

*П.С. ФИЛИППОВ,  
Е.А. КУЗНЕЦОВ*

## **Иск в защиту общественных интересов как метод борьбы с коррупцией**

В статье рассматривается проблематика исков в защиту неопределенного круга лиц в современной России. Отмечается эффективность этого правового механизма в борьбе со злоупотреблениями и коррупцией. Одновременно подчеркиваются наличие преград, с которыми связано его использование в РФ, фактический запрет на подачу таких исков отдельными гражданами, общую слабость законодательного регулирования этой категории исков. В качестве возможного ориентира при реформировании законодательства рассматривается практика стран англосаксонской правовой семьи.

**Ключевые слова:** коррупция, защита общественных интересов, иски в защиту неопределенного круга лиц, групповые иски.

The article discusses the problems of claims in favor of an indefinite number of persons in modern Russia. The authors note the effectiveness of this legal mechanism to combat the abuse and corruption. At the same time they emphasize the presence of obstacles, which linked its use in Russia, de facto ban on filing such lawsuits by individual citizens, the general weakness of legal regulation of this category of claims. As a possible reference point for law reform the practice of Anglo-Saxon family is considered.

**Keywords:** corruption, actions in defense of an indefinite number of persons, class actions.

События в арабском мире опять продемонстрировали: коррупция, бюрократический произвол и управленческая неэффективность могут привести к социальным потрясениям. В этом свете перспективы России выглядят отнюдь не радужными. Конечно, наша страна отличается от Туниса или Египта, но больна она примерно теми же самыми “недугами”. И если не проводить соответствующего институционального “лечения”, то ей грозит либо повторение арабского опыта, либо дальнейшая деградация.

Таким образом, борьба с коррупцией, установление в России режима прозрачности и принятие более высоких стандартов этики актуальны, как никогда. Здесь речь идет даже не о модернизации страны, а о том, как она может сохранить хотя бы какой-то потенциал роста. Какие же предложения по исправлению ситуации сейчас озвучиваются?

Пока что конструктивные идеи ограничиваются необходимостью вернуть в жизнь России политическую конкуренцию. То есть привести в деятельность элит некую со-

---

*Филиппов Петр Сергеевич – директор Независимого центра по изучению методов борьбы с коррупцией (Санкт-Петербург).*

*Кузнецов Евгений Александрович – научный редактор книжного издательства “Норма” (Санкт-Петербург).*

ревновательность – открытую, законодательно оформленную, процедурно определенную и основанную на волеизъявлении электората. Более конкретные предложения, как правило, сводятся к следующему перечню: наделение парламента дополнительными полномочиями; предоставление дополнительных прав и гарантий оппозиции; обеспечение независимости СМИ; реформа судебной системы, и т.д.

Разумеется, все эти меры полезны и своевременны. Однако, помимо этих базовых условий, можно вычлениить и иные, более частные, механизмы. Например, категорию исков в защиту неопределенного круга лиц, существующую в российском законодательстве, но действующую в предельно стесненных условиях.

## Иски в защиту неопределенного круга лиц в российских условиях

Защита общественных интересов (интересов большой группы лиц или неопределенного круга лиц) в судебном порядке, осуществляемая самими гражданами и их объединениями, – перспективное направление в борьбе с коррупцией, неэффективностью органов власти и частных компаний, “правовым нигилизмом” россиян. Делать подобный вывод заставляет простая логика. Прокуратура в РФ по объему своих полномочий – объективно одно из самых сильных среди соответствующих ведомств мира [Петрухин, 2003]. Однако, уровень коррупции в России и объем ее теневой экономики заставляют усомниться в том, что прокуратура адекватно использует свой арсенал средств и справляется со своими обязанностями.

Таким образом, появление в обществе новых акторов, которые могли бы играть роль конкурента и, одновременно, помощника прокуратуры, – насущное требование современности. (В первом случае такие акторы доводили бы до внимания судов дела о тех нарушениях, которые прокурорские работники “упустили”, – с умыслом или без него. Во втором – они бы выполняли роль добровольных помощников, указывающих сотрудникам прокуратуры на происходящие нарушения.) Однако, как упоминалось выше, “свобода маневра” таких акторов сильно ограничена.

Российские исследователи уже выпустили ряд обстоятельных работ, посвященных анализу исков в защиту неопределенного круга лиц в российском законодательстве и праве других стран. В их числе нельзя не отметить [Елисеев, 2006; Аболонин, 2011]. В этих изданиях можно найти всю необходимую информацию по данному вопросу. При этом все же имеет смысл привести ряд общих сведений об исках в защиту неопределенного круга лиц в России, чтобы сделать наши предложения по нововведениям в российском законодательстве более ясными.

Иски в защиту неопределенного круга лиц предусмотрены ст. 46 Гражданского процессуального кодекса (ГПК) РФ. Согласно ей, в **предусмотренных законом** случаях органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Такие случаи в настоящее время предусматриваются, в соответствии со ст. 45 ГПК РФ, Федеральными законами “О защите прав потребителей” и “О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг”. Возможность обращения в суд в защиту неопределенного круга лиц косвенно предусмотрена и в ряде других актов, например в Федеральном законе “О защите конкуренции на рынке финансовых услуг”.

На основе вышеизложенного можно сделать важное заключение: *право на иск в защиту неопределенного круга лиц в российском законодательстве не является универсальным*. То есть для подачи такого иска требуется специальное упоминание о возможности это сделать в тексте того или иного закона. Перечень же таких законов явно невелик.

У отдельных граждан права на подачу подобных исков сейчас *de facto* нет. Законодатель наделил таким правом лишь прокуратуру, ряд прочих госорганов, органы местного самоуправления, а также некоторых юридических лиц. Так, закон “О защите прав потребителей” предусматривает право обращаться в суд с иском в защиту

неопределенного круга лиц исключительно для органов местного самоуправления (ст. 44), общественных объединений потребителей (ст. 45), а также уполномоченного федерального органа исполнительной власти по контролю в области защиты прав потребителей, иных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг) (ст. 46).

Наконец, при подаче иска в защиту интересов неопределенного круга лиц преследуется, в первую очередь, публичный интерес – пресечение противоправной деятельности какой-либо организации в интересах неопределенного круга лиц. **Непосредственно в таких делах вопрос о возмещении ущерба не решается.** Соответственно, российское законодательство не предоставляет должных стимулов при подаче подобных исков.

Чем объяснить подобные ограничения? Формальной причиной является то, что законодательство Российской Федерации принадлежит к романо-германской правовой семье. А для нее характерно доминирование фигуры прокурора в качестве защитника общественных интересов. Именно он должен осуществлять надзор за общественными отношениями, выявлять нарушения и преследовать подозреваемых. Частная инициатива при осуществлении правосудия в странах романо-германского права исторически отнюдь не приветствовалась. Кроме того, континентальная правовая традиция толкает на то, чтобы придать каждому рассматриваемому случаю максимально “индивидуальный” порядок: заявитель должен, как правило, доказать, что были нарушены именно его права, указать на причиненный именно ему ущерб, и т.д.

Однако взгляд на мировой опыт показывает, что во многих “романо-германских” странах данный фактор теряет актуальность. И тенденция эта дала о себе знать отнюдь не вчера: “расширение индивидуальных прав... увеличение разнообразия и автономии частных организаций... делают западные правовые семьи более гетерогенными... Это движение в сторону внутреннего многообразия и сложности обозначает, что общее право и романо-германское право... сходятся...” [Merryman, 1981, p. 357]. Так, возможность подавать иски в защиту широкого круга лиц (*class actions*) предусмотрена в законодательстве целого ряда стран континентальной правовой семьи. Например, исследователи считают интересным случай Бразилии [Gidi, 2003].

Понятно, что все эти страны по-своему адаптируют уже зарекомендовавшие себя образцы. Однако реформы отталкиваются от успешного англосаксонского опыта, органично включающего в себя защиту общественных интересов отдельными гражданами. Поэтому целесообразно обратиться именно к нему, чтобы понять, в какую сторону должна развиваться ситуация в России.

## Опыт США

В странах общего права защита общественных интересов и интересов достаточно больших групп населения осуществляется в форме *class actions* (групповых исков). Наиболее богата история подобных исков в США. Это, разумеется, не случайно, так как американская система: “(1) основана на очень сильной традиции соперничества, (2) приводится в движение адвокатской практикой антрепренерского характера, (3) вполне освоена в системе непростого судебного законодательства, (4) осложнена хитросплетениями всеобъемлющей двойной системы судов” [Silberman, 1999, p. 201].

Что же собою представляет, в самых общих чертах, групповой иск по-американски? Во-первых, к участию в групповом процессе допускаются как общественные организации, так и граждане, никак не связанные между собой. Истцами может быть одно или несколько лиц. Достаточно общность интересов или способов защиты (для группового ответчика) [Newberg, Conte, 1992]. Подобная общность интересов членов группы должна быть признана судом посредством принятия соответствующего постановления.

Во-вторых, институт группового иска универсален. Он используется в любых сферах, где возникают конфликты, затрагивающие интересы значительного числа граждан, – в трудовых, корпоративных, потребительских и иных правоотношениях. Подача группового иска не требует, как в России, специальной фиксации в тексте закона, регулирующего какую-либо отдельную сферу. Судебное решение распространяется на всех членов группы, даже если иск подавало одно лицо. В случае проигрыша процесса судебное решение также действует в отношении всей группы [Yeazell, 1987, p. 1].

Переходя от общего к частному, целесообразно подробнее раскрыть действующие в США нормы федерального права, регулирующие групповые иски. Итак, один или несколько членов группы вправе предъявить иск или отвечать по нему от имени всех членов группы, если группа граждан настолько многочисленна, что участие в процессе всех членов группы на практике невозможно. Истцу достаточно обосновать неудобство или обременительность индивидуальных исков членов группы. Доказательства точного числа членов группы не требуется.

Для предъявления группового иска требуется также, чтобы в основе конфликта лежали вопросы права или факта, общие для всех членов группы. Впрочем, суду достаточно, чтобы в иске присутствовал хотя бы один такой вопрос. Также необходимо, чтобы исковые требования или возражения на иск были однотипны для всех членов группы. На практике суд просто проверяет, нет ли антагонизма в позициях членов группы. Наконец, обязательное условие – стороны судебного процесса должны добросовестно и адекватно защищать интересы группы. На суд возлагается обязанность, чтобы отсутствующие лица были надлежащим образом представлены, иначе последние могут добиться отмены решения [Federal...].

Кроме этих четырех обязательных условий, действующих в совокупности, для подачи группового иска необходимо, чтобы выполнялось хотя бы одно из трех дополнительных условий. Первое: ведение раздельного производства каким-либо отдельным членом группы создаст опасность несогласованных судебных решений, предписывающих ответчику несовместимые действия или ослабляющих защиту интересов других лиц, не участвующих в процессе. Второе: противостоящая истцам сторона действовала так, что создала возможность защиты всей группе. Третье: общие для членов группы интересы доминируют над их частными интересами, а групповое производство есть наилучший метод разрешения данного конфликта.

Суды имеют широкие полномочия в решениях о возбуждении группового производства. Судья может потребовать, чтобы истцы более точно определили представляемую ими группу. В определенных случаях обяжут указать состав и адреса членов группы. Групповое производство может быть также ограничено по предмету иска или по группе лиц. Сама группа может быть разделена на подгруппы, каждая из которых будет иметь своего представителя, что полезно при неоднородности заинтересованных лиц. Решение суда по групповому иску должно содержать описание круга лиц, которые судом рассматриваются в качестве участников группы.

Как правило, если иск удовлетворяется, то с ответчика взыскивается общая сумма ущерба. О решении суда уведомляются члены группы и им разъясняется их право предъявлять индивидуальные требования в отношении своей доли. Конечно, такой возврат не всегда происходит, особенно если число участников группы велико, а сумма в расчете на одного мала. В этом случае суд может обязать ответчика соразмерно снизить цены для будущих клиентов на определенный срок. Суд может исходить из неопределенного числа членов группы, но всегда распространяет решение на всех ее членов.

Инициаторы иска, а чаще нанятые ими адвокаты, обычно получают определенный процент от общего фонда, создаваемого для всей группы или от суммы выигранного иска. Говоря о доходах адвоката, разумной зачастую является планка в 30%. Впрочем, на деле она может оказаться меньшей: размер вознаграждения “коррелирует с риском: наличие высокой степени риска повышает суммы вознаграждения, а при рассмотре-

нии менее рискованных дел фигурируют меньшие суммы” [Eisenberg, Miller, 2004, p. 27]. Во многом потенциал получения столь больших сумм адвокатом и является движущим механизмом групповых исков: оформляется особый круг “адвокатов-предпринимателей”, самостоятельно “инициирующих и сопровождающих групповой иск”, рискуя потерей денег при проигрыше, но надеясь на выигрыш и соответствующее вознаграждение [Watson, 2001, p. 273].

В отношении персональной выгоды заявителя единых и твердых правил тоже не существует. Однако седьмой Федеральный апелляционный окружной суд США в конце 1990-х гг. указал: “Поскольку названный заявитель является существенным элементом в групповом иске, стимулирующее вознаграждение приемлемо, если оно необходимо для побуждения индивида к участию в процессе. Релевантные факторы при вынесении решения об обеспечении такого вознаграждения включают в себя те действия, которые заявитель предпринял, чтобы защитить интересы группы; ту степень, в которой группа выиграла от этих действий; тот объем усилий и времени, который заявитель затратил в ходе тяжбы” [Cook... 1998].

### **Направления для реформирования законодательства России**

Как было отмечено выше, американский опыт групповых исков получил в мире достаточно большое распространение (с понятной поправкой на национальные условия). В России же ситуация не столь благоприятна. Одной из причин недостаточного внимания, а порой и прямого противодействия такому подходу в борьбе с коррупцией служат и корпоративные интересы российской бюрократии. Ведь законное противодействие коррупции и нецелевой трате государственных средств со стороны множества активных и, главное, материально заинтересованных граждан может стать намного эффективнее прокурорского надзора, и при непредвзятом судебном разбирательстве таких исков в состоянии устранить источники незаконного обогащения.

Впрочем, и в России происходят отрядные подвижки: с 1 января 2010 г. вступили в силу изменения в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) РФ, дополнившие его отдельной главой, регламентирующей процессуальный порядок рассмотрения исков в защиту прав и законных интересов группы лиц. Эту законодательную новеллу можно только приветствовать. Однако и в ней вопрос допуска рядовых граждан России к защите общественных интересов остался нерешенным. Понимая это, один из специалистов в данной сфере Г. Аболонин предложил проект федерального закона “О внесении изменений и дополнений в ГПК РФ, КоАП РФ и некоторые другие законодательные акты РФ в части обеспечения судебной защиты прав и законных интересов многочисленных групп лиц”. Высоко оценивая саму инициативу разработки этого законопроекта, хотелось бы отметить важные моменты, которые все равно не позволят в полной мере использовать активность граждан для противодействия коррупции, даже если соответствующий законопроект будет одобрен и вступит в силу.

Законопроект решает ряд частных проблем, связанных прежде всего с упрощением процедуры рассмотрения однотипных претензий. Однако в нем нет предложения ввести по примеру других стран универсальный характер исков в защиту неопределенного круга лиц. Повторяется существующая формулировка, что такие иски возможны, если они прямо указаны в соответствующем законе. Именно поэтому предлагается внести соответствующие изменения в Трудовой и Жилищный кодексы, в законы “О прокуратуре”, “О защите прав потребителей”, “О защите конкуренции”, “Об охране окружающей среды”, “О рекламе”, “О банках и банковской деятельности”, “Об ОСАГО”, “Об акционерных обществах”, “О рынке ценных бумаг” и в ряд других законов.

Но главное состоит в том, что проект поправок не предусматривает право суда устанавливать поощрительный бонус инициаторам исков в защиту интересов неопределенного круга лиц, взявшим на себя тяготы по отстаиванию общих интересов. В отношении групповых исков, казалось бы, суду предоставляется возможность опре-

делять долю каждого участника группы из суммы присуждаемого возмещения, но ни о каком особом поощрении инициаторов речи нет. Скорее всего, суды истолкуют свое право традиционно – в уравнительном ключе – в отношении и пассивных, и активных членов группы. А это значит, что в стране не сможет сформироваться тот самый круг адвокатов-предпринимателей, инициативно (по доверенности от ущемленных в правах активных граждан) ведущих борьбу с коррупцией и произволом.

В проекте поправок к КоАП от всех членов группы требуется письменное заявление о присоединении к группе. При этом решение суда предлагается распространить только на тех участников группы, которые известят суд о своем намерении принять участие в производстве суда по делу группы. Арбитражный суд должен будет указать сведения о каждом участнике группы и размере присуждаемой ему суммы. Из этого следует, что тысячи мелких акционеров какого-либо крупного банка, в случае группового иска его к менеджменту, останутся без возмещения ущерба, если случайно не прочитают напечатанное в газете сообщение и не отреагируют на него. В поправках к КоАП также не оговорено право суда устанавливать поощрительный бонус инициаторам.

### **Приоритет институтов перед технологиями**

Следует ли России адаптировать иски граждан в защиту интересов групп и неопределенного круга лиц в качестве метода борьбы с коррупцией? Обстоятельства и мировые тенденции дают утвердительный ответ на этот вопрос. Тот факт, что в “романо-германской” России прокурор – главный защитник общественных интересов, конечно, важен. Прокуратура и далее должна выполнять свои функции. Однако конкуренция полезна любой организации, в том числе и прокуратуре, особенно со стороны активных граждан. Тем более, что подобная конкуренция неизбежно будет содействовать не только повышению эффективности прокурорской работы, но и выявлению в ней самой фактов коррупции и сращивания с преступностью.

Более того, англосаксонская и романо-германская правовые семьи сегодня все более сближаются и взаимно обогащаются. Сегодня в той или иной форме классовые иски можно подать в Швеции, Индонезии, Израиле, Чили и т.д. Наделение общественных организаций и отдельных граждан правом на подачу иска в защиту общественных интересов стало мировой тенденцией, идти против которой России не следует.

Необходимость переосмысления англосаксонского опыта применительно к российским реалиям не должна пугать. Тем более, что право отдельных граждан подавать иски в защиту неопределенного круга лиц уже прописано в ГПК РФ.

Коррупция во всех своих формах (как прямые взятки, так и откаты) относится к типу латентных преступлений: раскрываемость подобных дел – не более одного на десять тысяч эпизодов. Именно поэтому реальное противодействие коррупции возможно только с опорой на самих граждан, не желающих участвовать в коррупционных сделках. Эти граждане становятся источниками первичной информации о фактах вымогательства. Они, руководствуясь как общегражданскими, так и личными материальными соображениями, могут кардинально изменить ситуацию с коррупцией.

У политической элиты, нынешней или будущей, должно хватить гибкости и мудрости использовать мировой опыт для преодоления социального цинизма и правового нигилизма в обществе и, опираясь на активное и законопослушное меньшинство, утвердить верховенство права. Без поддержки этого меньшинства любые лидеры, при всей их квалификации и мотивированности, не смогут сдержать распространение коррупции. Здесь кардинально не скажутся ни принятие новых законов и этических стандартов, ни кадровые перестановки. Такие меры “заработают” только при условии выстраивания реального механизма содействия со стороны простых граждан.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Аболонин Г.А.* Массовые иски. М., 2011.

*Елицеев Н.Г.* Гражданское процессуальное право зарубежных стран. Учебник. (2-е изд., перераб. и доп.). М., 2006.

*Петрухин И.Л.* Исторический очерк деятельности прокуратуры // Отечественные записки. 2003. № 2.

*Cook Ltd. v. Niedert.* Nos. 97-1666, 97-1667 and 97-1584. Argued October 30, 1997–April 24, 1998 (<http://caselaw.findlaw.com/us-7th-circuit/1286046.html>).

Federal Rules of Civil Procedure, Rule 23. Class Actions // (<http://www.law.cornell.edu/rules/frcp/Rule23.htm>).

*Eisenberg T., Miller G.P.* Attorney Fees in Class Action Settlements: an Empirical Study // Journal of Empirical Legal Studies. 2004. № 1.

*Gidi A.* Class Actions in Brazil – a Model for Civil Law Countries // American Journal of Comparative Law. 2003. Vol. 51.

*Merryman J.H.* On the Convergence (and the Divergence) of the Civil Law and the Common Law // Stanford Journal of International Law. 1981. Vol. 17.

*Newberg H.B., Conte A.* Newberg on Class Actions. New York, 1992.

*Silberman L.* 7 Vicissitudes of the American Class Action // With a Comparative Eye, 1999. Vol. 7.

*Watson G.D.* Class Actions: the Canadian Experience // Duke Journal of Comparative & International Law Articles. 2001.

*Yeazell S.C.* From Medieval Group Litigation to the Modern Class Action. New Haven, 1987.

© П. Филиппов, Е. Кузнецов, 2011