

ВОЕННАЯ ПРОКУРАТУРА НА ЗАЩИТЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ГЛАВНЫЙ ВОЕННЫЙ ПРОКУРОР
Александр Николаевич Савенков

Президент Российской Федерации В.В. Путин, давая оценку деятельности прокуратуры России, подчеркнул, что она олицетворяет силу и справедливость государства, является одним из самых мощных и влиятельных звеньев нашей правоохранительной системы, осуществляющей надзор за соблюдением Конституции, надлежащим исполнением законов на всей территории нашей страны.

В этой связи на расширенном заседании коллегии 21 января 2005 года Генеральным прокурором Российской Федерации В.В. Устиновым предельно четко определены задачи военным прокурорам – «быть с войсками, жить их жизнью, обеспечивать средствами надзора законность и порядок». Принцип «не армия для прокурора, а прокурор для армии» является определяющим в организационной основе деятельности органов военной прокуратуры.

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы (далее войска, военная организация) – специфический объект экономических правоотношений. Специфика выражается в том, что их главное предназначение – не извлечение прибыли (что является основной задачей практически каждого хозяйствующего субъекта), а обеспечение обороноспособности и военной безопасности государства, поддержание должного уровня боеготовности и боеспособности.

При подготовке военных кадров основной упор делается на военную составляющую. Вопросы экономики, гражданских правоотношений в сфере распоряжения объектами федеральной собственности, материальными и денежными средствами фактически носят факультативный характер. Кроме того, в последние 10–15 лет существенные изменения претерпели административное, гражданское, гражданско-процессуальное, налоговое и иные виды законодательства, определяющие статус хозяйствующих субъектов. Указанные и другие обстоятельства обоснованно определяют защиту экономических интересов государства как приоритетное направление деятельности военной прокуратуры.

Это емкая и многогранная работа. Между тем можно выделить два ее основных направления:

1. Уголовное преследование за посягательства на военное имущество и бюджетные средства.
2. Реализация иных предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» полномочий по отстаиванию прав государства, как собственника военного имущества.

Корыстные злоупотребления должностных лиц, факты прямых посягательств на средства федерального бюджета и военное имущество наносят большой вред. Уровень преступных посягательств против военного имущества и выделенных на оборонные нужды бюджетных средств достаточно высок.

В 2004 году их зарегистрировано свыше двух тысяч. Преступления в сфере экономики стали носить более изощренный по способу совершения характер. Все чаще предпринимаются попытки вовлечения в преступный бизнес воинских должностных лиц, имеющих широкий круг властных полномочий. Если в 1995 году за преступные посягательства на военное имущество с использованием должностных полномочий к уголовной ответственности привлечено 210 офицеров, то в 2004 году – 1021. Только за последние два года воинским частям, учреждениям и организациям преступлениями причинен ущерб на сумму 2 млрд. рублей.

Не меньший ущерб экономическим интересам войск причиняется и вне рамок нарушения уголовного законодательства. Так, в 2004 году военными прокурорами выявлено 28 507 правонарушений в сфере экономики, командованию внесено 4510 представлений об их устранении, за допущенные нарушения к материальной и дисциплинарной ответственности привлечено свыше 12 тыс. должностных лиц. Средствами надзора обеспечено возмещение причиненного государству материального ущерба на сумму 519,5 млн. рублей.

Значительное внимание военными прокурорами уделяется вопросам соблюдения прав и законных интересов военной организации в сфере землепользования, налогообложения; поставок различной продукции, обеспечения энергоресурсами, устойчивого функционирования объектов военной инфраструктуры, ремонта и восстановления вооружений и военной техники и других. В определенной степени такая работа «компенсирует» недостаточную правовую подготовленность воинских должностных лиц, низкую активность юридических служб и органов в войсках и позволяет командованию больше внимания уделять вопросам прямого предназначения войск.

Вот только некоторые примеры и результаты этой деятельности.

В 2002–2004 годах военные прокуроры провели широкомасштабный комплекс мероприятий по надзору за исполнением в войсках законодательства о землепользовании.

Установлено, что в пользовании только Минобороны России находится более 11 тыс. земельных участков площадью 14,8 млн. га. Однако их учет надлежащим образом не налажен. Инвентаризации в ряде случаев проведены поверхностно.

Вследствие упущений отдельных воинских должностных лиц, а в ряде случаев в результате допускаемых ими злоупотреблений земли обороны и безопасности (далее – земли обороны) бесконтрольно изымались органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, противоправно использовались, в том числе в интересах коммерческих структур.

В ходе и по результатам проведенных мероприятий военными прокурорами приняты необходимые меры к восстановлению законности.

Арбитражным судом Хабаровского края удовлетворен иск военного прокурора ДВО о признании ничтожным договора аренды земельного участка площадью 3,5 тыс. га, заключенного между администрацией Вяземского района Хабаровского края и войсковой частью 15622, согласно которому учебному полигону одной из армий ВВС и ПВО вышеуказанный земельный участок передан в аренду сроком на 10 лет, несмотря на то, что он уже находился у Минобороны России на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Другой пример: департамент имущественных отношений Пермской области отказался перерегистрировать право постоянного пользования земельным участком (площадью около 36 га) за ФГУП «39 арсенал Министерства обороны РФ», созданным на базе войсковой части 74085, которая занимала эту землю с 1941 года. Обосновывая свои действия, указанный орган исполнительной власти сослался на то, что в Земельном кодексе РФ государственные унитарные предприятия не пе-



речислены среди органов и учреждений, которым земельные участки могут предоставляться на праве постоянного (бессрочного) пользования. Арсеналу предлагалось взять землю в аренду, что повлекло бы для Минобороны России значительные финансовые затраты на выплату арендных платежей, а также утрату Российской Федерацией прав собственности на этот участок.

Мерами реагирования военной прокуратуры ПУрВО земельный участок закреплен в постоянное (бессрочное) пользование за названным арсеналом и внесен в реестр федерального имущества. Всего по результатам надзорных мероприятий из чужого незаконного владения изъято и возвращено законному пользователю около 15 тыс. га земель обороны.

В ходе реформирования военной организации государства высвобождается значительный объем военного имущества, большое количество объектов недвижимости и инфраструктуры военных объектов. При этом зачастую возникают ситуации, когда в силу недостаточной активности воинских должностных лиц в отстаивании интересов государства, их корыстных злоупотреблений либо прямых превышений законодательно установленных полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований незаконно используется либо вовсе изымается федеральное имущество.

Безусловно, войска необходимо освобождать от излишествующего и высвобождаемого имущества, в том числе объектов недвижимости. Однако делать это необходимо в строгом соответствии с действующим законодательством. А пока такое имущество числится за войсками, использовать его нужно в рамках правового поля. И во многом благодаря усилиям военной прокуратуры предотвращаются многомиллионные материальные потери, пресекаются факты нецелевого и иного незаконного использования федерального имущества.

К примеру, в результате настойчивых и целенаправленных мер военной прокуратуры ТОФ в 2004 году должностными лицами администрации Приморского края отменены ранее изданные незаконные распоряжения об изъятии у Минобороны России и передаче коммерческим структурам 33 объектов балансовой стоимостью свыше 336 млн. рублей.

Повсеместно пресекаются попытки обогащения за счет незаконной аренды недвижимости. Наиболее распространенные нарушения здесь – это несоблюдение порядка сдачи объектов в аренду, занижение ставок арендных платежей либо длительное их невнесение в федеральный бюджет.

Так, в ходе проверки военной прокуратурой МВО было установлено, что на основании распоряжения Минимущества России от 17 февраля 1998 года высвобождено для последующей реализации состоящее на балансе Чкаловской КЭЧ района нежилое помещение площадью 956 кв. м, расположенное в г. Щелково-3 Московской области. С марта 2002 года данное помещение незаконно занимало ООО «Саламандер», договор аренды с которым, превышая свои полномочия, заключил начальник указанной КЭЧ без согласия собственника. Плата за пользование федеральной собственностью не взималась. В целях возмещения причиненного государству ущерба военной прокуратурой направлен иск в Арбитражный суд Московской области о применении последствий недействительной ничтожной сделки и взыскании арендных и других связанных с использованием помещения платежей. Решением суда 29 июня 2004 года требования прокурора удовлетворены, с ООО «Саламандер» взыскано 3,4 млн. рублей.

Решением Арбитражного суда Московской области от 29 сентября 2004 года удовлетворен иск военной прокуратуры МВО к ООО «Градъ» о взыскании в федеральный бюджет 1,4 млн. рублей и возвращении в федеральную собственность нежилого помещения площадью 85 кв. м, сданного в аренду Балашихинской КЭЧ района также с нарушением законодательства.

Всего военными прокурорами в 2004 году в интересах государства в арбитражные суды направлено 119 исков (заявлений) на сумму около 120 млн. рублей. Из них 66% на сумму свыше 48 млн. рублей судами уже рассмотрены, признаны обоснованными и удовлетворены. Более 28 млн. рублей реально перечислено в федеральный бюджет на основе вступивших в законную силу судебных актов.

Следует отметить, что введенный в действие с 1 сентября 2002 года новый Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ) ограничил возможность обращения прокурора в суд либо вступления его в процесс, инициированный иными лицами, лишь определенными категориями арбитражных дел. В частности, прокуроры лишены права участвовать в рассмотрении арбитражными судами не только дел о гражданско-правовых спорах между юриди-



ческими лицами, не имеющими в уставном капитале (фонде) доли участия Российской Федерации или ее субъектов, доли участия муниципальных образований, но и дел, связанных исключительно с процедурой банкротства федеральных государственных унитарных предприятий.

Анализ складывающейся судебной практики арбитражных судов свидетельствует, что в результате нарушения законодательства должностными лицами органов военного управления при заключении договоров и в процессе осуществления ими иной хозяйственной деятельности причиняется значительный ущерб Министерству обороны Российской Федерации.

Так, согласно статистическим данным Управления делами Минобороны России, в 2004 году арбитражными судами удовлетворено 575 исков о взыскании с Минобороны России 911 млн. рублей. При этом в процессе состязательного судебного рассмотрения гражданско-правовых споров с участием Минобороны России представители воинских частей (учреждений) как лица, участвующие в деле, не всегда эффективно и в полной мере реализуют свои процессуальные права и обязанности.

В частности, не по всем делам обеспечивается обязательное присутствие в судебном заседании представителей воинских частей, их участие в исследовании доказательств, направление в суд ходатайств и заявлений (в том числе о принятии обеспечительных мер), не всегда ими направляются мотивированные возражения на необоснованные исковые требования, не по каждому делу истребуются копии судебных постановлений и обеспечивается своевременное обжалование незаконных судебных актов. По вступлении в законную силу судебных решений командование зачастую не принимает каких-либо мер для получения в судах исполнительных листов и принятия мер реального исполнения судебных решений судебными приставами-исполнителями.

В условиях состязательности гражданского процесса, когда действующим законодательством на суд возложена лишь обязанность создания сторонам необходимых условий для реализации их прав, именно от активной и профессиональной позиции военных прокуроров зависит результативность защиты государственных интересов.

Прокурорско-судебная практика показывает, что внесенные в арбитражно-процессуальное и гражданско-процессуальное законодательство изменения не способствуют укреплению законности в сфере экономики. И, на наш взгляд, объективно имеется необходимость возврата органам прокуратуры хотя бы ранее имевшихся полномочий по участию в арбитражных и гражданских процессах.

Вместе с тем, несмотря на ограничение полномочий прокурора действующим гражданским и арбитражным процессуальным законодательством РФ, военные прокуроры в пределах своей компетенции активно и последовательно отстаивают государственные интересы в суде. Посредством прокурорского реагирования в адрес правомочного командования органы военной прокуратуры инициируют заявление исков, оказывают необходимую консультационно-правовую помощь, в том числе по вопросам обжалования необоснованных или незаконных судебных решений.

Показательна в этом плане работа, направленная на предотвращение банкротств военных предприятий.

Надзорная и следственная практика Главной военной прокуратуры свидетельствует о том, что зачастую для завладения федеральной собственностью коммерсантами используются легальные способы, в том числе обращение в суд за защитой якобы нарушенных вещных прав. Это наиболее характерно для ситуации, складывающейся вокруг военных предприятий, расположенных в крупных населенных пунктах, где цены на недвижимость достаточно высоки.

Причиной неплатежеспособности многих унитарных предприятий Минобороны России и других силовых министерств и ведомств нередко становилось неумелое, неэффективное хозяйствование их руководителей, отсутствие надлежащего контроля со стороны вышестоящих органов военного управления, а иногда прямое вмешательство отдельных неправомочных воинских должностных лиц в хозяйственную деятельность предприятий.

Именно в такой ситуации в 2002 году оказался 775-й артиллерийский ремонтный завод (г. Санкт-Петербург), который длительное время по вине его бывшего начальника полковника А.Г. Мусакова производил по указанию командования Ленинградского военного округа и при отсутствии контроля со стороны руководства ГР АУ Минобороны России продукцию сверх установленного объема государственного оборонного заказа (ГОЗ), в результате чего оказался на грани бан-



кротства после отказа Минфина России ее оплачивать. Была создана угроза отчуждения предприятия, имеющего уникальные ремонтно-восстановительные возможности.

Лишь скоординированными действиями военной прокуратуры, органов ФСБ и МВД РФ выявлена и пресечена деятельность нескольких внешних управляющих, умышленными действиями которых создавались условия по дестабилизации финансового положения названного завода. Приняты меры к обжалованию в судебном порядке их незаконных решений. В настоящее время предприятие продолжает функционировать в составе Минобороны России.

Кроме того, благодаря принципиальной и настойчивой позиции прокуратуры удалось добиться внесения поправок в главу 9 Федерального закона №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в части обеспечения особой защиты интересов военных предприятий. Прежде всего необходимо отметить включение в новый закон о банкротстве (параграф 5 главы IX) специального раздела, регламентирующего правоотношения, возникающие по поводу банкротства стратегических предприятий и организаций. К таковым теперь в соответствии с пунктом 2 статьи 190 названного закона о банкротстве отнесены и организации оборонно-промышленного комплекса. Таким образом, практически все федеральные государственные унитарные предприятия Минобороны и Спецстроя России, выполняющие работы в рамках ГОЗ, подпадают под особую процедуру банкротства, на них распространяется механизм, защищающий от недобросовестных посягательств сторонних лиц и организаций.

В пределах предоставленных полномочий военные прокуроры результативно отстаивают государственные интересы и в порядке гражданского судопроизводства. В 2004 году судами общей юрисдикции удовлетворено около 1500 исков на сумму 92 млн. рублей (за 3 месяца с.г. – 132 на 9 млн. рублей), заявленных военными прокурорами в интересах Российской Федерации. Около 40 (4,5) млн. рублей уже внесены в доход федерального бюджета.

Так, военной прокуратурой Объединенной группировки войск и сил по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации в ходе надзорных мероприятий было установлено, что в результате счетных ошибок, допущенных должностными лицами финансово-экономических органов ОГВ(с), в период с 2000 по 2001 год в полевом учреждении №52481 Центрального банка России было открыто свыше 100 лицевых счетов в интересах третьих лиц (бывших военнослужащих), на которые были необоснованно переведены бюджетные средства в размере 6,2 млн. рублей. Мерк их возврату командованием длительное время не принималось. По результатам проверки военной прокуратурой направлено в суд исковое заявление о признании заключенных банковских договоров об открытии указанных счетов недействительными. 22 сентября 2004 года Грозненским гарнизонным военным судом исковые требования удовлетворены, государству в полном объеме возвращены незаконно перечисленные денежные средства.

В последние годы в связи с ограниченным бюджетным финансированием расходов военных ведомств на оплату топливно-энергетических ресурсов, значительным ростом тарифов на них серьезно обострились проблемы в обеспечении войск и сил флота бесперебойным тепло- и энергоснабжением. В основном по этим причинам в 2003–2004 годах дефицит бюджетного финансирования по этой статье только объектов Минобороны составил более 3,5 млрд. рублей.

Вместе с тем проведенными проверками установлено, что имеющиеся у квартирно-эксплуатационных органов задолженности по оплате потребленной электрической и тепловой энергии вызваны не только недостаточным финансированием, но и необоснованным завышением тарифов их поставщиками.

Так, региональной энергетической комиссией (РЭК) Камчатской области в 2003 и 2004 годах были неправомерно завышены тарифы на отпускаемую электроэнергию для потребителей ФГУП «44 электрические сети ВМФ» Минобороны России. Вследствие этого перерасход бюджетных средств, предназначенных для оплаты электрической энергии, потребленной объектами Минобороны России на Камчатке, составил 144 млн. рублей. По инициативе военной прокуратуры ТОФ в Арбитражный суд Камчатской области направлены иски о признании недействительными решений о завышении тарифов и взыскании необоснованно полученных средств, которые в настоящее время рассматриваются.



Безусловно, в условиях динамично развивающихся рыночных отношений прокуратура решает задачи экономической защиты государственных интересов во взаимодействии с военной контрразведкой ФСБ РФ, Счетной палатой России и органами внутренних дел. Постоянный системный обмен информацией, совместные проверки, координационные мероприятия – вот основные формы взаимодействия, позволяющие реализовывать поставленные Президентом России задачи по обеспечению военной, экономической, а в конечном итоге – национальной безопасности нашего государства.

В недалеком прошлом нашим союзником в этом вопросе были и ведомственные контрольно-ревизионные органы. Сегодня ситуация серьезно изменилась. Да, мы продолжаем работать с опорой на Финансовую инспекцию Минобороны и аналогичные структуры других ведомств, где предусмотрена военная служба. Что касается контрольно-ревизионных органов нижестоящих звеньев, то сейчас они для органов военной прокуратуры сами являются объектом самого пристального надзора. Значительное количество нарушений в финансово-хозяйственной деятельности командования ведомственными довольствующими и финансовыми органами не выявляется или это делается несвоевременно.

Показательный тому пример – уголовное дело в отношении начальника продовольственной службы 467-го учебного центра (МВО) – ныне осужденного к лишению свободы – подполковника В.Е. Голубева, который на протяжении трех лет (2001–2003 годы) беспрепятственно расхищал продовольствие, причинив государству ущерб на общую сумму около 34 млн. рублей.

Как установлено, в течение этого времени ни одна из многочисленных ревизий и проверок, проведенных фининспекциями и комиссиями штаба МВО, вышестоящих органов управления, развернутую с размахом противоправную деятельность Голубева не выявила и не пресекла.

Более того, зачастую те, кому поручено осуществлять контроль за финансово-хозяйственной деятельностью и пресекать правонарушения в этой сфере, сами становятся на путь корыстных преступных злоупотреблений и посягательств на военное имущество. И такие факты не единичны.

К примеру, Мулинским гарнизонным военным судом рассматривается уголовное дело в отношении старшего инспектора-ревизора Финансовой инспекции МО РФ полковника В.Е. Демья, который организовал совместно с должностными лицами вещевого склада одной из частей (в/ч 54046) МВО хищение с 683-й окружной базы и последующее сокрытие недостачи вещевого имущества на общую сумму более 1 млн. рублей.

Старший инспектор-ревизор отдела контроля финансово-экономической деятельности Финансовой инспекции СибВО подполковник А.Л. Красных, больше обеспокоенный своим материальным положением, чем пресечением нарушений законности, в ходе проведения ревизий незаконно оплачивал за счет казны не связанные со служебной деятельностью личные затраты и расходы своих родственников. В течение трех лет этот «контролер» похитил более 240 тыс. рублей (дело также на рассмотрении суда).

В заключение – еще об одной проблеме. Во многом неблагоприятное положение с соблюдением законов в рассматриваемой сфере обусловлено существенными пробелами в организации обучения, снижением уровня правовой и профессиональной подготовки воинских должностных лиц, которая не соответствует гораздо более совершенной правовой базе функционирования и развития Вооруженных Сил.

По этим же причинам ежегодно увеличивается число актов о незаконном списании недостач и утрат, в том числе по фактам разукомплектования техники. Да, виновные несут установленную законом ответственность, совместными усилиями в судебном порядке с них взыскивается нанесенный материальный вред. Вместе с тем есть и другая сторона вопроса – это отсутствие механизма возврата разукомплектованной техники в строй, что оказывает серьезное влияние на состояние боеготовности и боеспособности войск.

Мы твердо убеждены, что ситуацию можно изменить лишь самым серьезным отношением к профессиональному и правовому обучению офицерских кадров и последующей реализацией постоянной системы государственно-правовой подготовки каждого военнослужащего. Только так можно выработать уважение к Конституции России, законам и нетерпимость к любым правонарушениям, наладить действенную работу командования и юридических служб по всестороннему обеспечению и отстаиванию интересов государства во всех сферах жизнедеятельности войск.