

ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ, ВЫЯВЛЯЕМЫЕ ПРОКУРОРАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

TYPICAL VIOLATIONS DETECTED BY PROSECUTORS IN THE SUPERVISION OF COMPLIANCE WITH THE LEGALITY IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATIONS

M. Fokina

Summary. Conducting inspections is an important component of the supervisory activities of the prosecutor's office. Prosecutors who oversee compliance with laws in the field of protecting the population and territories from emergencies face numerous problems in terms of organizing supervision, identifying violations and taking preventive measures aimed at preventing the occurrence of disasters, emergencies and incidents. Legislation in this area is constantly being improved, the authorities and local self-government bodies adopt normative acts regulating certain areas, and as a result, new types of violations appear. The prosecutors are faced with complex tasks, recognized to ensure the rule of law and order in the area under consideration. The prosecution authorities exercise supervisory powers in accordance with the provisions of federal law, use the accumulated experience and knowledge. At the same time, an analysis of the practice of prosecutorial supervision over the observance of the rule of law in the field of protecting the population and territories from emergency situations indicates the diversity of detected violations in various areas, the emergence of new types. This article is devoted to the typology of detected violations and measures of prosecutorial response. The author proposes a classification of violations, provides their characteristics with examples from the practice of prosecutors exercising supervision in this area.

Keywords: prosecutor's supervision, national security, emergency situations, natural disasters, authorities, organization of prosecutor's supervision, typical violations, legislation.

Фокина Маргарита Михайловна

Преподаватель, соискатель

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

г. Москва

margofokina@mail.ru

Аннотация. Проведение проверок является важной составляющей надзорной деятельности органов прокуратуры. Прокуроры, осуществляющие надзор за соблюдением законов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, сталкиваются с многочисленными проблемами в части организации надзора, выявления нарушений и принятии превентивных мер, направленных на предупреждение возникновения катастроф, аварийных ситуаций и происшествий. На постоянной основе совершенствуется законодательство в данной области, органами власти и местного самоуправления принимаются нормативные акты, регулирующие отдельные сферы, и как следствие, появляются новые виды нарушений. Перед прокурорами поставлены сложные задачи, признанные обеспечить законность и правопорядок в рассматриваемой сфере. Органы прокуратуры осуществляют надзорные полномочия в соответствии с положениями федерального законодательства, используют накопленный опыт и знания. Вместе с тем, анализ практики прокурорского надзора за соблюдением законности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций свидетельствует о многообразии выявляемых нарушений в различных сферах, появлении новых видов. Данная статья посвящена типологии выявляемых нарушений и мерам прокурорского реагирования. Автором предложена классификация нарушений, приведена их характеристика с примерами из практики осуществления прокурорами надзора в указанной области.

Ключевые слова: прокурорский надзор, национальная безопасность, чрезвычайные ситуации, стихийные бедствия, органы власти, организация прокурорского надзора, типичные нарушения, законодательство.

В нынешних условиях вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее по тексту — защита от ЧС) остро стоят перед органами власти. Так прошедшим летом 2022 года беспокойство вызывали пожары рядом с населенными пунктами в Ря-

занской и Владимирской областях, в связи с чем, президент Путин В.В. на очередном совещании поручил принимать все необходимые меры по ликвидации пожаров и минимизации ущерба [2]. В организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации указано, что ввиду сложной си-

туации в населенных пунктах, связанной с распространением пожаров, требуется принятие кардинальных мер, в том числе от органов прокуратуры.

Неоднократно на коллегиях Генпрокуратуры прокурорам указывалось на выполнение задач, связанных с поддержкой граждан при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (далее по тексту — ЧС), проверками исполнения органами исполнительной власти и местного самоуправления полномочий по предупреждению, оповещению и ликвидации последствий природного и техногенного характера, соблюдения контролирующими органами бюджетного законодательства и пр. [1].

Прокуроры, осуществляющие надзор в рассматриваемой сфере, применяют комплексный подход, начиная с анализа информации из открытых источников и обращений граждан, проведение проверок в различных смежных сферах, в том числе в отношении органов власти, наделенных полномочиями по реализации мер обеспечения безопасности и защиты населения и территорий, а также рассмотрение вопросов соблюдения прав в социальной сфере, противодействия коррупции, расходования бюджетных средств. Генеральным прокурором Российской Федерации Красновым И.В. в докладе за 2021 год отмечено, что результаты надзорной деятельности свидетельствуют о неудовлетворительном состоянии законности по данному направлению, в том числе принимаемые меры органами власти являются недостаточными, в связи с чем осуществлению надзора за соблюдением законности в сфере защиты от ЧС уделяется повышенное внимание. Органы власти несмотря на наличие факторов, угрожающих безопасности населения и территорий, самоустранились от выполнения превентивных мер (Краснодарский край, Амурская, Новосибирская, Оренбургская, Сахалинская области и др.). Неудовлетворительное состояние объектов от природных катаклизмов и аварий также свидетельствует о ненадлежащем осуществлении надзора со стороны органов власти, на которые возложены полномочия в данной области.

В свою очередь, стоит отметить, что прокуроры выявляют большое количество нарушений в различных сферах.

В целях совершенствования методики осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности в сфере защиты от ЧС прокурорами может быть использована предложенная автором классификация типичных нарушений законов в указанной сфере.

Так, типичные нарушения разделяются на четыре группы, а именно:

- ◆ нарушения в области издания нормативных правовых актов и правовых актов, регулирующих сферу защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий;
- ◆ нарушения федерального законодательства, регулирующего сферу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ◆ нарушения в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления законодательства;
- ◆ иные нарушения, косвенно затрагивающие область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в сфере противодействия терроризму, промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности гидротехнических сооружений).

Нарушения в области издания нормативных правовых актов и правовых актов, регулирующих сферу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Эти нарушения, связаны с изданием нормативных актов органами власти и местного самоуправления, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам. Согласно организационно-распорядительным документам Генпрокуратуры прокуроры на постоянной основе обязаны проводить проверки на предмет соответствия издаваемых нормативных актов действующему законодательству. Данная работа подразумевает под собой анализ актов, выявление коррупциогенных факторов, дублирования положений, превышения возлагаемых органами на себя полномочий.

К примеру, Мелеузовским межрайонным прокурором Республики Башкортостан в постановлении главы администрации района, утвердившего оперативный план мероприятий по подготовке к пожароопасному сезону в лесах, своевременному предотвращению, обнаружению и тушению лесных пожаров, выявлены положения, которые не соответствовали требованиям действующего законодательства. С учетом выявленных нарушений прокурором на постановление принесен протест, который главой администрации рассмотрен, удовлетворен и приведен в соответствие.

Вопросы готовности нормативной базы к ЧС остро стоят в республике Алтай, Владимирская, Иркутская, Ленинградская области. Нередки случаи, когда необходимые нормативные акты принимались уже после наступления ситуаций или катастроф, в связи с чем правотворческий процесс затягивал восстановление нарушенных прав пострадавших.

Прокурорам в данной области стоит активнее использовать полномочия, представленные статьей 9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в части внесения в законодательные органы инициативы об изменении, дополнении, или отмене нормативных актов. Кроме того, необходимо на постоянной основе проводить ревизию нормативных актов и проверять положения на соответствие федеральному законодательству, а в случае выявления нарушений принимать полный спектр мер прокурорского реагирования: приносить протесты, добиваться с помощью исковой работы устранения несоответствий.

Нарушения федерального законодательства, регулирующего сферу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В данную группу включены нарушения в области чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности; бюджетного законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, законодательства о контрактной системе и размещении государственных и муниципальных заказов; в информационно-коммуникационной сфере; в сфере противодействия коррупции; в социальной сфере (нарушение прав граждан и должностных лиц, состоящих (состоявших) на государственной и муниципальной службе; в области прав несовершеннолетних детей.

Нарушения указанной группы связаны с обеспечением национальной безопасности и охраной окружающей среды, предотвращением ущерба и ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф.

Выявляя подобные факты, прокуроры широко используют полномочия по применению актов реагирования. К примеру, прокурорами Ямало-Ненецкого автономного округа в 2021 году предъявлено 16 исковых заявлений о возмещении ущерба, причиненного разливами нефтепродуктов, в бюджет округа в счет возмещения поступило 194 млн. рублей, а в отношении 79 земельных участков проведена рекультивация.

По требованиям органов прокуратуры на реконструкцию системы очистки стоков в г. Нижний Тагил выделено 90 млн. рублей; по материалам прокуратуры Забайкальского края возбуждено уголовное дело по факту похищенной древесины на лесоприемных пунктах стоимостью 58 млн. рублей.

Работа прокуроров, связана с анализом информации, размещенной в сети Интернет и средствах массовой информации, на предмет выявления нарушений.

Состояние законности в сфере защиты от ЧС коррелируется с организационной готовностью органов власти и местного самоуправления, а также организаций к предотвращению ЧС, устранению последствий катастроф.

Многочисленная практика предъявления прокурорами исковых заявлений о восстановлении жилищных прав пострадавших граждан от катастроф, о возложении на органы власти и организации обязанности по производству выплат, о получении материальной помощи и заключении соответствующих документов на использование лесных участков, свидетельствует об активном пресечении выявленных нарушений.

Нарушения органами государственной власти и местного самоуправления законодательства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В указанную группу входят нарушения в области проведения проверок должностными лицами МЧС России и его территориальными органами в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также нарушения должностными лицами МЧС России процессуальных норм, установленных КоАП РФ при привлечении юридических и должностных лиц к административной ответственности.

Данная категория нарушений связана с работой должностных лиц органов власти и исполнения ими должностных обязанностей в области обеспечения безопасности и защиты от ЧС. Должностными лицами МЧС России и его территориальными органами, а также иными органами власти, зачастую нарушаются требования федеральных законов от 26.12.2008 № 294-ФЗ, от 31.07.2020 № 248-ФЗ в части осуществления контрольных полномочий в отношении коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей.

Зачастую прокуроры выявляют нарушения, связанные с административными процедурами, ведением контрольно-наблюдательных дел, привлечением хозяйствующих субъектов к административной ответственности.

МЧС России, Минприроды, Ространснадзором, Роспотребнадзором и иными органами возложенные полномочия, направленные на обеспечение национальной безопасности и защиты от ЧС, не в полной мере реализуются, что способствует уклонению юридических лиц от выполнения специальных мер.

Так в 2021 году Генпрокуратурой выявлено 288 нарушений при реализации полномочий Ростехнадзором, по результатам проверок внесено 25 представле-

ний, к дисциплинарной ответственности привлечено 38 должностных лиц.

Иные нарушения, косвенно затрагивающие область защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (в области противодействия терроризму, промышленной безопасности опасных производственных объектов, безопасности гидротехнических сооружений).

В данную группу можно отнести нарушения, связанные с безопасностью производственного объекта, отсутствием разработанного паспорта безопасности, установки технических средств оповещения в местах массового пребывания людей, нарушением требований по специальным вопросам, отнесенным к компетенции аттестуемого, соответствующим должностным обязанностям, не укомплектованность штата работников производственного объекта.

Например, Сорочинским межрайонным прокурором Оренбургской области проведена проверка в ООО «Роста-Терминал», которое осуществляет деятельность по хранению и складированию нефти и продуктов ее переработки. Проверкой установлены нарушения, свя-

занные с отсутствием у директора юридического лица аттестаций, установленных законодательством по вопросам, отнесенным к квалификационным требованиям производственных инструкций. По результатам проверки прокурором директору общества внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности, а также директор привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 9.1 КоАП РФ (нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов).

В заключение стоит отметить, что в сфере защиты населения и территорий от ЧС прокуроры выявляют большое количество нарушений и принимают меры реагирования, направленные на восстановление прав и интересов граждан, возмещение ущерба, причинённого стихийными бедствиями. Предложенная автором классификация нарушений в анализируемой сфере может способствовать методике проведения прокурорских проверок и изменению ведомственной статистической отчетности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.07.2019 «Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2019 г. и о задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности на второе полугодие 2019 г.».
2. https://tass.ru/obschestvo/15549063?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com; (дата обращения: 10.10.2022).
3. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2009.
4. Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. — М.: Высшее образование, 2006.
5. Ястребов В.Б. Избранные труды / (сост. Т.А. Диканова, Т.Ю. Изгагина, О.В. Сизеева; биограф. очерк Т.А. Дикановой; вступит. ст. А.Н. Ларькова, В.П. Рябцева); Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2019. — 296 с. — (Научные труды ученых Университета прокуратуры Российской Федерации).
6. Методические рекомендации ГП РФ от 2020 г. № 7–16–2020 прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним специализированным прокурорам и прокурору комплекса «Байконур» по организации и проведению надзорных мероприятий в сфере защиты прав граждан при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий (<https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/documents>); (дата обращения 01.10.2022).
7. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: пособие / Д.Г. Добрецов, Т.В. Ашиткова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2020. — 148 с.
8. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2021 году» / М.: МЧС России. ФГБВОУ ВО «АГЗ МЧС России». 2022.
9. Капинус О.С. Прокуратура в системе национальной безопасности России. 2015.
10. Настольная книга прокурора / под общ. Ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2014.

© Фокина Маргарита Михайловна (margofokina@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»