

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

© 2016 Бут Надежда Дмитриевна

доктор юридических наук, заведующий отделом НИИ
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, г. Москва, 2-я Звенигородская ул., д. 15
E-mail: ndbut@mail.ru

Прокуроры наделены законом комплексом универсальных полномочий, предоставляющих широкие возможности как для пресечения нарушений законов о защите права частной собственности, так и для формирования необходимой законодательной базы в данной сфере. Это участие прокуратуры в правотворческой деятельности, процессуальные и надзорные полномочия, с помощью которых прокуроры успешно защищают право частной собственности в различных сферах отношений.

Ключевые слова: прокурор, полномочия, частная собственность, защита, предприниматель.

История цивилизации свидетельствует о том, что наиболее динамичное экономическое развитие достигается там и тогда, где и когда обеспечивается всеобщее признание и эффективная государственная защита частной собственности, которая “есть основа подлинной независимости человека и его уверенности в завтрашнем дне”¹. Не случайно Конституция РФ провозглашает частную собственность как одну из основ конституционного строя Российской Федерации, устанавливая, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (п. 2 ст. 8).

Положения Конституции, обеспечивающие право частной собственности, развиваются в различных отраслях законодательства - не только в гражданском но и административном, уголовном и др. (все нормы права, закрепляющие и защищающие принадлежность материальных благ конкретным лицам).

Надзор же за точным исполнением соответствующих законодательных норм осуществляют прокуроры, *наделенные законом комплексом универсальных полномочий*, предоставляющих широкие возможности как для выявления и пресечения нарушений законов о защите права частной собственности, так и для формирования необходимой законодательной базы в этой сфере.

В данной связи отметим участие прокуратуры в *правотворческой деятельности*. Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов впра-

ве вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”). На уровне же субъектов Российской Федерации органы прокуратуры могут наделяться и правом законодотворческой инициативы, благодаря которой зачастую принимаются необходимые для обеспечения права собственности нормативные правовые акты.

Так, прокуратурой Тамбовской области² была выявлена необходимость внесения изменений в Законы Тамбовской области, регулирующие основания приобретения права собственности на жилые помещения, в том числе законы, определяющие порядок формирования списков граждан, имеющих право на приобретение жилья, построенного на земельных участках Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства; порядок обеспечения жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы, и др. В целях устранения возникших противоречий федеральному законодательству прокуратурой области в порядке предоставленной ст. 55 Устава (Основного Закона) Тамбовской области законодательной инициативы был разработан и направлен в Тамбовскую областную думу проект закона области “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Тамбовской области”. Данный проект одобрен, соответствующий закон впоследствии принят.

Если говорить о защите права частной собственности физических лиц, то в первую очередь

следует отметить **процессуальные полномочия**. С 15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства РФ (КАС РФ), который существенно изменил порядок обращения прокуроров в суд, в том числе по делам о защите права частной собственности. В соответствии со ст. 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц. При этом административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Схожие полномочия в сфере гражданских правоотношений закреплены в ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), которая до вступления в силу КАС РФ охватывала и сферу публичных правоотношений, в том числе отношений граждан с органами государственной власти и местного самоуправления, которыми допускались многочисленные факты незаконного ограничения частной собственности.

Существенное значение для эффективной защиты частной собственности имеет реализация прокурорами процессуальных полномочий на возбуждение дел об административных правонарушениях (ст. 28.4 Кодекса административных правонарушений Российской Федерации - КоАП РФ). Возбуждение прокурорами производств по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.1, 7.12, 7.17, 7.19, 7.21 - 7.23.2, 7.27, 7.27.1 из гл. 7 КоАП РФ "Административные правонарушения в области охраны собственности", и привлечение к соответствующей административной ответственности виновных лиц являются сдерживающим фактором для многих потенциальных правонарушителей.

В соответствии со ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) прокурор вправе выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Направление таких материалов прокурором в следственные

органы (органы дознания) и возбуждение по ним уголовных дел по ст. 158 - 159.1, 159.4, 159.6 - 168 из гл. 21 УК РФ "Преступления против собственности" с очевидностью свидетельствуют о важной роли органов прокуратуры в системе защиты частной собственности, в том числе уголовно-правовыми методами.

В связи с тем что основные ограничения права собственности вводятся незаконными нормативными правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления, особую актуальность имеет **надзор за законностью издаваемых поднадзорными прокуратуре органами правовых актов, затрагивающих право частной собственности** и актуализируются полномочия по опротестованию незаконных нормативных правовых актов и обращению в суд с заявлением о признании таких актов недействующими. До введения в действие КАС РФ производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части осуществлялось по правилам, установленным гл. 24 ГПК РФ. В настоящее время производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов регулируется гл. 21 КАС РФ.

Так, в Кировской области прокурорами оспорено 79 незаконных муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих разрешительный порядок рубки зеленых насаждений на участках, находящихся в собственности физических и юридических лиц и не относящихся к системе городского озеленения.

Прокурором Ивановской области принесен протест на отдельные нормы Порядка рассмотрения заявок и оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, устанавливавшие неопределенные и формальные основания для отказа в оказании поддержки на стадии приема документов и их рассмотрения, что создавало административные барьеры реализации хозяйствующими субъектами своих прав. Акт прокурорского реагирования рассмотрен и удовлетворен.

Приводя надзорными средствами в соответствии с действующим законодательством незаконные нормативные правовые акты, ограничивающие право собственности граждан, **прокуроры не только осуществляют изменения отдельных положений или отмену соответствующих НПА, но и стремятся компенсировать иму-**

**щественный вред пострадавшим от их при-
менения.**

Например, прокуратура Оренбургской области³ выявила несоответствие отдельных норм Областной целевой программы “Социальное развитие села до 2012 года” федеральному законодательству. Указанная программа предоставляла сельчанам, решившим приобрести жилье в сельской местности, меры государственной поддержки в виде социальной выплаты из регионального бюджета, полностью компенсирующей расходы, связанные с улучшением жилищных условий. Вместе с тем законодатель ущемил в правах отдельных участников программы - семьи, вступившие в нее на стадии строительства домов, получали выплаты не в полном объеме, а лишь в размерах, необходимых для окончания стройки. В судебном порядке прокуратура добилась внесения изменений в нормы регионального законодательства, устанавливающие необоснованный порядок осуществления указанных социальных выплат. Кроме того, за 2013-2014 гг. по искам прокуратуры Оренбургской области в интересах 8 сельских семей состоялись судебные решения о взыскании в их пользу дополнительно начисленных сумм на общую сумму около 2 млн 250 тыс. руб. Все решения суда исполнены.

Используя указанные выше полномочия, прокуроры защищают частную собственность как граждан, так и предпринимателей в различных сферах правоотношений. Причем при применении всего арсенала прокурорских средств в каждой области можно выделить наиболее распространенные или эффективные полномочия прокурора.

Повсеместно прокурорами выявляется и устраняется широкий пласт нарушений права частной собственности **в жилищной сфере и сфере ЖКХ.**

В жилищной сфере наиболее действенным полномочием по восстановлению нарушенного права собственности является обращение прокурора в суд в защиту имущественных интересов социально незащищенных категорий граждан, которые по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не могут сами обратиться в суд.

Например, прокуратурой Московского района г. Калининграда проведена проверка по обращению 79-летней гражданки А., которая

страдает психическим заболеванием и продала свою квартиру, находясь в момент заключения сделки в состоянии недееспособности. Прокурор обратился в суд с иском о признании договора купли-продажи квартиры недействительным. Судом требования прокурора удовлетворены, квартира возвращена в собственность заявительницы.

В ряде случаев права граждан, лишившихся собственности (жилого помещения или земельного участка) в результате чрезвычайных обстоятельств, **нарушаются неправомерными действиями органов государственной власти и местного самоуправления при предоставлении мер социальной поддержки, безвозмездных субсидий на улучшение жилищных условий.** Гражданам, имеющим право на возмещение причиненного вследствие чрезвычайной ситуации ущерба, вменяется необоснованная обязанность по отказу от собственности на жилье (земельный участок) как условие получения меры социальной поддержки. В результате граждане заключают с Комитетами по управлению имуществом грубо нарушающие их право собственности договоры безвозмездной передачи в муниципальную собственность земельных участков, квартир и иного имущества с целью получения мер социальной поддержки, что противоречит нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68 “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”. По искам прокуроров подобные договоры, как правило, признаются недействительными, суд обязывает вернуть в собственность граждан неправомерно переданное муниципалитетам имущество.

В настоящее время усилена роль органов прокуратуры в защите права собственности граждан **в сфере жилищно-коммунального хозяйства.**

В данной области наиболее распространенными мерами являются принесение протестов на незаконные нормативные правовые акты, которыми зачастую устанавливаются необоснованные тарифы на услуги предприятий ЖКХ, а также внесение представлений об устранении нарушений, как правило, в управляющие компании, не обеспечивающие должную сохранность, ремонт общего имущества собственников многоквартирных жилых домов, рациональное использование денежных средств, полученных от жильцов в качестве оплаты за оказанные услуги.

Так, в Ленинградской области судами удовлетворено 156 исков Волховской городской прокуратуры об обязанности управляющих организаций произвести текущий ремонт подъездов многоквартирных жилых домов.

Нельзя не отметить многочисленные нарушения **права собственности граждан судебными приставами-исполнителями**, в связи с чем прокурорами принимаются своевременные и адекватные меры прокурорского реагирования. В данной сфере правоотношений, как правило, применяется обращение прокурором в суд в защиту социально уязвимых категорий граждан или направление в порядке ст. 37 УПК РФ материалов для решения о возбуждении уголовного дела.

По материалам проверки прокуратуры одного из районов Рязанской области, направленным в следственные органы в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, было возбуждено два уголовных дела по ч. 3 ст. 160 УК РФ (“Присвоение или растрата”) в отношении судебного пристава-исполнителя К., который, используя свое служебное положение, присвоил вверенные ему денежные средства по исполнительным производством в отношении двух граждан.

Важным направлением деятельности прокуратуры, непосредственно относящимся к сфере защиты права частной собственности всех категорий граждан, является надзор за исполнением законодательства о защите прав **обманутых дольщиков** - соинвесторов долевого жилищного строительства. Неисполнение обязательств по строительству и предоставлению жилья, неэффективное использование денежных средств соинвесторов, их хищения и другие злоупотребления со стороны застройщиков приводят к нарушению законных имущественных прав десятков тысяч граждан. В данном случае актуализируется предоставленное прокурору полномочие обращаться в суд с заявлением в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц и возможности прокурора по защите права частной собственности граждан не ограничивается защитой права лишь определенных категорий граждан. В силу повышенной социальной опасности незаконного расходования средств участников долевого строительства жилья и фактов их хищения актуализируются также и уголовно-правовые средства защиты права частной собственности.

Так, прокуратурой Новосибирской области направлено в суд уголовное дело по обвинению одного из руководителей организации-застрой-

щика в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ в связи с хищением денежных средств 650 граждан, переданных по договорам долевого участия в строительстве жилых домов в размере свыше 1 млрд руб.

Ввиду особого внимания, уделяемого руководством страны в последние годы **вопросам защиты прав предпринимателей, существенную значимость приобретает защита прокурорами их права собственности.**

При рассмотрении частной собственности предпринимателей в качестве объекта прокурорского надзора **особого внимания прокуроров требует законность оснований приобретения или изъятия права собственности предпринимателей.** Полагаем, что если говорить о сферах, где эффективность надзорной деятельности по защите права собственности предпринимателей наиболее высока, то они в основном касаются приобретения или изъятия собственности предпринимателей в процессе реализации органами власти разрешительных и регулирующих функций.

В рамках рассмотрения обращений предпринимателей, поступающих в прокуратуру, можно назвать следующие сферы, связанные с разрешительными и регулируемыми функциями, нарушения в которых существенным образом затрагивают право собственности предпринимателей:

1. Государственная поддержка предпринимательства - финансовая и имущественная; субсидирование субъектов предпринимательской деятельности.

На данном направлении достаточно распространены принесение протестов на незаконные правовые акты и внесение представлений об устранении нарушений. Немаловажное значение имеет и право законодательной инициативы на уровне субъектов РФ, когда зачастую прокуратура инициирует принятие необходимых нормативных правовых актов по государственной поддержке предпринимательства. Так, в нарушение Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” во многих субъектах Российской Федерации не обеспечивалась разработка и реализация региональных и муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства. Только благодаря прокурорскому вмешательству эти программы разработаны и приведены в соответствие с федеральным законодательством, обеспечивается их надлежащее финансирование соглас-

но ст. 179 Бюджетного кодекса РФ и фактическая реализация.

В нормативных правовых актах прокурорами зачастую выявляются основания для неправомерного отказа в предоставлении поддержки, в связи с чем такие акты опротестовываются.

2. Проведение конкурсных процедур.

Наиболее распространенной мерой является внесение прокурором представлений об устранении нарушений права собственности хозяйствующих субъектов.

Повсеместно установлены нарушения прав предпринимателей вследствие неисполнения государственными и муниципальными заказчиками обязательств по оплате товаров (работ, услуг). Выявленный в 2015 г. прокурорами субъектов Российской Федерации совокупный объем долга по государственным и муниципальным контрактам составляет около 20 млрд руб.

Только по результатам рассмотрения представления прокуратуры Орловской области правительством области перечислены бюджетные средства ОАО "О..." в счет оплаты выполненных указанной организацией работ по реконструкции участка автомобильной дороги, что, в числе прочего, позволило погасить задолженность по заработной плате в размере 4,5 млн руб. перед 218 работниками организации.

Органами прокуратуры пресекаются нарушения имущественных прав субъектов предпринимательской деятельности, связанные с неоплатой государственными и муниципальными заказчиками выполненных хозяйствующими субъектами работ и услуг, а также с включением заказчиками в государственные и муниципальные контракты незаконных условий, в том числе о возможности отсрочки платежей по контрактам по мере поступления денежных средств, об освобождении заказчика от ответственности за просрочку оплаты выполненных подрядчиком работ.

3. *Антимонопольная сфера* в связи с тем, что большинство так называемых административных барьеров, ограничивающих право собственности предпринимателей, связаны с нарушениями именно антимонопольного законодательства.

Поскольку большинство административных барьеров вводятся незаконными нормативными правовыми актами, наиболее действенной мерой для восстановления нарушенного права собственности является принесение протестов или обра-

щения в суд с заявлениями об оспаривании незаконных правовых актов.

Мерами прокурорского реагирования достаточно успешно устраняются следующие административные барьеры, ограничивающие право собственности предпринимателей.

- **введение необоснованных процедур и запретов** для предпринимателей, необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, а также создание дискриминационных условий для отдельных хозяйствующих субъектов;

- **возложение на предпринимателей не предусмотренных действующим законодательством обязанностей**, установления не предусмотренных законом условий.

4. *Земельные правоотношения, в том числе предоставление земельных участков предпринимателям* (нарушения при предоставлении земельных участков, незаконное повышение ставок арендной платы за земельные участки; необоснованное изменение границ земельных участков и др.).

Только в Республике Марий Эл по инициативе прокуроров в соответствии с требованиями федерального законодательства приведено 122 административных регламента предоставления услуг в сфере земельных отношений.

Специфическим направлением надзорной деятельности по защите права частной собственности является участие прокуроров в противодействии **незаконному завладению предприятиями и имущественными комплексами (рейдерство)**.

В связи с повышенной социальной опасностью данного явления основным способом восстановления нарушенного права собственности выступают меры уголовно-правового характера.

В Оренбургской области своевременные действия прокуратуры и межмуниципального отдела МВД РФ позволили предотвратить незаконное завладение девятью объектами недвижимого имущества закрытого акционерного общества общей стоимостью свыше 118 млн руб. Приговором суда лицу, виновному в совершении преступлений, назначено наказание в виде трех лет лишения свободы.

¹ Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. Москва, 1978.

² URL: <http://prokuratura-tambov.ru/news/show/id/6304>.

³ URL: <http://www.orenprok.ru/news-link/news/2014/10/14/14oct14-3>.