

**ОБЖАЛОВАНИЕ В СУД ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ,
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

С.В. ПРОКОФЬЕВ

С.В. Прокофьев, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Значительное место в практике судов общей юрисдикции занимают дела об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. В частности, обжалуются действия органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. При разрешении указанных дел у судов возникает немало сложностей.

У. обратился в Зюзинский межмуниципальный народный суд с жалобой на неправомерные действия Управления Федеральной службы налоговой полиции (далее - УФСНП) РФ по г. Москве, в которой просил обязать УФСНП РФ по г. Москве вернуть ему вексель КБ "Легион" N 000024 серия АБ на сумму 6000000 руб., вексель ОАО "Домодедовская производственная компания" на сумму 5000000 руб. ВП N 002, векселя ООО "РКК-Фарм" N 3036317 на сумму 6000000 руб. и N 3036319 - 3036323 на сумму 1000000 руб. каждый (далее - Векселя).

Свои требования У. мотивировал тем, что 27 декабря 2001 г. на основании постановления N 2/2/1-13887 о проведении проверки налогоплательщика и распоряжения N 2/2/1-13878 о проведении оперативно-розыскных мероприятий сотрудниками налоговой полиции г. Москвы были обследованы помещения КБ "Инвестиционный Промэнергобанк" (далее - Банк). У. работал в должности заместителя начальника управления развития указанного Банка. При обследовании банковских помещений из личного

сейфа У. в служебном кабинете были изъяты Векселя. Векселя, выданные КБ "Легион" и ООО "РКК-Фарм", являются ценными бумагами с бланковыми индоссаменентами. У. утверждал, что является законным векселедержателем векселей, выданных КБ "Легион" и ООО "РКК-Фарм", и что все изъятые у него Векселя не имеют отношения к деятельности Банка. Письмом от 28 января 2002 г. на имя начальника оперативного управления УФСНП по г. Москве У. обратился с просьбой вернуть изъятые у него Векселя. В ответном письме от 28 марта 2002 г. N 2/2/1-3174 УФСНП по г. Москве отказало У. в возврате Векселей в связи с тем, что "оснований, по которым векселя, изъятые в ходе обследования в ООО "Инвестиционный Промэнергобанк", могут быть признаны законно принадлежащими Вам, нет". В соответствии с указанным письмом в УФСНП РФ по г. Москве рассматривается вопрос о признании Векселей бесхозяйными с последующим взысканием в доход бюджета, и Векселя не могут быть возвращены У. до окончания процесса. По мнению У., действия налоговой полиции являются незаконными.

В судебное заседание представитель заявителя явился, требования жалобы поддержал. Представитель УФСНП РФ по г. Москве требования жалобы не признал, указывая на то, что действия сотрудников УФСНП РФ по г. Москве не нарушали прав и свобод У. Сотрудники налоговой полиции действовали в соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации N 1025 от 10 июля 1996 г. "О неотложных мерах по укреплению правопорядка и усилению борьбы с преступностью в г. Москве и Московской области". Представитель УФСНП по г. Москве заявил, что сотрудниками налоговой полиции ведутся оперативно-розыскные мероприятия по установлению законного собственника векселей.

В ходе рассмотрения дела в связи с полученным У. отказом УФСНП РФ по г. Москве вернуть указанные Векселя У. уточнил требования жалобы и просил признать незаконными действия УФСНП РФ по г. Москве, выразившиеся в немотивированном отказе вернуть ему изъятые из его личного сейфа Векселя.

Решением Зюзинского районного суда г. Москвы от 22 октября 2002 г. У. было отказано в удовлетворении жалобы. Суд установил в решении, что "в данном случае имеет место спор о праве, т.к. заявитель в своей жалобе представляет доказательства, а также доводы, которые могут свидетельствовать о праве собственности". Суд признал, что действия УФСНП России по г. Москве в отношении У. были совершены без нарушения действующего законодательства.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 20 января 2003 г. решение суда было оставлено без изменения.

Не согласившись с решениями судов, У. обратился с жалобой в порядке надзора в Президиум Московского городского суда. Определением Президиума Московского городского суда от 30 октября 2003 г. решение Зюзинского районного суда г. Москвы от 22 октября 2002 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 20 января 2003 г. были отменены и дело направлено на новое рассмотрение в тот же суд в ином составе суда.

При новом рассмотрении дела У. уточнил требования жалобы и просил суд обязать УФСНП по г. Москве возвратить ему Векселя.

24 февраля 2004 г. Зюзинский межмуниципальный районный суд рассмотрел заявление У. об оспаривании действий УФСНП РФ по г. Москве об отказе в возврате ему изъятых Векселей и удовлетворил его. Суд признал незаконным отказ УФСНП по г. Москве вернуть Векселя У. В связи с тем что спорные Векселя согласно письму УФСНП РФ по г. Москве от 12 мая 2003 г. были переданы Департаменту финансов г. Москвы, суд отказал У. в удовлетворении его заявления в части обязания УФСНП РФ по г. Москве возвратить ему Векселя.

В связи с рассмотрением жалобы У. на действия УФСНП по г. Москве возник ряд вопросов.

1. Существуют ли основания для отнесения изъятых из личного сейфа У.

векселей к бесхозяйному имуществу? В соответствии с п. 1 ст. 225 ГК РФ бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен, либо вещь, от права собственности на которую собственник отказался. Изъятые векселя находились в личном сейфе У., установленном в его кабинете с санкции заместителя председателя правления Банка (л.д. 14). Векселя, выданные КБ "Легион" и ООО "РКК-Фарм", являются ордерными ценными бумагами с бланковыми индоссаменентами. У. представил в суд акт приема-передачи 6 (шести) векселей ООО "РКК-Фарм" N 3036317, 3036319-23 от 12 ноября 2001 г., подтверждающий передачу ему указанных векселей "на ответственное хранение с правом реализации". Передача У. во владение векселя КБ "Легион" N 000024 серия АБ на сумму 6000000 руб. подтверждается другими доказательствами. Так как У. основывает свое право на Векселя, выданные ООО "РКК-Фарм" и КБ "Легион", на непрерывном ряде индоссаментов, из которых последний является бланковым, он является законным векселедержателем (ст. ст. 145 - 146 ГК РФ, п. 16 Положения о переводном и простом векселе, утвержденного Постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1937 г.), а значит, и собственником векселей с точки зрения вексельного права. Указание в акте приема-передачи 6 (шести) Векселей ООО "РКК-Фарм" на то, что Векселя передаются У. не в собственность, а на ответственное хранение с правом реализации, означает, что между индоссантом и индоссатом существуют другие отношения, не связанные с векселем и регулируемые общими нормами гражданского права. Указанные отношения предположительно могут быть отношениями между комиссионером и комитентом. Но для вексельных отношений особые условия передачи векселя, предусмотренные в акте приема-передачи и не оговоренные в векселе, в том числе условие о том, что вексель передается индоссату не в собственность, а на иных условиях, не имеют никакого значения.

Из материалов дела неясно, какой индоссамент совершен на векселе ОАО "Домодедовская производственная компания" ВП N 002, и передавался

ли он во владение У. Мы предполагаем, что указанный вексель, скорее всего, является ценной бумагой с ордерным индоссаментом, совершенным не в пользу У., а в пользу другого лица. Указанный вексель также мог не передаваться во владение У. Тем не менее вексель ОАО "Домодедовская производственная компания" ВП N 002 также нельзя отнести к бесхозному имуществу, так как индоссамент, совершенный на векселе, содержит указание на нового индоссата - законного собственника векселя.

Таким образом, изъятые из личного сейфа У. Векселя не относятся к бесхозному имуществу. Никаких доказательств обратного УФСНП по г. Москве не представило. Указание в письме УФСНП по г. Москве N 2/2/1-3174 от 28 марта 2002 г. на то, что изъятые Векселя не принадлежат У. на праве собственности, необоснованно в части, касающейся векселей ООО "РКК-Фарм" и КБ "Легион".

2. В соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации N 1025 от 10 июля 1996 г. "О неотложных мерах по укреплению правопорядка и усилению борьбы с преступностью в г. Москве и Московской области" (далее - "Указ Президента РФ N 1025") органам внутренних дел г. Москвы и Московской области, федеральным органам налоговой полиции, таможенным органам Российской Федерации и органам налоговой службы Российской Федерации разрешено до внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство при обнаружении бесхозного имущества, в том числе денежных средств в рублях и иностранной валюте, не учтенного в бухгалтерских документах юридических лиц, производить его изъятие с последующей передачей в соответствии с федеральным законодательством в собственность государства.

Указ Президента РФ N 1025 в момент издания не соответствовал Закону Российской Федерации от 24 июня 1993 г. "О федеральных органах налоговой полиции". В соответствии с указанным Законом на федеральные органы налоговой полиции не могут быть возложены функции по изъятию бесхозного имущества, так как налоговая полиция должна заниматься

совершенно другими вопросами. Задачами налоговой полиции являются: выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений; обеспечение безопасности деятельности государственных налоговых инспекций, защиты их сотрудников от противоправных посягательств при исполнении служебных обязанностей; предупреждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых органах. В соответствии со ст. 2 Закона "О федеральных органах налоговой полиции" на федеральные органы налоговой полиции не могут быть возложены задачи, не предусмотренные указанным Законом. Пункт 3 Указа Президента РФ N 1025 нарушает ст. 2 и возлагает на федеральные органы налоговой полиции задачи, не предусмотренные Законом. Позднее п. 3 Указа Президента РФ N 1025 был признан утратившим силу с 1 июля 2003 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 25 ноября 2003 г. N 1389.

Представляется, что Зюзинский межмуниципальный районный суд в своем решении от 22 октября 2002 г., оценивая законность отказа УФСНП по г. Москве вернуть Векселя У., должен был отметить противоречие п. 3 Указа Президента РФ N 1025 Конституции Российской Федерации и действующим федеральным законам и указать в мотивировочной части судебного решения, что п. 3 Указа Президента РФ N 1025 не применяется при рассмотрении и разрешении жалобы У. (ст. 12 ГК РФ, п. 4 ст. 198 ГПК РФ).

3. При разрешении судом дел, возникающих из публичных правоотношений, в том числе об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, суду отводится более активная роль в рассмотрении дела, чем в исковом производстве. Суд не связан доводами и основаниями заявленных требований (п. 3 ст. 246 ГПК РФ). Суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела (п. 2 ст. 249 ГПК РФ).

При рассмотрении жалобы У. на действия УФСНП по г. Москве суд

должен был определить, какие обстоятельства имеют значение для дела, какой стороне надлежит их доказывать, вынести обстоятельства на обсуждение, даже если стороны на какие-либо из них не ссылались. В соответствии с п. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для отказа в возврате У. Векселей, возлагаются на УФСНП по г. Москве.

Суд должен был проверить все возможные основания для изъятия и удержания Векселей налоговой полицией. Представитель налоговой полиции в качестве обоснования совершенных действий сослался на п. 3 Указа Президента РФ N 1025. В то же время в результате изъятия Векселей был составлен протокол изъятия от 27 декабря 2001 г., в соответствии с которым изъятие Векселей было произведено на основании ст. 11 Закона РФ "О федеральных органах налоговой полиции", п. 8 ч. 1 ст. 6, п. 1 ст. 15 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности". Таким образом, другим возможным основанием для изъятия и удержания Векселей из личного сейфа У., которое должен был проверить суд, был п. 1 ст. 15 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности".

Согласно п. 1 ст. 15 при решении задач оперативно-розыскной деятельности органы, уполномоченные ее осуществлять, имеют право производить при проведении оперативно-розыскных мероприятий изъятие предметов, материалов и сообщений, а также прерывать предоставление услуг связи в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации. Несмотря на то что п. 1 ст. 15 допускает неоднозначное толкование, следует сделать вывод о том, что органы, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность, вправе производить изъятие предметов при проведении оперативно-розыскных мероприятий тогда, когда нет угрозы жизни и здоровью лица, а также когда нет угрозы безопасности Российской Федерации. Изъятие по смыслу п. 1 ст. 15 Федерального закона "Об

оперативно-розыскной деятельности" является мерой обеспечения оперативно-розыскной деятельности. Действующее законодательство не определяет порядок и последствия изъятия предметов по п. 1 ст. 15. В то же время из текста п. 1 ст. 15 следует, что срок изъятия предметов должен быть ограничен "решением задач оперативно-розыскной деятельности". В противном случае ограничение прав и свобод граждан в результате изъятия предметов вошло бы в противоречие с конституционно значимыми целями, предусмотренными в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Согласно ст. 2 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" задачами оперативно-розыскной деятельности являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Одним из оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий в помещении Банка 27 декабря 2001 г. могли быть сведения об уклонении Банка от уплаты налогов. Мы предполагаем, что перед УФСНП по г. Москве могла стоять задача раскрыть преступление, а также выявить и установить лиц, его совершивших. Это следует из письма УФСНП по г. Москве в адрес председателя правления Банка N 46/4894 от 14 ноября 2002 г. В соответствии с указанным письмом "уголовное дело N 106915, возбужденное по факту уклонения от уплаты налогов с ООО КБ "Инвестиционный Промэнергобанк" по признакам преступления, предусмотренного п. "г" ч. 2 ст. 199 УК РФ, 25 сентября 2002 г. прекращено по основаниям, предусмотренным п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (за отсутствием состава преступления)", т.е. 28 марта 2002 г., в день отказа УФСНП по г. Москве вернуть изъятые Векселя У., уголовное дело по факту уклонения от

уплаты налогов с Банка, в связи с которым 27 декабря 2001 г. в помещении Банка были проведены оперативно-розыскные мероприятия и изъятие векселей, не было прекращено.

Из материалов дела видно, что Зюзинский межмуниципальный народный суд не исследовал указанные обстоятельства в судебном заседании, а УФСНП по г. Москве не выполнило своей профессиональной обязанности по доказыванию законности своих действий по изъятию Векселей и отказу в их возврате. УФСНП по г. Москве должно было подтвердить соблюдение установленного порядка для принятия распоряжения N 2/2/1-13878 о проведении оперативно-розыскных мероприятий в помещении Банка, а также объяснить, какие задачи оперативно-розыскной деятельности выполнялись при изъятии Векселей 27 декабря 2001 г. и отказе в их возврате 28 марта 2002 г. В свою очередь, Зюзинский межмуниципальный народный суд должен был предложить УФСНП по г. Москве представить соответствующие доказательства, а также запросить сведения об уголовном деле N 106915, возбужденном по факту уклонения Банка от уплаты налогов.

В связи с тем что УФСНП по г. Москве не доказало законность своих действий, суды должны были удовлетворить заявление У.

Таким образом, следует признать, что определение Президиума Московского городского суда по делу N 44г-675 от 30 октября 2003 г. и решение Зюзинского межмуниципального районного суда от 24 февраля 2004 г. являются законными. В то же время основания для удовлетворения жалобы У., предусмотренные в мотивировочной части определения президиума Московского городского суда от 30 октября 2003 г. и решения Зюзинского межмуниципального районного суда от 24 февраля 2004 г., не соответствуют закону.

4. 24 февраля 2004 г. Зюзинский межмуниципальный народный суд вынес решение об удовлетворении заявления У. об оспаривании действий УФСНП по г. Москве. В то же время, в связи с тем что Федеральная служба

налоговой полиции упразднена с 1 июля 2003 г. согласно Указу Президента РФ от 11 марта 2003 г. и УФСНП по г. Москве передало спорные Векселя Департаменту финансов г. Москвы (письмо УФСНП по г. Москве от 12 мая 2003 г.), суд отказал У. в удовлетворении его требования о возврате Векселей.

Поскольку удовлетворение заявления У. не привело к полной защите его прав и к возврату ему Векселей, возникает вопрос о том, какими средствами он располагает для восстановления своих прав.

Представляется, что в данном случае У. мог обратиться в суд с иском к УФСНП по г. Москве о виндикации Векселей. После передачи Векселей Департаменту финансов г. Москвы У. мог заявить ходатайство о замене ненадлежащего ответчика надлежащим, т.е. о замене УФСНП по г. Москве на Департамент финансов г. Москвы в качестве надлежащего ответчика.

В связи с предъявлением иска о виндикации на У. была бы возложена обязанность по доказыванию права собственности или права законного владения Векселями. В то же время УФСНП по г. Москве могло быть привлечено к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований на предмет спора.

5. Первоначальная жалоба У. содержала требование к суду о возврате Векселей и не содержала требование о признании незаконными действий УФСНП по г. Москве. Из ст. ст. 239.1 - 239.2 ГПК РСФСР, действовавших во время подачи У. жалобы, следует, что жалоба на действия государственных органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан, должна содержать требование о признании соответствующих действий незаконными. Новый ГПК РФ, который вступил в силу с 1 февраля 2003 г., прямо предусматривает в п. 1 ст. 247, что в заявлении должно быть указано, какие действия (бездействие) должны быть признаны незаконными. В случае отсутствия такого требования в заявлении суд должен вынести определение об оставлении заявления без движения и предоставить заявителю срок для исправления недостатков. Зюзинский межмуниципальный районный суд

принял заявление У. и не обратил внимания на указанный недостаток, содержащийся в его заявлении. В последующем заявлении У. об уточнении требований жалобы отмеченный недостаток был исправлен, и основания для оставления заявления У. без движения отпали.

Для оформления ссылки на данную публикацию:

Прокофьев С.В. Обжалование в суд действий и решений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность // Комментарий судебной практики. Выпуск 10 / под ред. К.Б. Ярошенко. М.: Юридическая литература, 2004. С. 152 - 159.