие, борьбу с преступностью, то есть, по сути, все стороны бытия российского общества.