

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ОХРАНА ИМУЩЕСТВЕННЫХ
И ЛИЧНЫХ НЕИМУЩЕСТВЕННЫХ
ПРАВ ГРАЖДАН И ПРАВОЗАЩИТНАЯ
ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ**

Учебное пособие



Санкт-Петербург
2000

ББК 67. 400. 7 + 67.72 я 73

Охрана имущественных и личных неимущественных прав граждан и правозащитная функция прокуратуры: Учебное пособие / Н. А. Данилова, А. Н. Коржов, М. А. Павлюченко, В. И. Рохлин; Под общей ред. В. И. Рохлина. СПб., 2000. 64 с.

**ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ
доктора юридических наук, профессора
В. И. Рохлина**

А В Т О Р Ы

Н. А. Данилова — гл. III § 4;

А. Н. Коржов — гл. I §§ 1, 2 (§ 2 совместно с В. И. Рохлиным); гл. II § 3 (совместно с В. И. Рохлиным);

М. А. Павлюченко — гл. II § 2;

В. И. Рохлин — предисловие; гл. I § 2 (совместно с А. Н. Коржовым); гл. II §§ 1, 3 (§ 3 совместно с А. Н. Коржовым); гл. III §§ 1—3.

В пособии рассматриваются следующие вопросы: регулирование и охрана имущественных и личных неимущественных прав граждан законодательством России (приобретение и осуществление гражданских прав и регулирование гражданских правоотношений; защита имущественных и личных неимущественных прав граждан гражданским законодательством и др.); процессуальный порядок рассмотрения дел по защите имущественных и личных неимущественных прав граждан, в том числе порядок рассмотрения гражданских дел в судах общей юрисдикции и особенности рассмотрения дел в арбитражных судах; роль и место прокуратуры в сфере охраны и защиты имущественных и личных неимущественных прав граждан; организация прокурорского надзора в сфере охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан; методы прокурорского надзора.

Пособие предназначено практическим работникам правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры, преподавателям и студентам юридических вузов, юристам, осуществляющим свою деятельность в сфере хозяйственного оборота.

ISBN 5-89094-089-9

© Санкт-Петербургский
юридический институт
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2000.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституция Российской Федерации, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, признала человека, его права и свободы высшей ценностью и возложила на государство обязанность их соблюдения и защиты. В развитие этой основополагающей установки в ст. 18 Основного закона страны провозглашено, что права и свободы человека и гражданина «являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Основные права и свободы человека и гражданина неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17 Конституции РФ).

Конституция РФ (глава 2) закрепляет широкий круг прав и свобод человека и гражданина. Каждый имеет право на жизнь, на свободу, личную неприкосновенность и неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, на неприкосновенность жилища, право на свободное передвижение и выбор места жительства. Гарантированы свобода слова, совести, право на основное общее образование, право свободно распоряжаться своими способностями к труду и право на социальное обеспечение. Право частной собственности охраняется законом. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Государство гарантирует право на охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, защиту интересов семьи, материнства и детства. Провозглашены политические права: право на участие в управлении делами государства, право избирать и быть избранными в органы госу-

дарственной власти и местного самоуправления, право на создание общественных объединений.

Конституция установила, что все эти права гарантированы и защищены законом, обеспечиваются правосудием. В связи с этим необходимо подчеркнуть особую роль судебной системы России. Но в современных условиях российские суды не могут только своими силами обеспечить охрану и соблюдение провозглашенных гражданских прав. Это задача всех органов государства. Именно на это обращено внимание в ст. 18 Конституции РФ.

Практика развития государственных структур, история российской государственности предопределили необходимость создания специального органа для надзора за соблюдением законности — прокуратуры. Образованная Петром I как “око государево”, прокуратура изначально была ориентирована на охрану и защиту прав граждан, предоставленных им государством. В Указе 1722 г. “О хранении прав гражданских” говорится: “Понеже ничто так ко управлению государством есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всуе законы писать, когда их не хранить, или ими играть как в карты, прибирая масть к масти...”¹.

Сохраняя правозащитную функцию прокурорского надзора, Екатерина II в утвержденном ею в 1775 г. Уложении “Учреждение о губерниях” (ст. 404) указала: “...губернские прокуроры и стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и в отравлении самих дел. Они сохраняют целостность власти установленной и интересов императорского величества, наблюдают, чтобы запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредные взятки”. В Указе Правительствующего Сената от 28 сентября 1828 г. также подчеркнуто, что “губернские прокуроры, на основании узаконений, везде смотрят и бдение имеют, дабы в губерниях ничего противного закону и общей пользе не происходило”².

Это положение об особом внимании прокуроров к охране прав, предоставленных гражданам России, не изменилось и по-

¹ Цит. по: Соловьев С. М. История России с древнейших времен. М., 1993. Кн. 9. Т. 18. С. 441.

² Цит. по: Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М., 1998. С. 7.

сле некоторого сужения функций надзора в результате судебной реформы 1864 г. Так, в Уставе о прокурорском надзоре отмечалось: “Прокуроры суть органы правительства для охранения силы закона и на этом основании сущность их обязанностей заключается... в предложениях суду предварительных заключений по делам, подчиненным особому их наблюдению уставами гражданского и уголовного судопроизводства, в наблюдении единообразного и точного применения закона... Прокуроры должны быть ходатаями, защитниками и представителями в делах касающихся до казны, до государственного имущества, до Государева имущества, *а также лиц, которые неспособны защищать себя и поэтому нуждаются в опеке государственной власти*”³ (курсив наш. — В. Р.). Прокуроры разных степеней всегда исходили из того, что защита гражданских прав — это реализация требований закона, и уделяли этому значительное внимание.

После Октябрьской революции 1917 г. и восстановления в 1922 г. органов прокуратуры было принято “Положение о прокурорском надзоре”, в соответствии с которым на прокуроров возлагался надзор и опротестование незаконных актов, затрагивающих права и интересы граждан⁴.

В последующих нормативных актах, регулирующих деятельность органов прокуратуры, среди важнейших задач прокуратуры называется защита от всяких посягательств “...социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан...”⁵. В Законе “О прокуратуре РФ” в редакции Федерального закона от 17.11.95 г. прокурорскому надзору за соблюдением прав и свобод граждан посвящена специальная глава. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина признан приоритетным направлением прокурорской деятельности⁶.

В предлагаемом пособии рассмотрены вопросы деятельности прокурора по защите имущественных и личных неимуществен-

³ Судебные уставы 1864 года: Сборник. СПб., 1866.

⁴ Советская прокуратура: Сборник документов. М., 1981. С. 39—41.

⁵ О прокуратуре СССР: Закон // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁶ См.: Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12; Рохлин В. И. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Курс лекций. СПб., 1998. С. 23, 47, 60.

ных прав человека и гражданина в основном в сфере гражданского судопроизводства, что недостаточно освещено в юридической литературе⁷.

Глава 1

ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА И ПРАВООТНОШЕНИЯ. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ гражданских правоотношений

§ 1. Виды гражданских прав и правоотношений

Любое гражданское общество может существовать и успешно развиваться, если государство способно организовать производство материальных благ, оказание услуг, необходимых для удовлетворения материальных, духовных и иных потребностей своих граждан, обеспечить защиту их гражданских прав.

Гражданские права, провозглашенные и гарантированные Конституцией РФ (глава 2), закреплены в правовых актах, принимаемых в Российской Федерации в соответствии с Основным законом.

Понятие “гражданские права” используется юристами при рассмотрении различных аспектов проблемы прав человека не однозначно. Так, характеризуя основные права и свободы человека и гражданина, провозглашенные Конституцией РФ (или таким важнейшим документом, как Всеобщая декларация прав и свобод Человека и Гражданина),— право на жизнь, личную

⁷ О прокурорском надзоре за соблюдением законности при расследовании уголовных дел и рассмотрении дел об административных правонарушениях см.: Дворянский А. М. и др. Надзор районного прокурора за соблюдением законности при расследовании преступлений. СПб., 1995; Дворянский А. М. и др. Организация и методика работы прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства. СПб., 1996; Рохлин В. И., Стуканов А. П. Прокурорский надзор за соблюдением законности по делам об административных правонарушениях. СПб., 1997; Осипкин В. Н. Организация и методика прокурорского надзора за соблюдением законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. СПб., 1997.

неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, жилища, право на передвижение, право на свободу мысли и слова, на безопасную окружающую среду, на образование и охрану здоровья; политические права: право на объединение, право участвовать в управлении делами государства, право избирать и быть избранными; право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право иметь имущество в собственности и проч.— имеют в виду конституционно-правовое содержание этого понятия. С известной долей условности можно сказать, что это гражданские права “в широком смысле”.

Общественные отношения, возникающие при реализации и защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, регулируются нормами различных отраслей права: гражданского, гражданско-процессуального, семейного, трудового, административного, уголовного, уголовно-процессуального и др.⁸ Урегулированные нормами права, они становятся правоотношениями.

В гражданском праве понятие “гражданские права” употребляется в “узком смысле”, и оно означает не что иное, как соответствующие права участников гражданских правоотношений.

В процессе гражданско-правового регулирования общественных отношений их участники наделяются правами и обязанностями, которые в дальнейшем определяют поведение участников в рамках существующих между ними правоотношений⁹. Субъективные гражданские права и связанные с ними гражданские обязанности составляют содержание любого правоотношения¹⁰. В свою очередь, наличие гражданского правоотношения, т. е. юридической связи между его участниками, является необходимым условием для реализации субъективных гражданских прав и обязанностей.

⁸ В данном пособии рассмотрены проблемы защиты прав человека и гражданина средствами гражданского судопроизводства.

⁹ См.: Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1996. Ч. 1. С. 75.

¹⁰ См.: Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Под ред. А. Г. Калпина, А. И. Масляева. М., 1997. Ч. 1. С. 48.

Участниками (субъектами) гражданских правоотношений могут быть как физические лица (граждане), так и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования **11**.

Круг гражданских правоотношений весьма широк. Вместе с тем можно выделить их основные группы, объединенные общими признаками. Проводя классификацию правоотношений, мы тем самым обозначаем основные группы гражданских прав, входящих в их содержание.

Нормы гражданского права регулируют прежде всего отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, либо с их участием. В абз. 3 п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ сформулировано общее понятие такой деятельности как самостоятельной, осуществляемой на свой риск деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Однако, отмечая особое значение и направленность норм гражданского права на регулирование отношений в области предпринимательской деятельности, следует подчеркнуть, что нормами гражданского права регулируются и другие отношения, касающиеся защиты имущественных и личных неимущественных прав граждан, не связанные с предпринимательской деятельностью и извлечением прибыли.

Все отношения (как и права), регулируемые гражданским законодательством, условно можно разделить на имущественно-стоимостные и личные неимущественные.

Имущественно-стоимостные правоотношения устанавливаются по поводу различного рода материальных благ, т. е. имущества (вещей), работ, услуг и т. п., имеющих стоимость **12**. Они могут возникать в связи с нахождением имущества у определенного лица или в связи с переходом вещей либо имущественных прав от одного субъекта к другому. С социально-экономической точки зрения многие из них представляют собой

11 П. 1 ст. 2 ГК РФ.

12 См.: Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1996. Ч. 1. С. 9.

различные формы реализации отношений собственности. Различают две основные группы имущественно-стоимостных правоотношений: вещные и обязательственные **13**.

Вещные правоотношения возникают в связи с владением, пользованием, распоряжением лицом конкретными вещами, например, предметами домашнего обихода, автомобилем, квартирой, дачей, земельным участком, предприятием и др. Их разновидностями являются: а) правоотношения собственности и б) иные вещные правоотношения.

Правоотношения собственности в зависимости от субъекта присвоения могут выступать в форме частной, государственной, муниципальной и других форм и видов собственности.

Иные вещные правоотношения связаны с владением, пользованием и распоряжением чужим имуществом, например имуществом государства, находящимся у самостоятельных юридических лиц в соответствии с их правом хозяйственного ведения (ст. 294 ГК РФ), оперативного управления (ст. 296 ГК РФ) и др. **14**

Обязательственные правоотношения по основаниям возникновения подразделяют на: а) правоотношения, возникшие на основе заключенного договора (основная группа), и б) внедоговорные обязательственные правоотношения: обязательства вследствие причинения вреда (ст.ст. 1064—1101 ГК РФ); обязательства вследствие неосновательного обогащения (ст.ст. 1102—1109 ГК РФ); обязательства, возникшие в связи с наследованием имущества или имущественных прав.

Большую группу общественных отношений, регулируемых нормами гражданского права, составляют *личные неимущественные правоотношения*, которые в свою очередь подразделяются на две подгруппы. В первую подгруппу входят связанные с имущественно-стоимостными личные неимущественные правоотношения. Они возникают по поводу прав, которые сопутствуют имущественным правам на интеллектуальную собственность (право авторства, право неприкосновенности твор-

13 См.: Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. Е. А. Суханова. М., 1994. Т. 1. С. 17, 18.

14 См.: Там же. С. 9.

ческого произведения и др.)¹⁵. Ко второй подгруппе относятся личные неимущественные правоотношения, возникающие по поводу не отчуждаемых от субъекта и не передаваемых нематериальных благ. В ст. 150 ГК РФ приведен примерный перечень таких нематериальных благ: жизнь, здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, право свободного передвижения и иные нематериальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона. Они защищаются гражданским законодательством, если иное не вытекает из существа этих благ и требований закона¹⁶.

Ряд имущественных и личных неимущественных прав граждан, провозглашенных Конституцией РФ, защищены и обеспечиваются нормами других отраслей права. Так, права, предусмотренные статьями 23, 25 Конституции РФ, защищаются нормами уголовного, уголовно-процессуального, гражданско-процессуального права; статьями 37 и 38 — соответственно нормами трудового и семейного права; статьей 40 — нормами жилищного права; статьями 49—54 — нормами уголовного и уголовно-процессуального права.

Разумеется, могут возникать и на практике возникают такие ситуации, когда регулирование и защита прав граждан осуществляются комплексно, нормами нескольких отраслей права.

§ 2. Особенности гражданско-правового метода регулирования имущественно-стоимостных и личных неимущественных правоотношений

Методом правового регулирования является совокупность приемов, способов, средств, с помощью которых та или иная отрасль права целенаправленно воздействует на поведение участников общественных отношений. Метод показывает, как соответствующие общественные отношения регулируются нормами права.

Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений имеет существенные особенности и ряд признаков, присущих лишь этой отрасли права. Для него характерны юри-

¹⁵ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Отв. ред. О. Н. Садилов. М., 1997. С. 8.

¹⁶ См. п. 2 ст. 150 ГК РФ.

дическое равенство сторон, их свободное волеизъявление как преобладающее основание возникновения гражданских правоотношений, диспозитивный характер большинства гражданско-правовых норм, особый способ защиты субъективных прав, реализация которых может быть обеспечена и помимо воли обязанной стороны в порядке гражданского иска¹⁷.

Юридическое равенство субъектов гражданских правоотношений означает, что между ними отсутствуют отношения власти и подчинения.

Следует отметить, что имущественно-стоимостные отношения входят в предмет регулирования не только гражданского права, но и некоторых иных отраслей права: финансового, административного, налогового, таможенного и др. Этим отраслям права свойственен публично-властный иерархический характер связи между субъектами отношений; наличие акта органа государственного управления как преобладающее основание возникновения правоотношения; императивная природа регулирующей его юридической нормы; как правило, внесудебный порядок обеспечения властных полномочий должностных лиц соответствующих государственных органов¹⁸. В соответствии с п. 3 ст. 2 ГК РФ к имущественно-стоимостным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Юридическое равенство сторон основано на их имущественной самостоятельности и независимости друг от друга, что в свою очередь способствует автономии их воли.

Имущественная самостоятельность основана на том, что участники гражданских правоотношений на законном основании имеют в собственности имущество и у них есть возможность им владеть, пользоваться и распоряжаться по своему усмотрению и в соответствии со своим волеизъявлением. Субъекты гражданских правоотношений — юридические лица могут самостоятельно владеть и пользоваться находящимся у них имуществом в соответствии с предоставленными им собствен-

¹⁷ См.: Спиридонов Л. И. Теория государства и права: Курс лекций. СПб., 1995. С. 210.

¹⁸ Там же.

ником имущества правом хозяйственного ведения (ст. 294 ГК РФ), правом оперативного управления (ст. 296 ГК РФ) и т. п. Имущественная самостоятельность таких субъектов значительно уже, чем у собственников.

Отсутствие властной соподчиненности, имущественная самостоятельность, автономия воли субъектов имущественно-стоимостных отношений позволяют им быть юридически равными участниками гражданского оборота, дают возможность определять свои отношения по собственному усмотрению на основе общего для них добровольно принимаемого акта — договора. В соответствии с п. 1 ст. 421 ГК РФ “граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность... предусмотрена... законом или добровольно принятым обязательством”. В п. 4 этой статьи законодателем указано: “Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами...”.

Большинство норм гражданского права имеет диспозитивный характер. Диспозитивность норм гражданского права означает, что субъекты гражданских правоотношений могут сами выработать и реализовать взаимоприемлемые правила решения возникшей ситуации. Применение диспозитивной нормы всецело зависит от усмотрения участников гражданского оборота. Они могут исключить применение диспозитивной нормы к своим отношениям, изменить ее содержание в целом или какой-либо ее части¹⁹. Если же субъекты не воспользовались данной возможностью, то им надлежит руководствоваться правилом, сформулированным в правовой норме²⁰. Благодаря этому субъекты гражданского права могут реализовывать свою правоспособность по своему усмотрению, приобретать субъективные права или не приобретать их, выбирать конкретный способ их приобретения, регулировать по своему усмотрению содержание правоотношения, участниками которого они являются, распо-

¹⁹ См.: Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1996. Ч. 1. С. 16.

²⁰ См.: Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. Е. А. Суханова. М., 1994. Т. 1. С. 28.

ряжаться принадлежащими им субъективными правами, прибегать или не прибегать к мерам защиты нарушенного права²¹.

Метод регулирования гражданских правоотношений имеет ярко выраженную дозволительную направленность. В сфере гражданского оборота действует общее правило, в соответствии с которым “разрешено все, что не запрещено законом”.

Вышеназванный метод регулирования гражданских правоотношений должен способствовать развитию деловой инициативы, позитивной предприимчивости субъектов в сфере хозяйственного оборота, содействовать производству товаров, работ, услуг в нашей стране.

Вместе с тем в рассматриваемой сфере не должно быть места вседозволенности, правовому “беспределу” и произволу. Гражданское законодательство в ряде своих норм устанавливает пределы осуществления гражданских прав. Так, в соответствии с п. 1 ст. 10 ГК РФ “не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке”. Участники гражданских правоотношений должны соблюдать основы правопорядка и нравственности (ст. 169 ГК РФ); осуществлять права разумно и добросовестно (п. 3 ст. 10 ГК РФ); не заниматься деятельностью, создающей опасность причинения вреда другим лицам, окружающей среде (ст. 1065 ГК РФ), и др.

Наряду с диспозитивными в гражданском законодательстве содержится немало императивных норм, устанавливающих обязательные для субъектов гражданских правоотношений правила поведения. Субъекты правоотношений, урегулированных императивными нормами, не могут по своему усмотрению изменять эти правила.

Особенности метода регулирования гражданских правоотношений наиболее отчетливо отражены в принципах гражданского права. Конструируя нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, законодатель руководствовался исходными идеями, положениями, основными началами, характеризующими

21 См.: Яковлев В. Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 86.

ми сущность гражданско-правового регулирования и гражданского законодательства. Основные начала, т. е. принципы гражданского законодательства, сформулированы в п. 1 ст. 1 ГК РФ.

Принцип равенства участников гражданских отношений.

Он выражается в признании за всеми гражданами равной правоспособности (п. 1 ст. 17 ГК РФ). Все юридические лица могут иметь права (правоспособность), соответствующие целям деятельности, предусмотренным в их учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности (п. 1 ст. 49 ГК РФ).

Этот принцип означает также, что ни один субъект в гражданском праве не обладает какими-либо преимуществами перед другими субъектами гражданского права. Одни и те же нормы гражданского права распространяют свое действие на отношения с участием граждан, юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Принцип неприкосновенности собственности. В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. В соответствии с ч. 3 ст. 35 Конституции РФ “никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда”. Причем такое решение может быть вынесено в случаях, предусмотренных законом. Исчерпывающий перечень оснований прекращения права собственности содержится в ст. 235 ГК РФ. Принудительное изъятие у собственника имущества производится при: обращении взыскания на имущество по обязательствам; отчуждении имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу; отчуждении недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка; реквизиции; конфискации и в некоторых других случаях (п. 2 ст. 235 ГК РФ).

В содержание принципа “неприкосновенность собственности” входит не только недопустимость незаконного принудительного изъятия у собственника его имущества, но и исключение любых незаконных действий со стороны каких-либо субъектов (физических и юридических лиц, Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, правоохранительных органов) по ограничению прав владения, пользования и распоряжения имуществом собственника. Собственник вправе

по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц (п. 2 ст. 209 ГК РФ).

Принцип свободы договора означает, что каждый из участников договора самостоятельно (без постороннего принуждения) принимает решение о заключении договора, свободно выражает соответствующее намерение, объективирует свою волю, т. е. осуществляет свое волеизъявление. Участникам предоставлено право выбрать любую не противоречащую гражданскому законодательству модель договора, по своему усмотрению включить в договор те из условий, которые не противоречат законодательству и по которым стороны пришли к соглашению. Никто не вправе навязывать участникам, помимо их воли, заключение договора (кроме случаев, прямо предусмотренных законом) либо принуждать участника включить в договор не выгодные для него условия. Лишь в ситуациях “публичного” договора, договора присоединения и госзаказа законом запрещено одной стороне отказываться от заключения договора, предлагаемого другой стороной (ст.ст. 426 и 428 ГК РФ).

Принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела означает, что должностные лица органов власти (в том числе правоохранительных органов) и местного самоуправления, а также любые другие лица не вправе произвольно, т. е. без достаточных на то оснований, вмешиваться в законную деятельность субъектов гражданского права. В соответствии со ст. 23 Конституции РФ каждый гражданин имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. В определенных ситуациях в соответствии с законом должностным лицам правоприменительных органов, в том числе органов прокуратуры, внутренних дел, налоговых органов и некоторых других, предоставлено право (при наличии достаточных оснований) вторгаться в частные дела субъектов гражданского права. Но эти ситуации не будут относиться к произвольному вмешательству в частные дела.

Кроме того, в п. 1 ст. 1 ГК РФ названы такие принципы, как **беспрепятственность осуществления гражданских прав; обеспечение восстановления нарушенных прав; судебная защита нарушенных прав.**

Формулируя принципы, в соответствии с которыми сконструированы нормы Гражданского кодекса РФ, законодатель

рассчитывал на их беспрекословное соблюдение, что предполагает использование их в качестве ориентиров в законодательной деятельности и правоприменительной практике, недопущение отступлений от них. Правовые принципы служат определенным эталоном, который дает возможность оценивать акты, издаваемые органами государственной власти и местного самоуправления, а также действия субъектов гражданских правоотношений и органов, разрешающих гражданско-правовые споры. Принципы гражданского права легли в основу многих правил делового оборота, зафиксированных в нормах гражданского права. В силу этого отступление от них является нарушением норм гражданского права, и следовательно, правонарушением.

Глава II

способы ЗАЩИТЫ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЛИЧНЫХ НЕИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

*§ 1. Разрешение органами исполнительной власти
и контролирующими органами заявлений
о нарушении прав и свобод граждан*

Провозглашая имущественные и личные неимущественные права граждан, требуя их соблюдения, государство наряду с конституционными нормами издает законы, направленные на обеспечение гарантированных прав и свобод, предусматривает порядок их защиты. Этот порядок регламентируется нормами Гражданского процессуального, Уголовно-процессуального, Арбитражного процессуального кодексов, иных законодательных актов.

Общие принципы, в соответствии с которыми обеспечиваются и охраняются права и свободы граждан, в том числе имущественные и личные неимущественные права, установлены, в частности, в Семейном кодексе РФ, в Кодексе законов о труде РФ, Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, Жилищном кодексе РФ.

Следует подчеркнуть, что нормы различных отраслей права, касающиеся прав и законных интересов граждан, тесно переплетаются, взаимодополняют друг друга. Например, в ст.ст. 4 и 5 Семейного кодекса РФ говорится о соотношении семейного и

гражданского права. Согласно ст. 4 к имущественным и личным неимущественным отношениям между членами семьи, не урегулированным семейным законодательством, применяются нормы гражданского законодательства, если это не противоречит существу семейных отношений. Если те или иные отношения между членами семьи не урегулированы Семейным кодексом, соглашением сторон и отсутствуют нормы гражданского права, прямо регулирующие эти отношения, то к ним могут быть применены нормы гражданского или семейного права (аналогия закона), регулирующие сходные отношения (ст. 5 Семейного кодекса РФ).

Положения Кодекса законов о труде РФ, обязывающие нанимателя (собственника) обеспечивать здоровые и безопасные условия труда, дополняются положениями Гражданского кодекса РФ (глава 59) об обязательствах вследствие причинения вреда. Отношения по поводу использования жилых помещений, в том числе сдачи их в аренду (поднаем), регулируются нормами не только Жилищного, но и Гражданского кодекса РФ.

Все сказанное во многом определяет специфику защиты гражданских прав, процессуальный порядок разрешения возникающих споров, средства и методы обеспечения имущественных и личных неимущественных прав граждан, гарантированных Конституцией РФ.

Граждане вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ). Они могут обращаться с требованием о восстановлении нарушенного права в органы исполнительной власти, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Каждый имеет право обращаться лично в государственные органы и органы местного самоуправления и требовать предоставления возможности ознакомиться с документами и материалами, затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст.ст. 24, 33 Конституции РФ).

Деятельность органов исполнительной власти, включая контролирующие органы, охватывает практически все стороны жизни общества и государства. В соответствии с Конституцией РФ исполнительную власть в Российской Федерации осуществляют федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ) и органы исполнительной власти субъектов Федерации (ч. 2 ст. 77). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ). Органы исполнительной власти — это органы здравоохранения и соци-

альной защиты, опеки и попечительства, жилищные органы, антимонопольный комитет, органы природоохраны, торговые инспекции, государственные трудовые инспекции, инспекции по надзору за соблюдением правил безопасности в наиболее опасных отраслях промышленности, государственная налоговая служба, органы финансового контроля и др. Одной из важнейших задач исполнительной власти является осуществление мер по обеспечению прав и свобод граждан (п. “е” ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

В случае нарушения имущественных и личных неимущественных прав гражданина он вправе обратиться с требованием о их восстановлении в органы исполнительной власти, действующие в системе исполнительной власти контролирующие органы, а также в органы местного самоуправления. На эти органы возложена обязанность рассмотрения обращений граждан с сообщением им о принятых решениях. Неисполнение этого требования закона является грубейшим нарушением, и в соответствии с Указом Президента РФ “О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы” от 6.06.96 г. № 810²² к виновным должностным лицам могут быть применены серьезные меры, вплоть до увольнения от должности.

Право граждан обращаться с жалобами в органы исполнительной власти предусмотрено ст.ст. 65 и 67 Семейного кодекса РФ, Налоговым кодексом РФ, Кодексом законов о труде РФ, Кодексом РСФСР об административных правонарушениях и др. Вместе с тем в определенных законом случаях дела о нарушении прав граждан должны обязательно рассматриваться судом, в частности, при посягательстве на избирательные права граждан, при нарушении жилищных прав (выселении с занимаемой жилой площади), а также дела о разрешении имущественных споров, если стороны не приходят к согласию.

Если гражданин считает, что правовой акт органа законодательной (представительной) или исполнительной власти нарушает закон и ущемляет его права, то он в соответствии с Законом РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” 1993 г.²³ вправе обратиться в суд и потребовать его отмены. Закон предоставляет гражданину также право обжаловать незаконные действия (бездействие)

22 Собрание законодательства РФ. 1996. № 24. Ст. 2868.

23 Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

органа власти, должностного лица и иного государственного служащего. Федеральным законом от 14.12.95 г. в названный Закон внесены дополнения и изменения и установлено, что “убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном Гражданским кодексом РФ порядке”²⁴.

В Конституции РФ (п. “д” ч. 1 ст. 103) назван Уполномоченный по правам человека, который занимается обеспечением прав и свобод человека и гражданина и действует в соответствии с Федеральным конституционным законом, принятым Государственной Думой 25.12.96 г. и 26.02.97 г. подписанным Президентом РФ²⁵.

Приступив к своим обязанностям в мае 1998 г., Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронов за восемь месяцев 1998 г. рассмотрел около 7000 жалоб и обращений²⁶. При этом следует иметь в виду, что согласно закону Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на решения, действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, государственных служащих лишь в том случае, если заявитель уже обжаловал эти решения, действия (бездействие) в судебном или административном порядке и не согласен с решением, принятым по его жалобе.

Таким образом, гражданин вправе обратиться с жалобой в орган, который принял решение, в вышестоящий орган, к Уполномоченному по правам человека Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. В установленный законом срок (не более одного месяца) жалоба должна быть рассмотрена и по ней принято решение. Если гражданин не согласен с принятым решением, он вправе обжаловать его в суд. Вместе с тем следует еще раз подчеркнуть, что гражданин, считающий, что его права нарушены, может сразу же обратиться за их защитой в суд. Более того, разрешение некоторых конфликтных ситуаций в соответствии с законом должно осуществляться только судом.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

²⁵ Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

²⁶ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. Миронова в 1998 году // Российская газета. 1999. 10, 11 марта.

§ 2. Защита имущественных и личных неимущественных прав граждан в судах общей юрисдикции

Конституция РФ, провозглашая основные права и свободы человека и гражданина, признает право каждого на их защиту всеми способами, не запрещенными законом. При нарушении политических, имущественных и личных неимущественных прав гражданин может использовать все виды обжалования в соответствующих органах государственной власти и управления или в суд. Каждому гарантирована судебная защита его прав и свобод (ст. 46 Конституции РФ). Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Отказ от права на обращение в суд недействителен (ст. 3 ГПК РСФСР). Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы за защитой своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Правосудие в Российской Федерации осуществляется судами общей юрисдикции путем рассмотрения гражданских, уголовных и административных дел на основе равенства граждан перед законом. Производство по гражданским делам ведется в соответствии с законодательством о гражданском судопроизводстве, которое устанавливает порядок рассмотрения дел по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых правоотношений, дел, вытекающих из административно-правовых отношений, и дел особого производства. Согласно Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР задачами гражданского судопроизводства являются правильное и быстрое рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях охраны общественного строя, защиты социально-экономических, политических прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией РФ.

Суд приступает к рассмотрению гражданского дела:

по заявлению лица, чье право или охраняемый законом интерес нарушены;

по заявлению прокурора;

по заявлению органов государственного управления, профсоюзов, предприятий, учреждений, организаций, кооперативных организаций, их объединений, других общественных организаций или отдельных граждан в случаях, когда по закону они могут обращаться в суд за защитой прав и интересов других лиц.

По делам искового производства в суд подаются исковые заявления, по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, и по делам особого производства — жалобы и заявления.

По общему принципу гражданское судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (ст. 14 ГПК РСФСР). Стороны пользуются равными правами в предъявлении доказательств и участии в их исследовании.

Сторонами в гражданском процессе, истцом или ответчиком, могут быть граждане, государственные и другие предприятия, учреждения, организации, кооперативные организации, их объединения, общественные организации, пользующиеся правами юридического лица. Лицо, в интересах которого дело начато по заявлению прокурора, по заявлению государственных или общественных организаций, участвует в процессе в качестве истца.

Стороны, участвующие в рассмотрении дела, пользуются равными процессуальными правами. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, гарантируя защиту законных прав и интересов лиц, вовлеченных в гражданский процесс, предоставляет им следующие права:

- знакомиться с материалами дела, делать выписки, снимать копии;

- заявлять отводы;

- представлять доказательства, участвовать в их исследовании;

- задавать вопросы другим участникам процесса, свидетелям, экспертам;

- заявлять ходатайства;

- давать устные и письменные объяснения суду, представлять свои доводы и соображения по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам;

- возражать против ходатайств, доводов и соображений других лиц, участвующих в деле;

- обжаловать решения и определения суда и пользоваться другими правами, предоставленными гражданско-процессуальным законодательством.

Для возбуждения гражданского судопроизводства в суд подается исковое заявление в письменной форме с указанием:

- наименования суда, в который подается заявление;

- наименования истца, его места жительства или, если истцом является юридическое лицо, его места нахождения;

обстоятельств, на которых истец основывает свое требование, и доказательств, подтверждающих изложенные истцом обстоятельства;

требований истца;

цены иска, если иск подлежит оценке;

перечня прилагаемых документов.

Заявление должно быть подписано истцом или его представителем. К заявлению прилагаются копии по числу ответчиков по конкретному делу. Вопрос о принятии искового заявления разрешается единолично судьей. В соответствии со ст. 129 ГПК РСФСР судья вправе отказать в приеме искового заявления, если:

заявление не подлежит рассмотрению в судах;

заинтересованным лицом, обратившимся в суд, не соблюден установленный законом для данной категории дел порядок предварительного внесудебного разрешения дела;

имеется вступившее в законную силу вынесенное по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решение суда или определение суда о принятии отказа истца от иска или об утверждении мирового соглашения;

в производстве суда имеется дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;

состоялось решение товарищеского суда, принятое в пределах его компетенции, по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;

между сторонами заключен договор о передаче данного спора на разрешение третейского суда;

дело неподсудно данному суду;

заявление подано недееспособным лицом;

заявление от имени заинтересованного лица подано лицом, не имеющим полномочий на ведение дела.

В случае отказа в принятии искового заявления судья обязан вынести мотивированное определение, на которое может быть подана частная жалоба или принесен частный протест.

Если исковое заявление принято, судья производит подготовку дела к судебному разбирательству для обеспечения своевременного и правильного его разрешения:

уточняет обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела;

определяет правоотношения сторон и закон, которым следует руководствоваться;

разрешает вопрос о составе суда для участия в деле;

определяет доказательства, которые каждая сторона должна представить в обоснование своих требований.

Судебное разбирательство по гражданским делам производится с обязательным извещением сторон и иных лиц, участвующих в деле, соблюдением принципов гражданского процесса, порядка судопроизводства. Суд, сохраняя беспристрастность, должен создавать необходимые условия для всестороннего и полного исследования обстоятельств дела, разъяснять лицам, которые участвуют в деле, их права и обязанности, предупреждать о последствиях совершения или несовершения определенных процессуальных действий и обязан оказывать содействие в осуществлении их законных прав.

Рассмотрение гражданского дела в суде первой инстанции заканчивается вынесением решения, если суд рассматривает дело по существу, или определения о принятии отказа истца от исковых требований либо об утверждении мирового соглашения.

Решение суда должно быть законным и обоснованным. Суд основывает решение лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании. Судья или заседатель, не согласные с решением большинства судей, могут изложить в письменном виде свое особое мнение, которое приобщается к делу, но в зале судебного заседания не оглашается.

Решение суда вступает в законную силу по истечении срока на кассационное обжалование и опротестование, а если оно было обжаловано или опротестовано и не отменено кассационной инстанцией — после рассмотрения дела вышестоящим судом.

В судебном заседании суда первой инстанции ведется протокол, который должен полностью отражать ход судебного заседания. Лица, участвующие в деле, и их представители вправе ходатайствовать о занесении в протокол обстоятельств, которые они считают существенными для разрешения дела. Протокол судебного заседания должен быть подписан секретарем судебного заседания и председательствующим судьей. Лица, участвующие в деле, и их законные представители вправе ознакомиться с протоколом судебного заседания и в течение 3-х дней со дня его подписания подать письменные замечания о дополнении или изменении протокола. Замечания должны быть рассмотрены председательствующим по делу.

В исковом порядке суды общей юрисдикции рассматривают дела:

1) возникающие из гражданских (например, иски о признании права собственности на имущество, истребовании имуще-

ства из чужого незаконного владения, об исполнении обязательств и др.), семейных (иски о расторжении брака и разделе имущества между супругами, о взыскании алиментов, об установлении отцовства, о лишении родительских прав и др.), трудовых (о восстановлении на работе, о взыскании заработной платы, о снятии дисциплинарного взыскания и др.) правоотношений, если хотя бы одной из сторон в споре является гражданин, за исключением случаев, когда разрешение споров отнесено законом к ведению иных органов;

2) возникающие из договоров перевозки грузов прямым международным железнодорожным и воздушным грузовым сообщением между предприятиями, учреждениями, организациями, с одной стороны, и органами транспорта — с другой, вытекающих из соответствующих международных договоров.

Одним из примеров дел искового производства, разрешаемых судом общей юрисдикции, могут служить дела по искам о защите прав потребителей. Закон РФ “О защите прав потребителей”, который регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает право потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для их жизни и здоровья, на получение информации о товарах (работах, услугах) и об изготовителе (исполнителе, продавце). При нарушении продавцом, изготовителем или исполнителем соответствующих прав потребителей и отказе добровольно удовлетворить обоснованные претензии потребитель имеет право в исковом порядке требовать возмещения причиненных ему убытков в полном объеме сверх неустойки (пени), установленной законом или договором. Уплата неустойки и возмещение убытков не освобождает продавца, изготовителя или исполнителя от выполнения возложенных на них обязательств в натуре. Кроме того, обеспечивая дополнительные гарантии защиты прав истцов по данной категории дел, закон освобождает их от уплаты государственной пошлины при обращении в суд и обжаловании решений.

Одним из примеров защиты личных неимущественных прав в исковом порядке в суде общей юрисдикции являются иски о защите чести, достоинства и деловой репутации. В соответствии со ст. 152 ГК РФ гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности. Суд при наличии достаточных оснований для удовлетворения исковых требова-

ний вправе удовлетворить требования истца и о возмещении убытков и компенсации морального вреда в соответствии со ст. 151 ГК РФ.

Кроме гражданско-правовых споров суды общей юрисдикции рассматривают дела, возникающие из административно-правовых отношений (ст. 231 ГПК РСФСР):

- по жалобам на неправильности в списках избирателей;

- по жалобам на действия государственных органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий;

- по жалобам на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан;

- по жалобам на отказ в разрешении на выезд из Российской Федерации за границу или на въезд в Российскую Федерацию из-за границы;

- другие дела, возникающие из административно-правовых отношений, отнесенные к компетенции судов.

Кроме того, в судах общей юрисдикции рассматриваются дела особого производства (ст. 245 ГПК РСФСР):

- об установлении фактов, имеющих юридическое значение;

- о признании гражданина безвестно отсутствующим и об объявлении гражданина умершим;

- о признании гражданина ограниченно дееспособным и недееспособным;

- об установлении усыновления (удочерения) ребенка;

- о признании имущества бесхозяйным;

- об установлении неправильностей записей в книгах актов гражданского состояния;

- по жалобам на нотариальные действия или на отказ в их совершении;

- о восстановлении прав по утраченным документам на предьявителя (вызывное производство).

Гражданско-процессуальный закон, определяющий подсудность и подведомственность гражданских дел, и наличие системы судов общей юрисдикции создают дополнительные гарантии и реальную возможность обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав и свобод гражданина.

§ 3. Особенности защиты прав и свобод граждан в арбитражном суде

В Конституции РФ среди основных прав и свобод, гарантированных гражданам, названо право частной собственности. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть,

пользоваться и распоряжаться им (чч. 1, 2 ст. 35 Конституции РФ), каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34). Также провозглашено, что достоинство личности охраняется государством, и ничто не может быть основанием для его умаления, каждый имеет право на защиту своей чести и доброго имени (ст.ст. 21, 23 Конституции РФ). Охрана и обеспечение соблюдения этих прав — обязанность государства.

Анализ социально-экономической и правовой ситуации в ряде регионов России, в частности в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, показал, что нарушения прав граждан и их объединений в сфере предпринимательской деятельности весьма распространены²⁷. Среди таких нарушений отмечены несоблюдение свободы договоров, равенства участников гражданских правоотношений, ущемление в той или иной степени их права собственности и иных вещных прав, произвольное вмешательство в их частные дела. С подобными фактами сталкивались почти 82 % предпринимателей.

Исследование позволило назвать три группы субъектов, которые своими действиями (или бездействием) наиболее часто нарушают права граждан-предпринимателей и принципы гражданских правоотношений.

Первая группа — участники гражданских правоотношений, в частности партнеры по предпринимательской деятельности (юридические и физические лица), игнорирующие права других участников гражданских правоотношений, в том числе и средствами недобросовестной конкуренции, рекламы и т. п.

Вторая группа — это лица, преступно посягающие на предпринимательскую деятельность, в том числе на имущество — собственность предпринимателей, оказывающие прямое или косвенное криминальное влияние.

27 В процессе исследования осуществлялись: анкетный, тестовый опросы, интервьюирование руководителей 500 акционерных и других хозяйственных обществ, товариществ, государственных и муниципальных предприятий, индивидуальных предпринимателей. Проведен системный анализ текстов 1200 различных гражданско-правовых договоров, практики их заключения и исполнения, а также анализ статистической информации в сфере экономики Санкт-Петербурга и Ленинградской области, другой информации за 1995—1998 гг.

Третья группа — представители органов государства, исполнительной власти, включая нередко и представителей правоохранительных органов (в частности, таможенных органов, налоговой полиции и др.), а также контролирующих органов (например, органов санэпиднадзора, пожарного надзора, российской транспортной инспекции, государственной торговой инспекции).

Исполняя контрольные и иные функции в рамках своей компетенции, названные органы систематически вторгаются в сферу гражданско-правовых отношений, нарушая гарантированные Конституцией РФ и другими законами права граждан и их объединений. Это, несомненно, дезорганизует гражданско-правовой оборот, мешает конструктивному развитию гражданско-правовых отношений.

68 % проанкетированных предпринимателей ответили, что нарушались их права в сфере экономики, причем у половины из них неоднократно. Например, должностные лица налоговых и иных органов оказывали “давление” на предпринимателей, понуждая их к уплате непричитающихся налогов. Выступая 17 ноября 1998 г. по радиостанции “Маяк”, один из руководителей Московского отделения общества защиты прав налогоплательщиков привел факты незаконного вторжения налоговой службы в частные дела предпринимателей с целью не только достижения “хороших” показателей, но и устранения конкурента одной из организаций. В некоторых районах Санкт-Петербурга в 1998 г. должностные лица налоговой службы требовали согласования с ними суммы оценки стоимости имущества, продаваемого тем или иным собственником. При этом если недвижимость, по их мнению, продавалась собственником по заниженной цене, они сами определяли цену имущества и старались взыскать налог исходя из нее. Эти и подобные действия, несомненно, являются посягательством на права собственника, зафиксированные в ст. 36 Конституции РФ и пп. 1, 2 ст. 209 Гражданского кодекса РФ.

Предприниматели и их объединения (в том числе акционерные и иные общества) имеют право обжаловать неправомерные и нарушающие их права действия (бездействие) и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц в соответствующие вышестоящие органы. При несогласии с решением вышестоящего органа они вправе обжаловать его в суд. Они также могут, не прибегая к этому способу защиты своих прав, сразу обратиться с иском в суд.

Экономические споры, возникшие из гражданских, административных и иных правоотношений, если они возникли между юридическими лицами (организациями), гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющими статус индивидуального предпринимателя, приобретенного в установленном законом порядке, подведомственны арбитражному суду. К компетенции арбитражного суда отнесено разрешение дел о:

разногласиях по договору, заключение которого предусмотрено законом, или в договоре сказано, что споры разрешаются в арбитражном суде;

изменении условий или расторжении договора;

неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств;

признании права собственности;

истребовании имущества из чужого незаконного владения или ином нарушении прав собственника, не связанном с лишением владения;

возмещении убытков²⁸.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ, расширив круг дел, подведомственных арбитражным судам, установил, что арбитражный суд может рассматривать дела о защите чести, достоинства и деловой репутации как юридических лиц, так и граждан-предпринимателей. Примечательно, что требование опровергнуть по суду порочащие сведения можно заявлять вне зависимости от того, известен или нет их распространитель.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ допускает возможность рассмотрения арбитражным судом фактов, имеющих юридическое значение, в частности о признании владения (например, зданием, земельным участком, сооружением) именно фактом, а не правом²⁹.

Арбитражный суд также вправе рассматривать дела о незаконном взыскании с организаций и граждан штрафов, о возврате из бюджета денежных средств, списанных контролирующими органами в бесспорном порядке, дела о признании недействительными актов органов власти и местного самоуправления, если они не соответствуют законам и иным нормативным пра-

28 Ст. 22 Арбитражного процессуального кодекса РФ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 19. Ст. 1709.

29 См.: Андреева Т. Подведомственность и подсудность дел // Закон. 1995. № 9. С. 37—39.

вовым актам и нарушают права и законные интересы организаций и граждан. Высший арбитражный суд вправе рассматривать дела о признании недействительными актов Президента, Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, если они нарушают права и законные интересы лиц, которым адресованы.

Говоря о подведомственности дел арбитражному суду, следует исходить из того, что они подведомственны ему, если спор возник между двумя предпринимателями или между предпринимателем и организацией³⁰.

Задачей арбитражного суда является не только разрешение спора, но, по возможности, разрешение его бесконфликтным путем. Это в большей степени соответствует характеру предпринимательской деятельности³¹. Вместе с тем, и это очень важно, арбитражный суд стоит на страже прав предпринимателя — гражданина Российской Федерации, защищает его честь, достоинство и деловую репутацию, защищает его от незаконных и необоснованных штрафов, поборов, от произвола органов исполнительной власти. Именно поэтому в Арбитражном процессуальном кодексе РФ к компетенции арбитражного суда отнесено рассмотрение экономических споров, возникающих из гражданских, административных и иных правоотношений³².

Направляя заявление в арбитражный суд, предъявляя иск в защиту своего права, гражданин-предприниматель должен выполнять требования Арбитражного процессуального кодекса РФ (ст.ст. 102—104), представлять необходимые доказательства, соблюдать должную форму направляемых документов³³.

Обращение в арбитражный суд — одно из наиболее эффективных средств защиты предпринимателем — гражданином Российской Федерации гарантированных Конституцией РФ имущественных и личных неимущественных прав.

30 См.: Витрянский В. Кого и как рассудить? // Закон. 1992. № 7. С. 32, 33.

31 См.: Яковлев В. Арбитражный суд и переход к рынку // Закон. 1992. № 7. С. 31, 32.

32 См.: Андреева Т. Подведомственность и подсудность дел // Закон. 1995. № 9. С. 37.

33 См.: Пугинский В. Доказательства // Закон. 1995. № 9. С. 39, 40.

Обращаясь в арбитражный суд, заявитель обосновывает свои требования доказательствами, исходя из норм Гражданского кодекса РФ и иных законодательных актов, используя те способы защиты, которые предусмотрены ст. 12 ГК РФ.

Глава III

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОХРАНЕ И ЗАЩИТЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЛИЧНЫХ НЕИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

§ 1. Правовые основания деятельности прокуратуры

по защите гражданских прав

Прокуратура Российской Федерации, являясь в соответствии с Конституцией РФ единой централизованной системой, созданной в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 1 Закона “О прокуратуре РФ”³⁴). В Закон “О прокуратуре РФ” введена специальная глава “Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина”, где определены полномочия прокурора в данной сфере, в частности предусмотрено, что прокурор рассматривает и проверяет жалобы и заявления о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет порядок их защиты, а в случаях, когда права и свободы защищаются в порядке гражданского судопроизводства, если пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать свои права или нарушены права и свободы значительного числа граждан, предъявляет и поддерживает иски в интересах пострадавших. Для защиты прав и свобод граждан прокурор

34 В ред. Федерального закона от 17.11.95 г. с изм. и доп. от 10.02.99 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878.

вправе обращаться с заявлением в суд, вступать в дело в любой стадии процесса (ст.ст. 23, 35 Закона “О прокуратуре РФ). Защита прав и свобод человека и гражданина является приоритетным направлением деятельности прокуратуры в любой отрасли надзора.

Полномочия прокуроров определяются Конституцией РФ, Законом “О прокуратуре РФ”, другими федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что полномочия и порядок деятельности прокуроров, в том числе и по защите прав и свобод человека и гражданина, определяются в законах различных отраслей права. Так, надзор за соблюдением законности при производстве предварительного следствия и дознания по уголовным делам регламентируется Уголовно-процессуальным кодексом, действующим на территории Российской Федерации. Полномочия, предоставленные прокурору Уголовно-процессуальным кодексом, дают ему возможность своевременно и решительно пресекать нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

В Кодексе РСФСР об административных правонарушениях предусмотрено право прокурора проверять соблюдение закона, защищать права граждан, в том числе посредством опротестования незаконных решений и их приостановления (ст.ст. 230, 275). При нарушении трудовых прав граждан прокурор также вправе опротестовывать незаконные действия и решения, предъявлять в необходимых случаях иски в защиту интересов граждан (ст. 244 Кодекса законов о труде РФ).

Возможность и обязанность прокурора совершать определенные действия по защите имущественных и личных неимущественных прав граждан, в частности предъявлять иски, участвовать в рассмотрении дел судом, предусмотрены положениями ряда других законов. Согласно Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР прокурор имеет право подать заявление в суд, и суд обязан приступить к рассмотрению гражданского дела по такому заявлению (ст. 4); прокурор обязан участвовать в рассмотрении определенных категорий дел, в том числе в тех случаях, когда судом такое участие признано обязательным (ст. 41). Обязательно участие прокурора в делах о неправильностях в списках избирателей, о признании безвестно отсутствующим или умершим, о признании гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным (ст. ст. 234, 255, 261 ГПК РСФСР). Семейный кодекс РФ требует участия прокурора при рассмотрении дел о лишении родительских прав, восстановлении или

ограничении родительских прав (ст. ст. 70, 72, 73). Обязательно участие прокурора при рассмотрении дел о выселении из жилища без предоставления другой жилой площади. Разумеется, обязательно участие прокурора при рассмотрении судом дел по иску или заявлению.

Генеральный прокурор РФ, придавая большое значение участию прокурора в гражданском судопроизводстве, особенно в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, требует использовать право вступать в дело в любой стадии процесса и определять необходимость участия в рассмотрении дела исходя из задач охраны прав и интересов граждан, общества и государства, общественной значимости конкретного спора, его сложности, состояния законности; требует также обеспечивать более широкое участие прокурора в судебном разбирательстве гражданских дел и обязывает участвовать в рассмотрении дел о восстановлении на работе, выселении граждан без предоставления жилого помещения, об освобождении имущества от ареста³⁵.

Прокурор отстаивает и защищает права и свободы граждан не только в общегражданском процессе, но и при рассмотрении возникающих споров арбитражным судом.

Задачами производства в арбитражном суде является защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 2 АПК РФ). Арбитражным процессуальным кодексом РФ предусмотрено участие в арбитражном процессе прокурора при обращении его с иском в защиту государственных и общественных интересов (ст.ст. 32, 41 АПК РФ). Это является правовой основой для защиты прокурором прав граждан, интересов государства и общества при рассмотрении дел в арбитражном суде. Правомочия прокурора в этом направлении деятельности устанавливаются также разделом IV Закона “О прокуратуре РФ”. Участие прокурора в арбитражном процессе является действенным средством укрепления законности и предупреждения правонарушений в экономической сфере, защиты государственных и общественных интересов, нарушенных или оспариваемых прав участников предпринимательской деятельности.

Учитывая, что арбитражному суду подведомственны дела о спорах в экономической области, в том числе когда одной из

35 Об участии прокурора в гражданском судопроизводстве: Приказ Генерального прокурора РФ от 5.01.97 г. № 1.

сторон выступает индивидуальный предприниматель, участие прокурора направлено на защиту прав и интересов не только государства и общества, но и конкретного гражданина, собственника, занимающегося на законных основаниях индивидуальной предпринимательской деятельностью.

Несомненно, органы прокуратуры прежде всего осуществляют охрану государственных, общественных интересов, и прокуроры в основном предъявляют иски в арбитражный суд и участвуют в процессе, если затронуты публичные интересы. Генеральный прокурор РФ в приказе “О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе” от 24.10.96 г. № 59 потребовал использовать обращения с исками в арбитражные суды в целях оперативного и реального пресечения и устранения правонарушений в сфере гражданских, административных и иных правоотношений, предпринимательской и иной экономической деятельности и затрагивающих государственные и общественные интересы. Иски в интересах юридических лиц, предпринимателей (имеются в виду индивидуальные предприниматели и предприятия негосударственной формы собственности) необходимо предъявлять в случае, если наряду с нарушением прав этих лиц ущемляются и интересы государства и общества.

§ 2. Организация прокурорского надзора за соблюдением имущественных и личных неимущественных прав граждан

В соответствии с требованиями Конституции РФ и Закона “О прокуратуре РФ” надзор за соблюдением гарантированных гражданам России прав и свобод является приоритетным направлением прокурорской деятельности. В приказе “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” от 22.05.96 г. Генеральный прокурор РФ указал, что основным направлением надзорной деятельности является надзор за законностью правовых актов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и подчеркнул, что следует акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции РФ трудовых, имущественных, жилищных, экологических, избирательных и иных прав и свобод граждан.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина — задача всех отраслей и направлений прокурорской деятельности. Его осуществляют прокуроры различных структурных подразделений органов прокуратуры в пределах поставлен-

ных перед ними задач и предоставленных полномочий. Если при выполнении надзорной деятельности будут выявлены нарушения, которые выходят за рамки их компетенции, они обязаны незамедлительно сообщить об этом соответствующим подразделениям, приняв меры к прекращению нарушений.

В Законе “О прокуратуре РФ” определены основные направления и отрасли надзора, предмет надзора (ст.ст. 21, 26, 29, 32) содержание деятельности прокуратуры (ст.ст. 2, 8, 9, 10, раздел IV). В соответствии с этим Генеральный прокурор РФ устанавливает структуру органов прокуратуры (п. 2 ст. 17), определяет полномочия структурных подразделений.

В Генеральной прокуратуре РФ созданы Управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, Управление по надзору за законностью судебных постановлений по гражданским делам, Управление по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе, в функции которых входит надзор за соблюдением имущественных и личных неимущественных прав граждан. Однако это не исключает, а предполагает осуществление соответствующего надзора и другими подразделениями. Например, прокуроры Главного следственного управления и соответствующих структурных подразделений прокуратур субъектов Федерации, городов и районов, выявляя нарушения при проверках и расследовании, реагируют на них в пределах своих полномочий, в частности, обеспечивают возмещение ущерба, причиненного преступлениями, расследуют дела, если действия, нарушившие права граждан, содержат признаки преступления. Отдел по делам молодежи и несовершеннолетних принимает необходимые меры при выявлении нарушений прав несовершеннолетних **36**.

Соответственно структурным подразделениям Генеральной прокуратуры РФ в прокуратурах субъектов Федерации, приравненных к ним специализированных прокуратурах имеются управления, отделы, группы, которые осуществляют надзорную деятельность согласно предмету надзора и предоставленным полномочиям. В городских, районных прокуратурах эти функции выполняют заместители, старшие помощники и помощники прокурора.

36 См.: Рохлин В. И. Прокурорский надзор в РФ: Курс лекций. СПб., 1998. С. 20—42; Прокурорский надзор в РФ: Учебник / Под ред. Ю. Е. Винокурова. М., 1997. С. 23—45.

Исходя из единства и централизации органов прокуратуры, из главной задачи прокурорского надзора — обеспечение верховенства закона и укрепление законности, Генеральный прокурор РФ требует постоянной и четкой координации и взаимодействия всех звеньев органов прокуратуры на основе предметного принципа организации работы.

Следует подчеркнуть, что управления и отделы Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов Федерации не только надзирают за законностью действий органов власти, контролируемых органов и органов управления коммерческих и некоммерческих организаций, учреждений и предприятий, но и осуществляют руководство и контроль за подчиненными им прокуратурами, оказывают им необходимую методическую помощь. На это неоднократно указывал Генеральный прокурор РФ, в частности, в приказе “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” он обязал соответствующие структурные подразделения Генеральной прокуратуры РФ и прокуроров субъектов Федерации оказывать практическую помощь нижестоящим прокуратурам в организации прокурорского надзора, осуществлять руководство и контроль за их деятельностью, предложил институтам Генеральной прокуратуры РФ разрабатывать методики прокурорского надзора, распространять положительный опыт работы прокуроров.

Для того чтобы понять, как строится работа органов прокуратуры по защите имущественных и личных неимущественных прав граждан, следует рассмотреть организацию надзорной деятельности соответствующих структурных подразделений.

Управления (отделы) по надзору за соблюдением законов и законностью правовых актов, работники районных городских прокуратур, выполняющие эти функции (общий надзор), осуществляющие надзор за соблюдением законодательства в отношении несовершеннолетних и молодежи, проводя проверки и выявляя нарушения законности, принимают соответствующие меры в пределах своих полномочий: выносят протесты на незаконные правовые акты, направляют представления, объявляют должностным лицам предостережения, привлекают к административной ответственности, а при наличии признаков преступления возбуждают уголовные дела. Установив нарушения прав граждан, требующие обращения в суд, в том числе для возмещения причиненного ущерба, а также нарушения, причинившие

ущерб государственным предприятиям, организациям, учреждениям, они передают необходимые материалы в подразделения, реализующие функции прокуратуры в общегражданском судопроизводстве и арбитражном процессе. Генеральный прокурор РФ в приказах, касающихся участия прокурора в общегражданском и арбитражном процессах, возложил обязанность по своевременной и качественной подготовке исков и заявлений на подразделения и работников, осуществлявших надзорные проверки, расследование соответствующих уголовных дел, проводивших обобщения, которые послужили основанием для предъявления исков, заявлений и принятия иных мер реагирования в порядке надзора³⁷.

Управления (отделы) по надзору за законностью судебных постановлений по гражданским делам и отделы (группы) по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе, а также соответствующие работники районных (городских) и приравненных к ним специализированных прокуратур, получив соответствующие материалы, должны обеспечить их надлежащее рассмотрение в судебных процессах.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осуществляется на основании планов, которые позволяют обеспечивать должное взаимодействие отраслей и направлений надзорной деятельности, сочетание мероприятий таким образом, чтобы они охватывали предмет надзора каждой отрасли с учетом состояния законности, тех задач, которые наиболее актуальны в тот или иной период³⁸.

Подразделения прокуратур субъектов Федерации и прокуратур, приравненных к ним, соответствующие прокурорские работники прокуратур городов и районов, обеспечивающие участие прокуроров в гражданском судопроизводстве, решают за-

³⁷ См. приказы Генерального прокурора РФ “Об участии прокурора в гражданском судопроизводстве” от 5.01.97 г. № 1 (п. 3. 1); “О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе” от 24.10.96 г. № 59 (п. 3).

³⁸ См.: Прокурорский надзор в РФ: Учебник / Под ред. Ю. Е. Винокурова. М., 1997. Гл. II, V; Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997. Гл. II, IV; Басков В. И. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996. Гл. XI.

дачи, поставленные Законом “О прокуратуре РФ” и приказами Генерального прокурора РФ. Они должны обеспечивать участие прокурора в рассмотрении дел судами в случаях, когда это установлено законом, разрешать поступающие жалобы, осуществлять в кассационные сроки надзор за законностью судебных постановлений по рассмотренным делам, постоянно обобщать и анализировать судебную практику, реализовывать полномочия прокурора по обращению в суд, в том числе по защите прав граждан, интересов государства и общества.

В прокуратурах субъектов Федерации созданы и действуют подразделения по обеспечению участия прокурора в арбитражном процессе. В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ “О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе” от 24.10.96 г. № 59 на них возложено рассмотрение поступивших из других подразделений данной прокуратуры и подчиненных прокуратур материалов, требующих реагирования в форме иска; участие в рассмотрении исков в суде; проверка законности судебных актов, вступивших в законную силу. Однако это не освобождает другие подразделения и прокуроров городов и районов от обязанности проводить проверки и собирать материалы для предъявления исков или для принятия иных решений. Всем прокурорам следует использовать материалы исков в целях реального и оперативного пресечения и устранения нарушений законности³⁹.

§ 3. Деятельность прокурора по защите имущественных и личных неимущественных прав граждан в порядке гражданского судопроизводства

Органы прокуратуры, осуществляя надзор за соблюдением прав граждан, используют средства всех отраслей и направлений прокурорской деятельности.

Установив в процессе проведения проверок в порядке общего надзора, рассмотрения жалоб и обращений граждан наличие оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, или выявив в результате обобщения и анализа расследуемых уголовных дел и материалов по фактам сообщений о совершенных преступлениях нарушения закона, прокурор использует полномочия, предоставленные ему уголовно-процессуальным законом, в частности

39 См.: Карлин А. Б., Прокудина Л. А. Прокурор в арбитражном процессе // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1. С. 56—68.

приносит протесты на незаконные правовые акты, вносит представления, объявляет предостережения.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, согласно п. 4 ст. 27 Закона “О прокуратуре РФ” прокурор принимает меры, предусмотренные Гражданским процессуальным и Арбитражным процессуальным кодексами. Он имеет право:

предъявлять в суде иск в интересах конкретного лица либо коллектива;

вступать в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества и государства;

проверять законность и обоснованность принятого судом решения по гражданскому делу и в случае признания его незаконным или необоснованным приносить протест в соответствии со своей компетенцией;

обращаться в суд с требованием о признании противоречащих закону правовых актов недействительными.

Участие прокурора в разбирательстве гражданского дела обязательно в случаях, когда это предусмотрено законом или когда необходимость его участия в деле признана судом.

Возбуждение прокурором гражданского дела в суде общей юрисдикции.

В силу ст.ст. 4 и 41 ГПК РСФСР прокурор вправе подавать в суд иски, заявления о возбуждении дел особого производства и дел, вытекающих из административных правоотношений.

В п. 4 ст. 27 Закона “О прокуратуре РФ” установлено, что прокурор вправе возбудить гражданское дело, если пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права, либо нарушены права и свободы значительного числа граждан, а также если нарушение приобрело особое общественное значение. Вопрос о том, может ли пострадавший сам защитить свои права, имеет ли нарушение важное общественное значение, затронуты ли интересы государства, решает прокурор. Однако, направляя в суд заявление, он должен обосновать свою позицию.

Предъявлению иска в суд должны предшествовать прокурорская проверка и сбор необходимых материалов, подтверждающих предъявляемые требования. Это могут быть материалы проверки по жалобе в порядке общего надзора, материалы уголовных дел или материалы, собранные в порядке ст. 109 УПК РСФСР, иные проверочные и аналитические материалы. Затем

работник прокуратуры, осуществляющий надзор за законностью судебных постановлений по гражданским делам, определяет правовую базу и готовит соответствующее исковое заявление от имени прокурора, который принимает окончательное решение.

С принятым решением прокурор обязан ознакомить лицо, в интересах которого предъявляется иск, поскольку в случае отказа лица от претензий предъявление иска прокурором нарушает принцип диспозитивности, согласно которому “никто не может быть принужден к предъявлению иска против своей воли”. Если лицо отказывается от иска или в процессе настаивает на прекращении дела, прокурор должен заявить о прекращении дела.

Предъявив иск, прокурор выступает как сторона в процессе, но его положение имеет некоторые особенности. Прокурор не оплачивает судебную пошлину, в ходе процесса он не связан позицией, высказанной им при предъявлении иска, и интересами лица, в защиту которого был предъявлен иск. Если в ходе разбирательства прокурор убедился в том, что требования необоснованны или незаконны, то он действует только в соответствии с законом и должен отказаться от иска. Позиция прокурора не является обязательной для лица, в интересах которого предъявлен иск.

Поскольку прокурор, предъявивший иск, является стороной в процессе, то на нем лежит бремя доказывания, ему могут быть заданы вопросы. По завершении судебного разбирательства и прений прокурор выступает с заключением.

Следует отметить, что прокуроры все чаще используют гражданско-правовые средства защиты прав, свобод и законных интересов граждан⁴⁰. В основном ими направляются иски в связи с нарушением трудовых, жилищных, пенсионных и иных прав граждан. Вместе с тем в ряде случаев, и их достаточно большое количество, прокуроры остаются пассивными, в то время как именно от их инициативы зависит возмещение ущерба, причиненного государству, обществу, гражданам, защита конституционных прав граждан на труд, на безопасные условия труда, на благоприятную окружающую среду⁴¹. Весьма важна

⁴⁰ См.: Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М., 1998. С. 86.

⁴¹ См.: О практике использования прокурорами гражданско-правовых средств в целях борьбы с правонарушениями в социальной и

инициатива прокуроров при предъявлении исков о взыскании заработной платы. Как показывает практика, проводимые проверки и подготовка материалов для направления в суд инициируют выплату заработной платы еще до рассмотрения дел судами **42**.

В деле, возбужденном по инициативе третьих лиц, прокурор участвует, если обязательность его участия предусмотрена законом либо признана судом или прокурор сам проявил инициативу участия. В этих случаях прокурор не является стороной в процессе, а выступает как представитель органа, осуществляющего надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов Российской Федерации, и его участие — это участие от имени государства с целью обеспечения прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства. О положении прокурора в гражданском судопроизводстве хорошо сказал Генерал-прокурор России известный ученый Н. В. Муравьев: "...прокурор в своем слове суду должен усмотреть в этом частном споре интересы, относящиеся к общественному благу, и авторитетно высказаться в его пользу, помогая суду в своем решении так урегулировать спорные частные интересы, чтобы общественное благо, интересы всего общества, выраженные в законе, не пострадали" **43**.

Готовясь к вступлению в процесс по делу, которое возбуждено не им, прокурору следует изучить законы, на основании которых будет разрешаться спор, и ознакомиться с материалами дела. В процессе прокурор должен занимать активную позицию: участвовать в опросе истца, ответчика и свидетелей, в исследовании документов, при необходимости заявлять ходатайства о дополнительных доказательствах и материалах. Это важно, поскольку прокурор дает заключение по всем вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства, а по окончании прений сторон —

экономической сферах: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 7.08.97 г. № 8-15-97.

42 Справка Научного управления по надзору за законностью постановлений судов по гражданским делам в Управление по надзору за исполнением законов Генеральной прокуратуры РФ от 9.02.98 г. № 8-15-98.

43 Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: В 2 т. М., 1889. Т. 1. С. 23.

заключение с позиций закона о том, как, по его мнению, должно быть разрешено дело.

Участвуя в гражданском судопроизводстве, прокурор в соответствии с законом осуществляет надзор за законностью и обоснованностью судебных постановлений⁴⁴, принимает участие в кассационном рассмотрении гражданских дел⁴⁵, проверяет в кассационные сроки рассмотренные судом гражданские дела и опротестовывает незаконные или необоснованные решения.

Вступившие в законную силу решения суда, которые, по мнению прокурора, нарушают закон, он в соответствии с законом вправе в пределах своих полномочий опротестовать в порядке надзора либо сам, либо через вышестоящего прокурора.

Заявление прокурора о признании правового акта недействительным.

При проведении проверок в порядке общего надзора, разрешения жалоб и обращений граждан, предприятий, организаций прокурор может выявить противоречащий закону правовой акт. В таком случае он должен принять меры для его отмены. Как правило, прокурор приносит протест на незаконный правовой акт в орган или должностному лицу, которые его издали. Однако нередко протесты не рассматриваются длительное время либо необоснованно отклоняются. Поэтому прокурор должен решать вопрос о методе реагирования с учетом сложившейся в регионе практики, отношения соответствующих органов власти к требованиям прокурора и в соответствии со ст. 23 Закона “О прокуратуре РФ” направлять в суд заявления о признании незаконных правовых актов недействительными. Заявления прокуроров о незаконности правовых актов органов власти и должностных лиц субъектов Федерации должны рассматриваться областными, краевыми, республиканскими судами. Дела об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, Федерального Собрания РФ и Правительства РФ, об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан, подсудны Верховному суду РФ. Если правовой акт нарушает права и законные интересы предприя-

⁴⁴ Ст.ст. 35, 36 Закона “О прокуратуре РФ”.

⁴⁵ См.: Гражданский процесс: Учебник. С. 92, 93; Рохлин В. И. Указ. соч. С. 86—96.

тий, организаций и граждан-предпринимателей, заявление прокурора должно направляться в арбитражный суд.

Если незаконным правовым актом причинен ущерб конкретному гражданину или нарушены его личные неимущественные права, прокурор должен поставить вопрос о признании потерпевшего в качестве истца, нарушителя прав — в качестве ответчика, и дело должно рассматриваться в исковом порядке.

Участие прокурора в арбитражном процессе регламентируется Арбитражным процессуальным кодексом РФ и Законом “О прокуратуре РФ” и несколько отличается от его участия в общегражданском судопроизводстве. Главная задача прокурора в арбитражном процессе — защита публичных интересов в сфере хозяйственной деятельности и наряду с этим — защита законных прав и интересов субъектов предпринимательства, в том числе и граждан-предпринимателей, действующих без образования юридического лица.

При подготовке материалов для предъявления иска в арбитражном суде прокуроры должны использовать все выработанные практикой способы этой работы. Это и общеназорные проверки, и проверки поступающих жалоб от предпринимателей и граждан, интересы и права которых нарушены в процессе хозяйственной, финансовой и иной деятельности различных предприятий и организаций. Весьма важным и необходимым является обобщение материалов органов следствия и дознания, рассмотренных судами уголовных дел, анализ данных, которые получены в процессе осуществления надзора за соблюдением законов о несовершеннолетних и молодежи, за исполнением уголовных наказаний, а также при осуществлении надзора специализированными прокуратурами (транспортными, природоохранными и др.)⁴⁶.

Правом предъявления иска в арбитражном суде наделяется только прокурор субъекта Федерации и его заместители. Однако такой порядок не ущемляет возможностей других прокуроров, в том числе и прокуроров специализированных прокуратур, которые, и на это специально указано в приказе Генерального Про-

46 Карлин А. Б. Участие прокурора в арбитражном судопроизводстве как элемент многоотраслевого прокурорского надзора // Законность. 1999. № 5. С. 5—10.

курора РФ⁴⁷, обязаны проводить соответствующие проверки, подготавливать материалы и направлять их с проектом искового заявления соответствующему прокурору.

Статья 41 АПК РФ предусматривает право прокурора на обращение в арбитражный суд с исходом в защиту государственных и общественных интересов, однако это не означает, что прокурор не вправе обратиться с иском в защиту интересов конкретного гражданина, индивидуального предпринимателя, если эти интересы затрагивают и общественные и государственные интересы, имеют общественное значение⁴⁸.

Прокурор участвует по иску в процессе как сторона со всеми вытекающими из этого правами и обязанностями. Однако, прокурор не может вступить в арбитражный процесс и давать заключение как в общегражданском процессе. При несогласии с решением суда прокурор в арбитражном процессе приносит не протест, а подает жалобу. Однако, при установлении нарушений закона при постановке решения, в порядке надзора прокурор приносит протест.

Эти особенности не влияют на методы подготовки материалов, а лишь на форму реагирования и на полномочия при участии в процессе.

§ 4. Особенности прокурорского надзора за соблюдением прав граждан в банковской сфере

Переход страны к рыночной экономике потребовал универсализации банковского дела, расширения круга операций, выполняемых кредитными организациями. Большинство российских банков помимо осуществления расчетных операций привлекают вклады, предоставляют кредиты, ведут кассовое обслуживание клиентов, проводят международные расчеты, выпускают, покупают и продают ценные бумаги, покупают и продают валютные ценности, выдают гарантии, совершают другие операции, предусмотренные действующим законодательством.

47 Приказ № 59 от 24. 10. 1996 г. “О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе”. См. “Приказы Генерального Прокурора РФ” — приложение к курсу лекций Рохлина В. И. “Прокурорский надзор”. СПб., 1998. С. 47—53.

48 Гражданский процесс. Учебник / Под ред. В. А. Мусина, М. А. Чечиной, Д. М. Чечота. М., 1998. С. 399.

Однако в банковском деле наряду с позитивными процессами отмечается резкий рост числа правонарушений, причиняющих ущерб гражданам, организациям, государству и представляющих серьезную угрозу экономическим интересам общества. Частые публикации о неплатежеспособных банках, мытарствах их клиентов и вкладчиков породили стойкое убеждение, что банк — это отнюдь не самое надежное предприятие, а все попытки вернуть свои деньги обречены на неудачу. Не менее актуальны и проблемы, связанные с так называемыми “финансовыми пирамидами”. Достаточно вспомнить, что в результате преступной деятельности многочисленных финансовых компаний миллионы вкладчиков потеряли свои сбережения и надежды на возвращение этих средств практически нет. В подобных условиях прокурорский надзор за исполнением законодательства о банках и банковской деятельности выступает на первый план. При этом одним из важнейших направлений надзорной деятельности в этой сфере является предупреждение и пресечение нарушений прав граждан, в том числе граждан — индивидуальных предпринимателей, являющихся клиентами банков, вкладчиками, ссудополучателями, акционерами.

Как нам представляется, особенности прокурорского надзора в кредитно-банковской сфере в значительной степени определяются спецификой банковской деятельности. Во-первых, эта деятельность заключается в осуществлении банковских операций и иных сделок гражданско-правового характера, направленных на извлечение прибыли. Во-вторых, право на нее имеют только специально уполномоченные организации, зарегистрированные в установленном законом порядке и имеющие соответствующие лицензии. В-третьих, кредитные организации, и в первую очередь банки, получая прибыль от оборота денежных средств, рискуют не столько собственными, сколько привлеченными средствами, т. е. средствами своих клиентов. Именно с учетом этого обстоятельства действующее законодательство наделяет клиентов кредитных организаций широким спектром прав, а к самим организациям предъявляет достаточно жесткие требования, связанные с порядком их регистрации, лицензирования и совершения банковских операций. Невыполнение или ненадлежащее выполнение этих требований, являясь гражданско-правовым нарушением, создает предпосылки для совершения уголовно наказуемых деяний.

Основными направлениями прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих банковскую деятельность, являются надзор за деятельностью Центрального банка Российской Федерации.

ской Федерации⁴⁹ и его территориальных главных управлений и надзор за деятельностью кредитных организаций. Надзор может осуществляться лишь в пределах предоставленных прокурорам полномочий на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, т. е. на основании жалоб и обращений граждан, должностных лиц; сообщений средств массовой информации; материалов проверок контролирующих органов: Банка России, Госналогслужбы РФ, Федеральной комиссии по ценным бумагам, Федеральной службы по экспортному и валютному контролю, Федерального управления о несостоятельности (банкротстве); материалов дел, рассмотренных арбитражными судами и судами общей юрисдикции.

Квалифицированное проведение прокурорских проверок требует знания действующего законодательства о банках и банковской деятельности и связанного с ним гражданского, финансового, валютного, налогового законодательства.

Банковская деятельность представляет собой выполнение банковских операций специально уполномоченными организациями, которые зарегистрированы Банком России в качестве кредитных и имеют выданные Банком России лицензии на осуществление банковских операций⁵⁰.

К банковским операциям относятся: привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады; размещение указанных средств от своего имени и за свой счет; открытие и ведение счетов физических и юридических лиц; осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе и банков-корреспондентов по их банковским счетам; инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц; купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах; привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов; выдача банковских гарантий; осуществление переводов денежных средств по поручению физических

⁴⁹ Далее — Банк России.

50 О порядке регистрации и лицензирования кредитных организаций см.: О порядке применения федеральных законов, регламентирующих процедуру регистрации кредитных организаций и лицензирования банковской деятельности: Инструкция Банка России от 23.07.98 г. № 75.

лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов)**51**.

В соответствии с действующим законодательством кредитные организации подразделяются на банки и небанковские кредитные организации**52**.

Банки имеют потенциальное право совершать все или любые банковские операции. Это означает, что организация, зарегистрированная Банком России в качестве банка, получает право обращаться в Банк России за разрешением на выполнение той или иной банковской операции (операций), предусмотренной ст. 5 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”. Банки имеют исключительное право осуществлять в совокупности расчетные, кредитные и депозитные банковские операции. Банк России вправе зарегистрировать организацию в качестве банка, только если ее учредители намерены совершать все эти операции. Лишь банки могут привлекать денежные средства населения во вклады и ни одна иная организация не имеет права на осуществление данной операции**53**.

Небанковские кредитные организации могут совершать лишь отдельные банковские операции (как правило, одну-две). Перечень банковских операций и валюта, в которой они осуществляются, определяются Банком России для каждой конкретной организации. Причем такая деятельность является для организации вспомогательной, а не основной. Так, клиринговые учреждения, предназначенные для совершения клиринговых операций, вправе осуществлять ограниченное число банковских операций, поддерживающих выполнение клиринга**54** (например, открытие и ведение счетов клиентов и банков-корреспондентов, осуществление расчетов по поручению юридических лиц).

Помимо банковских операций кредитные организации имеют право на совершение иных сделок гражданско-правового харак-

51 О банках и банковской деятельности: Федеральный закон в ред. от 3.02.96 г. (ст. 5) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492; О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и Федеральный закон “О банках и банковской деятельности”: Федеральный закон от 31.07.98 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3829.

52 Ст. 1 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”.

53 Ст. 36 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”.

54 Клиринг — система безналичных расчетов, основанных на зачете взаимных требований и обязательств. Клиринг осуществляется через банки или специально созданные расчетные центры, палаты, дома — клиринговые учреждения, которые действуют на основании лицензии, выдаваемой Банком России.

тера в соответствии с гражданским законодательством России. Вместе с тем им запрещено заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью⁵⁵. Этот запрет, с одной стороны, не допускает объединения банковской с иными видами предпринимательской деятельности, с другой — не препятствует кредитным организациям заниматься иной (помимо банковской) предпринимательской деятельностью опосредованно. В данном случае речь идет о деятельности дочерних и зависимых юридических лиц, частью уставного капитала которых владеет кредитная организация и, как следствие, получает возможность контролировать эту деятельность, управлять ею. Следовательно, сам банк не вправе заниматься, например, торговлей, но он может создать на правах дочернего общества магазин по реализации заложенного имущества.

Исходя из вышесказанного, можно выделить три условия законности банковской деятельности. П е р в ы м условием является государственная регистрация организации в качестве банка либо небанковской кредитной организации.

Действующим законодательством правом на регистрацию кредитных организаций наделен только Банк России. Никакие иные органы, осуществляющие государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности, не вправе зарегистрировать организацию в качестве кредитной. Таким образом, проверка законности осуществления той или иной организацией банковской деятельности в первую очередь предполагает установление факта ее регистрации Банком России. Государственная регистрация кредитной организации подтверждается: 1) наличием в организации свидетельства о государственной регистрации, выданного Департаментом лицензирования банковской и аудиторской деятельности Банка России, а также устава и учредительного договора данной организации, на титульном листе которых проставлен штамп с указанием даты государственной регистрации и регистрационного номера; 2) наличием в территориальном главном управлении Банка России второго экземпляра свидетельства о государственной регистрации данной кредитной организации, второго экземпляра устава и учредительного договора, записи в регистре кредитных организаций, который ведет каждое главное управление Банка России по подведомственной ему территории; 3) наличием соответствующих сведений в Книге государственной регистрации кредитных организаций, которую ведет Банк России.

55 Ст. 5 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”.

Однако факт регистрации кредитной организации еще не дает ей права на выполнение банковских операций. Это право кредитная организация приобретает лишь после получения лицензии на выполнение банковских операций. Поэтому в т о р ы м условием законности банковской деятельности является наличие у кредитной организации соответствующей лицензии (лицензий).

Порядок лицензирования кредитных организаций имеет несколько особенностей. Во-первых, правом на выдачу лицензий наделен только Банк России. Во-вторых, основанием для выдачи кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций является оплата 100 % уставного капитала в течение одного месяца после получения ее учредителями уведомления о государственной регистрации⁵⁶. Неоплата или неполная оплата уставного капитала в этот срок является основанием для аннулирования решения о государственной регистрации кредитной организации. В-третьих, лицензия должна содержать перечень разрешенных кредитной организации банковских операций с указанием валюты, в которой они могут совершаться. Следовательно, осуществление банковской деятельности хозяйствующим субъектом, не зарегистрированным Банком России в качестве кредитной организации, или зарегистрированной кредитной организацией, не оплатившей в установленный срок своей уставный капитал, либо использование кредитной организацией ненадлежащим образом оформленной лицензии может свидетельствовать о незаконной банковской деятельности. В-четвертых, все лицензии подразделяются на выдаваемые вновь созданным банкам или небанковским кредитным организациям и дополнительные лицензии, которые предназначены для расширения их деятельности.

Вновь созданному банку могут быть выданы следующие виды лицензий:

1) лицензия на осуществление нижеперечисленных банковских операций со средствами в рублях (без права привлечения во вклады денежных средств физических лиц):

56 Согласно п. 6.15 Инструкции Банка России от 23.07.98 г. № 75-И территориальное учреждение Банка России (территориальное главное управление Банка России) направляет учредителям зарегистрированной кредитной организации уведомление о государственной регистрации с указанием реквизитов корреспондентского счета, открываемого для выполнения требований Федерального закона “О банках и банковской деятельности” об оплате 100 процентов уставного капитала в месячный срок с момента получения уведомления.

привлечение денежных средств юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);

размещение привлеченных во вклады (до востребования и на определенный срок) денежных средств юридических лиц от своего имени и за свой счет;

открытие и ведение банковских счетов юридических лиц и ссудных счетов физических лиц;

осуществление расчетов по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;

инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;

выдача банковских гарантий;

2) лицензия на осуществление нижеперечисленных банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения во вклады денежных средств физических лиц):

привлечение денежных средств юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);

размещение привлеченных во вклады (до востребования и на определенный срок) денежных средств юридических лиц от своего имени и за свой счет;

открытие и ведение банковских счетов юридических лиц и ссудных счетов физических лиц;

осуществление расчетов по поручению юридических и физических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;

инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;

купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;

выдача банковских гарантий.

При наличии данной лицензии банк вправе устанавливать корреспондентские отношения с неограниченным количеством иностранных банков;

3) лицензия на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов. На основании данной лицензии банк также вправе осуществлять другие операции с драгоценными металлами в соответствии с законодательством РФ. Может быть выдана банку одновременно с лицензией на осуществление бан-

ковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте.

Вновь созданной небанковской кредитной организации в зависимости от ее назначения могут быть выданы следующие виды лицензий:

1) расчетной небанковской кредитной организации — лицензия на осуществление нижеперечисленных банковских операций со средствами в рублях или в рублях и иностранной валюте:

открытие и ведение банковских счетов юридических лиц;

осуществление расчетов по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;

инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание юридических лиц;

купля-продажа иностранной валюты в безналичной форме⁵⁷;

2) организации инкассации — лицензия на осуществление инкассации денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов.

Таким образом, факт осуществления вновь созданным банком либо небанковской кредитной организацией иных банковских операций, кроме перечисленных выше, может свидетельствовать о незаконной банковской деятельности. При этом считаем необходимым отметить, что как вновь созданный банк, так и небанковская кредитная организация не могут получить лицензию на привлечение денежных средств граждан во вклады. Это право согласно ст. 36 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” предоставляется только банкам, с даты государственной регистрации которых прошло не менее двух лет. Следовательно, осуществление данной банковской операции небанковской кредитной организацией либо банком, с момента регистрации которого прошло менее двух лет, может свидетельствовать о незаконной банковской деятельности. В этом случае вкладчик в соответствии со ст. 835 ГК РФ вправе потребовать немедленного возврата суммы вклада, а также уплаты процентов на нее и возмещения сверх суммы процентов всех причиненных ему убытков⁵⁸.

⁵⁷ Вновь созданной расчетной небанковской кредитной организации может быть выдана лицензия, которая разрешает осуществлять не все, а лишь часть из перечисленных операций.

⁵⁸ Размер процентов определяется исходя из единой учетной ставки Банка России. Согласно п. 1 ст. 395 ГК РФ, когда сумма долга уплаче-

Расширение деятельности кредитной организации, т. е. увеличение круга выполняемых ею банковских операций возможно в результате получения дополнительных лицензий.

Действующему банку для расширения деятельности могут быть выданы следующие виды лицензий:

1) лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения во вклады денежных средств физических лиц)**59**.

При наличии данной лицензии банк вправе устанавливать корреспондентские отношения с неограниченным количеством иностранных банков;

2) лицензия на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов. Может быть выдана банку при наличии или одновременно с лицензией на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте;

3) лицензия на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях, которая позволяет осуществлять следующие виды банковских операций:

привлечение денежных средств физических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);

размещение привлеченных во вклады (до востребования и на определенный срок) денежных средств физических лиц от своего имени и за свой счет;

открытие и ведение банковских счетов физических лиц;

осуществление расчетов по поручению физических лиц по их банковским счетам;

4) лицензия на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях и иностранной валюте**60**.

на должником с просрочкой, судом при взыскании процентов применяется учетная ставка банковского процента на день фактического исполнения денежного обязательства, если договором не установлен иной порядок определения процентной ставки. При взыскании долга в судебном порядке и при отсутствии в договоре соглашения о размере процентов суд вправе определить, какую учетную ставку банковского процента следует применить: на день предъявления иска или на день вынесения решения суда. Причем законом или договором может быть предусмотрен иной размер процентов за пользование денежными средствами вкладчика. Подробнее об этом см.: О практике применения положений Гражданского кодекса РФ о процентах за пользование чужими денежными средствами: Постановление Пленума Верховного суда РФ и Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 8.10.98 г. № 13/14.

59 Перечень банковских операций, выполняемых при наличии данной лицензии, приведен выше.

Данная лицензия может быть выдана банку при наличии у него лицензии на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте;

5) генеральная лицензия. Может быть выдана банку, имеющему лицензию на осуществление всех банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте⁶¹.

Банк, получивший генеральную лицензию, имеет право в установленном порядке создавать филиалы за границей Российской Федерации и (или) приобретать доли (акции) в уставном капитале кредитных организаций-нерезидентов.

Из небанковских кредитных организаций расширить круг выполняемых операций могут только организации, осуществляющие операции по расчетам. Они могут получить лицензию на осуществление банковских операций со средствами в рублях или в рублях и иностранной валюте, дающую право на большее число операций, нежели это было предусмотрено первоначальной лицензией⁶².

Таким образом, незаконная банковская деятельность будет иметь место и в том случае, когда организация имеет соответствующую лицензию, но круг выполняемых ею банковских операций превышает предусмотренные лицензией пределы либо операции осуществляются с нарушением ее условий. Рассмотрим эту ситуацию на примере одной из наиболее распространенных банковских операций — купле-продаже наличной иностранной валюты, предусмотренной валютными лицензиями. Данная операция в большинстве случаев осуществляется банка-

60 Перечень банковских операций, которые можно совершать при наличии данной лицензии, аналогичен перечню операций, разрешенных лицензией на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях. Разница заключается в том, что данная лицензия дает право на совершение этих банковских операций как в рублях, так и в иностранной валюте.

61 Правом на получение генеральной лицензии наделены только те банки, с даты государственной регистрации которых прошло не менее двух лет.

62 В данном случае речь идет о небанковской кредитной организации, первоначальная лицензия которой давала ей право выполнять не все, а лишь часть операций из вышеприведенного перечня. Следовательно, такая организация может ходатайствовать перед Банком России о разрешении на осуществление иных операций, но в пределах установленного Банком России перечня. Например, если первоначальной лицензией не было предусмотрено право на куплю-продажу иностранной валюты в безналичной форме, то организация может расширить свою деятельность путем получения этой же лицензии, но уже предусматривающей данную операцию.

ми через сеть пунктов обмена иностранной валюты, которые, как правило, расположены вне помещений банка. В настоящее время существует практика размещения обменных пунктов в магазинах и иных общественных местах. Безусловно, это не является нарушением, но только при соблюдении требований Банка России, касающихся места нахождения обменных пунктов (помещений, в которых они располагаются) и организации их работы⁶³. Так, нарушением условий валютных лицензий при выполнении операций в пунктах обмена иностранной валюты являются: открытие банком пунктов обмена иностранной валюты на территории, не соответствующей требованиям, предъявляемым к месту их нахождения⁶⁴; создание обменных пунктов не уполномоченным на то филиалом банка либо его представительством⁶⁵; несоответствие помещений этих пунктов техническим требованиям⁶⁶; совершение в обменном пункте тех видов валютно-обменных операций, которые не предусмотрены Банком России⁶⁷; недоведение в установленном порядке до каждого клиента исчерпывающей информации о курсе покупки и продажи наличной иностранной валюты, о видах валютно-

63 Порядок организации работы обменных пунктов и совершения ими валютно-обменных операций определен инструкцией Банка России “О порядке организации работы обменных пунктов на территории Российской Федерации, совершения и учета валютно-обменных операций уполномоченными банками” от 27.02.95 г. № 27.

64 В соответствии с п. 2.1 Инструкции Банка России от 27.02.95 г. № 27 банк открывает обменные пункты только по своему месту нахождения на всей территории, подведомственной соответствующему главному территориальному управлению Банка России.

65 Согласно п. 1.7 Инструкции Банка России от 27.02.95 г. № 27 филиал уполномоченного банка может открывать обменные пункты только в случае, если ему предоставлено право на совершение валютно-обменных операций. Это право должно быть зафиксировано в положении о филиале, утвержденном уполномоченным органом управления банка. В соответствии со ст. 22 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” представительство кредитной организации не имеет права осуществлять банковские операции. Следовательно, открытие пунктов обмена иностранной валюты представительством банка является незаконным.

66 Помещения обменных пунктов, расположенных вне кассового узла банка либо вне здания банка, должны соответствовать “Техническим требованиям к кабине кассира обменного пункта”. См. об этом: Приложение № 2 к Инструкции Банка России от 27.02.95 г. № 27.

67 Перечень видов валютно-обменных операций, разрешенных к выполнению в пунктах обмена иностранной валюты, установлен п. 1.6 Инструкции Банка России от 27.02.95 г. № 27.

обменных операций, выполняемых данным пунктом, о правилах определения признаков подлинности и платежности денежных знаков в иностранной валюте, о комиссионном вознаграждении, взимаемом банком, о наличии свидетельства о регистрации обменного пункта в главном территориальном управлении Банка России⁶⁸. Вполне понятно, что перечислены далеко не все нарушения условий валютных лицензий, допускаемые при выполнении валютно-обменных операций, но даже они позволяют говорить о том, что невыполнение условий соответствующих лицензий может повлечь совершение уголовно наказуемых деяний (незаконную банковскую деятельность, мошенничество, хищения, уклонения от уплаты налогов с организаций) и нарушает права и законные интересы клиентов банков.

На наш взгляд, невыполнение условий лицензирования непосредственно связано с нарушением порядка проведения банковских операций. Поэтому третьим условием законности банковской деятельности является осуществление банковских операций в соответствии с правилами, определенными действующим законодательством.

Нарушения порядка проведения банковских операций могут иметь как уголовно-правовой, так и гражданско-правовой характер. Однако наиболее важной чертой, объединяющей экономические преступления, является то, что в подавляющем большинстве случаев их совершению предшествуют нарушения гражданско-правового характера. Так, неправомерная выдача банковских кредитов может создать условия не только для их незаконного получения, но и злостного уклонения от их возврата (погашения кредиторской задолженности). К таким неправомерным действиям, в частности, относятся: выдача кредитов без надлежащей проверки достоверности сведений о заемщике, его гарантах или поручителях, его финансовом состоянии, без погашения ранее полученных ссуд; несоблюдение требований обеспечения возвратности кредита либо прием в качестве залога ненадлежащего имущества⁶⁹. Несоблюдение банками порядка

⁶⁸ См.: п. 2.4 Инструкции Банка России от 27.02.95 г. № 27; Положение о порядке регистрации обменных пунктов уполномоченными банками. Утв. Письмом Банка России от 10.05.94 г. № 90 (в редакции Указания Банка России от 30.10.98 г. № 389-У).

⁶⁹ Более подробно о порядке предоставления банковских кредитов см.: Методические рекомендации к положению Банка России "О порядке предоставления (размещения) кредитными организациями денежных средств и их возврата (погашения)" от 31.08.98 г. Утв. Центральным банком РФ 5.10.98 г. № 273-Т.

открытия банковских счетов (открытие счетов без справки налоговой службы, подтверждающей постановку хозяйствующего субъекта на налоговый учет) влечет за собой различные правонарушения со стороны их клиентов. Это и осуществление предпринимательской деятельности фирмами, которые не зарегистрированы или не поставлены на налоговый учет, но тем не менее имеют банковские счета, и фиктивное банкротство клиентов банка, скрывающих на незарегистрированных банковских счетах денежные средства как самой организации, так и ее контрагентов.

Таким образом, выявление и пресечение нарушений, связанных с несоблюдением кредитными организациями установленных действующим законодательством и Банком России правил проведения банковских операций, позволяет устранить причины и условия, способствующие совершению уголовно наказуемых деяний. Однако при этом необходимо учитывать, что значительную часть клиентов банков составляют граждане. Следовательно, несоблюдение кредитными организациями правил проведения банковских операций может повлечь за собой нарушение прав граждан — участников банковских правоотношений.

Безусловно, одной лишь прокурорской проверки недостаточно для выяснения законности не только всех, но даже основных видов банковских операций, осуществляемых кредитной организацией. На наш взгляд, следует использовать возможности контролирующих органов, давая им конкретные поручения о проведении проверок, а также изучая материалы проверок, проведенных по их инициативе⁷⁰. Характер и направленность этих поручений зависит от той информации, которой обладает прокурор. Как нам представляется, необходимую информацию можно получить из нескольких источников. Это и жалобы и обращения граждан, должностных лиц, сообщения средств массовой информации о нарушениях, имевших место в конкретных кредитных организациях, и данные уголовной статистики, материалы уголовных дел о незаконной банковской деятельности, незаконном получении кредитов, злостном уклонении от пога-

⁷⁰ В соответствии со ст. 22 Федерального закона “О прокуратуре РФ” прокурор вправе требовать от руководителей и должностных лиц проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций с последующим представлением материалов прокуратуре, а также получать всю необходимую информацию.

шения кредиторской задолженности, лжепредпринимательстве, легализации (отмывании) денежных средств или имущества, приобретенных незаконным путем, незаконном получении и разглашении сведений, составляющих банковскую тайну, дел о преступлениях, связанных с банкротством кредитных организаций и злоупотреблениями при выпуске ценных бумаг. Весьма важным источником информации могут послужить жалобы, которые разрешались не только прокуратурой, но и иными правоохранительными органами, органами исполнительной власти, контролирующими органами, банком. Полученная информация поможет определить те направления деятельности кредитных организаций, которые должны быть подвергнуты наиболее тщательному контролю.

В свою очередь, изучение материалов проверок, проводимых главными территориальными управлениями Банка России, позволит выявить конкретные кредитные организации, допускающие в своей работе те или иные нарушения, а также характер этих нарушений, степень их распространенности.

Мы рассмотрим самую распространенную и, можно сказать, самую “спорную” банковскую операцию — депозитную⁷¹.

71 Выше мы отмечали, что проверку соблюдения законодательства кредитными организациями желательно предварять анализом материалов проверок, проводимых территориальными главными управлениями Банка России. Исходя из этого, мы приводим перечень документов Банка России, регламентирующих надзорную деятельность его территориальных учреждений по депозитным операциям: О мерах по обеспечению выполнения коммерческими банками обязательств перед вкладчиками: Письмо Банка России от 24.05.95 г. № 169 // Вестник Банка России. 1995. № 22; О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушение пруденциальных норм деятельности: Инструкция Банка России от 31. 03.97 г. № 59 (в ред. Указания Банк России от 2.06.98 г. № 249-У) // Российская газета (ведомственное приложение). 1997. 14 июня; Вестник Банка России. 1998. № 38; Положение об организации внутреннего контроля в банках. Утв. Приказом Банка России от 28.08.97 г. № 02-372; О применении мер воздействия к проблемным банкам, привлекающим вклады населения: Письмо Банка России от 22.09.97 г. № 012-15-1/788; О дополнительных мерах по защите интересов вкладчиков: Указание Банк России от 27.03.98 г. № 192-У (в ред. Указания Банка России от 2.07.98 г. № 274-У) // Финансовая газета. 1998. № 15; Организация некоторых мер, предусмотренных решением Совета директоров Банка России от 1.09.98 г. О мерах по защите вкладов населения в банках: Указание Банка России от 22.09.98 г. № 356-У (в ред. Телеграммы Банка России от 12.10.98 г.); О порядке работы специальных комиссий для изучения жалоб и заявлений вкладчиков банков, переда-

Суть данной операции состоит в привлечении денежных средств населения во вклады. Выполнять ее могут лишь те кредитные организации, которые, во-первых, зарегистрированы в качестве банка и с даты их регистрации прошло не менее двух лет, во-вторых, имеют соответствующую лицензию Банка России. Таким образом, речь идет о соблюдении первых двух условий законности банковской деятельности. Возникает вопрос, может ли гражданин лично убедиться в соблюдении этих условий? Согласно ст. 8 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” кредитная организация обязана по требованию физического лица предоставить лицензию на осуществление банковских операций, информацию о своей финансовой деятельности (бухгалтерский баланс и отчет о прибылях и убытках), аудиторское заключение за предыдущий год и ежемесячные бухгалтерские балансы за текущий год. Следовательно, отказ банка удовлетворить законные требования граждан не только нарушает их права и интересы, но также может свидетельствовать о том, что данная организация не является банком, или о том, что банк не имеет лицензии на привлечение денежных средств граждан во вклады либо ее действие приостановлено Банком России⁷², или о том, что банк испытывает определенные финансовые затруднения, что нашло отражение в вышеперечисленных финансовых документах.

В подобных случаях прокурору не следует ограничиваться только устранением допущенного нарушения. Необходимо выяснить причины, его породившие, ибо возможна ситуация, когда организация пытается поправить свое финансовое положение

ющих обязательства по вкладам населения в Сбербанк России: Указание Банка России от 5.11.98 г. № 402-У.

72 В данном случае речь идет о приеме новых вкладов от населения в период действия предписаний территориального главного управления Банка России о временном приостановлении операций по привлечению денежных средств от граждан. Согласно Инструкции Банка России от 31.03.97 г. к кредитным организациям, допустившим нарушение банковского законодательства и нормативных актов Банка России, могут быть применены принудительные меры воздействия. К таким мерам, в частности, относится ограничение проведения отдельных банковских операций на срок до шести месяцев, а также запрет на осуществление операций, предусмотренных выданной лицензией, на срок до одного года. Причем ограничение может распространяться как на одну, так и на несколько операций, в зависимости от допущенных нарушений. Принудительные меры воздействия вправе применять только надзорные органы в лице Банка России и его территориальных учреждений. Применение к кредитной организации вышеуказанных мер, как правило, оформляется в виде предписания.

ние за счет средств вкладчиков либо занимается незаконной банковской деятельностью. Поэтому в ходе прокурорской проверки, наряду с пресечением выявленного нарушения, следует проверить в территориальном главном управлении Банка России факт регистрации организации в качестве банка и наличие у нее соответствующей лицензии, ознакомиться с материалами проверок данной организации, аудиторским заключением и финансовой документацией. Такая проверка является обязательной в тех случаях, когда подобные действия со стороны работников банка продолжают длительно время.

Итак, предъявление банком документов, подтверждающих его легитимность, можно назвать первым этапом во взаимоотношениях с потенциальными клиентами. Вторым этапом является заключение договора банковского вклада (до востребования или срочного). Здесь следует иметь в виду, что, во-первых, согласно п. 3 ст. 840 ГК РФ при заключении договора банковского вклада банк обязан предоставить вкладчику информацию об обеспеченности возврата вклада⁷³. Информация об используемых банком способах обеспечения возврата вкладов может быть доведена до сведения вкладчиков, в частности, путем вывешивания в операционном зале соответствующих объявлений. Во-вторых, в соответствии со ст. 37 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» вкладчики свободны в выборе банка для размещения во вклады принадлежащих им денежных средств и могут иметь вклады в одном или нескольких банках. В-третьих, договор банковского вклада, заключенный с гражданином, является публичным. Из этого следует, что в соответствии со ст. 426 ГК РФ банк не вправе отказать гражданину в заключении депозитного договора и не может устанавливать различные условия договора для разных вкладчиков, включая выплату процентов по вкладу, а также оказывать какое-либо предпочтение одному вкладчику перед другим. Кроме того, все

73 Возврат вкладов граждан обеспечивается путем: а) обязательного страхования вкладов граждан за счет средств федерального фонда обязательного страхования вкладов (ст. 38 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»), который создается в соответствии со ст. 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»; б) введения субсидиарной ответственности Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований по долгам тех банков, в которых им принадлежит более 50 % уставного капитала (это прежде всего Сбербанк России); в) добровольного страхования вкладов (ст. 39 Закона «О банках и банковской деятельности»); г) использования традиционных способов обеспечения исполнения обязательств (ст. 329—381 ГК РФ).

юридические и физические лица (в том числе потенциальные клиенты банка) вправе получить информацию о видах и условиях принимаемых банком вкладов, об условиях действующих в настоящее время депозитных договоров⁷⁴. В случае необоснованного уклонения кредитной организации от заключения депозитного договора такой договор согласно п. 4 ст. 445 ГК РФ может быть заключен в принудительном порядке по решению суда. Более того, гражданин вправе потребовать взыскания убытков, вызванных уклонением от заключения договора, что также производится по решению суда.

Согласно ст. 836 ГК РФ договор банковского вклада должен быть заключен в письменной форме. Договор может быть оформлен путем составления единого документа в двух экземплярах, один из которых выдается вкладчику⁷⁵, путем выдачи вкладчику сберегательной книжки, сберегательного сертификата либо иного документа, отвечающего требованиям законодательства, банковских правил и обычаев делового оборота⁷⁶. При несоблюдении письменной формы договора банковского вклада он является ничтожным. В этом случае в соответствии со ст.ст. 1102 и 1107 ГК РФ средства, переданные банку во вклад, подлежат возврату как неосновательно полученные, а вкладчик вправе потребовать возмещения неполученных им доходов, в том числе начисления на сумму вклада процентов, предусмотренных ст. 395 ГК РФ.

В случае обнаружения фактов, подтверждающих нарушение прав граждан при заключении с ними договора банковского вклада, прокурор может предъявлять и поддерживать в суде иски в интересах пострадавших. Иск может быть предъявлен по просьбе гражданина либо по инициативе прокурора, если гражданин по уважительным причинам не в состоянии обратиться в суд или нарушены права значительного числа граждан, или нарушение приобрело особое общественное значение.

Договор банковского вклада согласно ст. 428 ГК РФ относится к договорам присоединения. Это означает, что условия такого договора определяются банком и, как следствие, гражда-

⁷⁴ См. об этом п. 4.5 положения Банка России “О порядке начисления процентов по операциям, связанным с привлечением и размещением денежных средств банками, и отражения указанных операций по счету бухгалтерского учета” от 26.06.98 г. № 39-П // Вестник Банка России. 1998. № 53—54.

⁷⁵ Ст. 36 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”.

⁷⁶ П. 1 ст. 836 ГК РФ.

нин лишен возможности влиять на содержание договора. Поэтому при проверке законности совершения депозитных операций самое пристальное внимание необходимо уделять тексту договоров банковского вклада.

Из материалов проверок, проводимых Банком России, следует, что к наиболее распространенным нарушениям относятся несоблюдение формы и неисполнение условий депозитных договоров⁷⁷. Так, неправильное оформление договоров выражается в отсутствии в них печатей, номеров, дат и подписей вкладчиков; наличии подписей лиц, не имеющих соответствующих полномочий; неуказании сроков возврата денежных средств и выплаты процентов; наличии неоговоренных исправлений, существенно меняющих условия договоров; отсутствии данных о размере процентных ставок в случаях досрочного изъятия вклада или задержки возврата денежных средств вкладчику либо досрочного возврата денежных средств по инициативе банка; отсутствии четких условий продления депозитных договоров; отсутствии договоров пролонгации и заявлений клиентов на продление депозитного договора. Нередко в договоры срочного вклада включаются условия, на которых заключаются договоры до востребования (например, за банком закрепляется право в одностороннем порядке изменять процентную ставку).

Ненадлежащее выполнение условий депозитных договоров заключается, как правило, в различного рода недоплатах, в частности, начислении, не полном начислении или невыплате процентов по вкладу, одностороннем изменении процентных ставок. Имеют место случаи одностороннего переоформления банками договоров на новые сроки без согласия и ведома клиента, а нередко — невыполнение основного обязательства банка — возврата вклада.

Вполне понятно, что вышеперечисленные нарушения самым непосредственным образом затрагивают права и законные интересы граждан. Так, одностороннее изменение процентных ставок по срочным вкладам противоречит ст.ст. 310, 838 ГК РФ и ущемляет конституционные права граждан, предусмотренные ст.ст. 19, 55 Конституции РФ. Указанные нормы устанавливают, что, во-первых, односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение условий договора (если это не

⁷⁷ Депозитный договор не имеет строго регламентированной формы, но он должен быть составлен с соблюдением требований, предъявляемых к такого рода документам в соответствии с нормами глав 9, 28, 29 ГК РФ.

связано с осуществлением предпринимательской деятельности) не допускаются, кроме случаев, когда это предусмотрено законом. Во-вторых, размер процентной ставки по договору срочного банковского вклада с гражданином не может быть односторонне уменьшен банком, если иное не предусмотрено законом. Конституционным судом РФ подобная практика признана неправомерной, а ч. 2 ст. 29 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” — не соответствующей ст.ст. 34 и 55 Конституции РФ⁷⁸. Таким образом, в отсутствие закрепленных в федеральном законе оснований для снижения процентных ставок по срочным вкладам банк не вправе предусматривать в заключаемых с гражданами договорах условие, позволяющее ему снижать процентные ставки в одностороннем порядке.

Возникает вопрос, насколько правомерно одностороннее изменение процентных ставок по вкладам до востребования? Такой случай прямо указан в п. 2 ст. 838 ГК РФ: если иное не предусмотрено договором банковского вклада, банк вправе изменять (уменьшать или увеличивать) размер процентов, выплачиваемых на вклады до востребования. При уменьшении размера процентов новый их размер применяется к вкладам по истечении месяца с момента соответствующего сообщения вкладчику⁷⁹.

В материалах проверок Банк России указал, что, как правило, банки чрезмерно завышают размер процентных ставок и создают другие благоприятные условия по депозитам инсайдеров⁸⁰. Например, по так называемому вкладу “Юбилейный” на лицевые счета работников банка за счет средств фонда материального поощрения перечислялась материальная помощь в размере месячного должностного оклада под 100 % в месяц с ежемесячным перечислением начисленных процентов на краткосрочный вклад под 180 %. Проверяющими отмечено, что по вкладам работников банка применялись льготные ставки в размере 160 %

⁷⁸ Постановление Конституционного суда РФ от 23.02.99 г. № 4-П // Российская газета. 1999. 3 марта.

⁷⁹ Об уменьшении процентной ставки вкладчик может уведомляться под расписку, по почте заказным письмом с уведомлением о вручении и т. п. Способ уведомления вкладчика может быть согласован в договоре (например, по модему, факсу и т. п.).

⁸⁰ К категории инсайдеров относятся физические лица — акционеры банка, имеющие более 5 % акций, директора и члены Совета банка, члены кредитного комитета и руководители дочерних структур банка. Другими словами — это представители “высшего эшелона” работников банка.

годовых с ежедневным начислением процентов и их капитализацией; по вкладам до востребования — в размере 200 % годовых с ежемесячной капитализацией процентов; по “бизнес-вкладам” — в размере 1200 % годовых с ежемесячной выплатой процентов. Причем положение, когда для работников банка и для иных клиентов действуют два различных уровня ставок, нередко закрепляется в официальном порядке⁸¹. Источниками средств для таких вкладов служат заработная плата, материальная помощь, потребительские кредиты. Например, выданный работнику банка потребительский кредит затем перечисляется во вклад с процентной ставкой в два-три раза выше кредитной. Отмечаются случаи, когда вклады не имеют соответствующего источника.

Подобная практика порождена стремлением решить вопросы материального стимулирования сотрудников в нарушение действующего законодательства, что наносит ущерб финансовому положению и престижу банка. Расходы, связанные с такого рода нарушениями, нередко компенсируются путем ужесточения условий для клиентов.

Ответственность банка по депозитному договору наступает в следующих случаях: за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по обеспечению возврата вклада; ухудшение условий обеспечения; принятие депозита от граждан неуполномоченным лицом или с нарушением законодательства о вкладах; невозврат вклада, его неправомерное удержание или невыплату процентов⁸². Во всех перечисленных ситуациях вкладчик вправе потребовать от банка немедленного возврата суммы вклада, а также, в зависимости от характера нарушения, уплаты процентов на сумму вклада и возмещения причиненных убытков.

Деятельность прокурора по надзору за соблюдением законодательства кредитными организациями, в том числе и при выполнении ими депозитных операций, ограничена рамками ст. 26 Закона “О банках и банковской деятельности”. Исходя из этого,

81 Согласно п. 4.5 Положения Банка России от 26.06.98 г. № 39-П банк не вправе оказывать предпочтение своим акционерам (участникам) перед другими клиентами, т. е. устанавливать иные условия привлечения денежных средств (более высокую процентную ставку, более частый период капитализации (причисления) процентов), которые размещаются клиентами на одинаковых условиях (по суммам, срокам и др.).

82 П. 4 ст. 840, пп. 1, 2 ст. 835, п. 2 ст. 837, ст. 395 ГК РФ.

основными направлениями работы прокурора являются проверка правомерности заключения депозитных договоров и проверка соблюдения их условий. В ходе проверок необходимо выяснить, имеется ли в банке внутреннее положение о порядке проведения депозитных операций (о приеме вкладов населения) либо иной документ, регламентирующий порядок приема вкладов и выплату процентов по ним⁸³. Подобные документы должны быть утверждены уполномоченным органом управления банка. Если такие документы отсутствуют, следует установить причину их отсутствия и выяснить, чем руководствуются сотрудники банка при проведении депозитных операций (в первую очередь при приеме вкладов, начислении и выплате процентов по ним), в том числе в случаях, когда вкладчики — сотрудники и акционеры (участники) банка. На основании имеющейся информации провести выборочную проверку договоров банковского вклада⁸⁴ на предмет их соответствия нормам действующего законодательства⁸⁵. Проверить правильность оформления договоров и соблюдение их условий, своевременность выплаты процентов на вклады и их расчет. Следует обратить внимание на процентные ставки по депозитам работников банка и сравнить их с процентными ставками за выданные в те же сроки кредиты. При этом необходимо иметь в виду, что высокие ставки платы за кредит могут быть вызваны срочной по-

83 В соответствии с Положением Банка России от 28.08.97 г. № 509 банки должны обеспечить наличие документов, регулирующих их деятельность, в том числе и документов, определяющих политику привлечения средств и порядок открытия и обслуживания счетов клиентов. Перечень внутренних документов, которые должны быть приняты соответствующим органом руководства банка, определен п. 2 приложения 1 к вышеуказанному Положению Банка России.

84 Вполне понятно, что проверить все договоры, заключенные банком, просто невозможно, поэтому речь может идти только о выборочной проверке. Другой вопрос, из чего исходить при отборе договоров. Представляется, что критерий отбора заложен в характере информации, послужившей основанием для прокурорской проверки. Это может быть проверка правомерности условий, на которых заключены договоры, либо действий банка в ходе выполнения этих договоров, проверка только договоров до востребования либо срочных договоров за определенный период времени; договоров, по которым изменялась процентная ставка; переоформленных (продолженных) договоров; договоров с истекшими сроками либо заключенных с сотрудниками банка.

85 Прежде всего речь идет о нормах главы 44 ГК РФ.

требностью банка в ресурсах, например для выполнения обязательств перед вкладчиками.

Если банк проводит операции со сберегательными сертификатами, следует проверить: зарегистрирован ли их выпуск в территориальном главном управлении Банка России; соответствуют ли бланки сертификатов предъявляемым требованиям (качество бумаги, наличие степеней защиты и необходимых реквизитов); соблюдены ли требования, предъявляемые к хранению бланков сертификатов, являющихся документами строгой отчетности; ведется ли учет проданных банком сертификатов (ведение регистрационного журнала)⁸⁶.

Выявленные нарушения необходимо систематизировать, с тем чтобы определить их характер и распространенность⁸⁷; установить, какие конкретно нормы права и конституционные права граждан были нарушены; выяснить, не причинен ли гражданам материальный ущерб и в чем конкретно он выразился; определить ответственность как банка, являющегося стороной, нарушившей обязательства по договору, так и конкретных сотрудников банка, допустивших эти нарушения. Безусловно, мы приводим лишь примерный и в значительной степени абстрактный перечень подлежащих выяснению вопросов. В зависимости от выявленных нарушений он может быть уточнен или изменен.

В тех случаях, когда выявлены нарушения гражданско-правового характера, прокурор должен принимать меры к их пресечению, используя соответствующие формы прокурорского реагирования, привлекать виновных к ответственности, решать вопрос о возмещении ущерба, причиненного гражданам, при необходимости предъявлять в интересах пострадавших иски и затем поддерживать их в суде. За умышленное невыполнение требований прокурора, в том числе за отказ в предоставлении информации, материалов прокурор вправе привлекать виновных к административной ответственности, предусмотренной ст. 165¹⁰

86 См. об этом: Ст. 844 ГК РФ; О внесении изменений и дополнений в письмо Банка России “О депозитных и сберегательных сертификатах банков” от 10.02.92 г. № 14-3-20; Указание Банка России от 31.08.98 г. № 333-У // Бизнес и банки. 1998. № 38.

87 Не исключено, что в случае выявления серьезных нарушений, имеющих массовый характер, может встать вопрос о необходимости проведения проверки (в том числе и аудиторской) с участием представителей Банка России (главного территориального управления Банка России).

Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Если в действиях конкретного сотрудника банка усматриваются признаки преступления — выносить постановление о возбуждении уголовного дела.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Андреева Т. Подведомственность и подсудность // Закон. 1995. № 9.
- Басков В. И.. Прокурорский надзор: Учебник. М., 1996.
- Бойков А. Д. Третья власть в России. М., 1997.
- Гражданский процесс: Учебник / Под ред. В. А. Мусина, М. А. Чечиной, Д. М. Чечота. М., 1998.
- Гражданское право: Учебник: В 2 т. / Под ред. А. Г. Калпина, А. И. Масляева М., 1997. Ч. 1.
- Гражданское право: Учебник: В 2 ч. / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого М., 1996. Ч. 1.
- Карлин А. Б. Участие прокурора в арбитражном судопроизводстве как элемент многоотраслевого прокурорского надзора. Законность. 1999. № 5.
- Карлин А. Б., Прокудина Л. А. Прокурор в арбитражном процессе // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 1.
- Карлин А., Печерский В. Прокурор в арбитражном процессе // Законность. 1995. № 9.
- Комментарий к Федеральному закону “О прокуратуре РФ”. М., 1996.
- Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М., 1998.
- Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период. М., 1994.
- Прокурорский надзор в РФ: Учебник / Под ред. Ю. Е. Винокурова М., 1997.
- Пугинский В. Доказательства // Законность. 1995. № 9.
- Рохлин В. И. Прокурорский надзор в РФ: Курс лекций. СПб., 1998.
- Рохлин В. И., Стуканов А. П. Прокурорский надзор за соблюдением законности по делам об административных правонарушениях: Учебное пособие. СПб., 1997.
- Скуратов Ю. И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12.
- Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997.
- Советская прокуратура: Сборник документов. М., 1981.

О Г Л А В Л Е Н И Е

| | |
|--|----|
| Предисловие..... | 3 |
| Глава I. ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА И ПРАВООТНОШЕНИЯ. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ..... | 6 |
| § 1. Виды гражданских прав и правоотношений..... | — |
| § 2. Особенности гражданско-правового метода регулирования имущественно-стоимостных и личных неимущественных правоотношений..... | 9 |
| Глава II. СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЛИЧНЫХ НЕИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН..... | 15 |
| § 1. Разрешение органами исполнительной власти и контролирующими органами заявлений о нарушении прав и свобод граждан..... | — |
| § 2. Защита имущественных и личных неимущественных прав граждан в судах общей юрисдикции..... | 18 |
| § 3. Особенности защиты прав и свобод граждан в арбитражном суде..... | 24 |
| Глава III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОХРАНЕ И ЗАЩИТЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЛИЧНЫХ НЕИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН..... | 28 |
| § 1. Правовые основания деятельности прокуратуры по защите гражданских прав..... | — |
| § 2. Организация прокурорского надзора за соблюдением имущественных и личных неимущественных прав граждан..... | 31 |
| § 3. Деятельность прокурора по защите имущественных и личных неимущественных прав граждан в порядке гражданского судопроизводства..... | 35 |
| § 4. Особенности прокурорского надзора за соблюдением прав граждан в банковской сфере..... | 40 |
| Рекомендуемая литература..... | 61 |

Наталья Алексеевна ДАНИЛОВА,
кандидат юридических наук, доцент

Александр Николаевич КОРЖОВ,
кандидат юридических наук, доцент

Михаил Алексеевич ПАВЛЮЧЕНКО,
старший преподаватель

Виктор Иванович РОХЛИН,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

ОХРАНА ИМУЩЕСТВЕННЫХ
И ЛИЧНЫХ НЕИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ
ГРАЖДАН И ПРАВОЗАЩИТНАЯ
ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ

Учебное пособие

ЛР № 020979 от 17 апреля 1995 г.

Редактор Н. Я. Ёлкина
Компьютерная правка и верстка
Т. И. Сьюлгина, Н. В. Валерьянова
Корректор Н. В. Валерьянова

Подписано к печати 24.04.2000 Печ. л. 4,0 Уч.-изд. л. 4,0
Тираж 500 экз. (1-й завод 1 — 300) Заказ 1427

Редакционно-издательский отдел
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44

Отпечатано с оригинал-макета в печатно-множительной лаборатории
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ