

УДК 343:16; 347: 962; 347:919

Обращение имущества служащих в доход Российской Федерации: позиции Конституционного суда Российской Федерации

Головко Ирина Ивановна

Кандидат юридических наук, доцент, советник юстиции, кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, пр. Литейный, 44; e-mail: alnara@yandex.ru

Исламова Эльнара Рафисовна

Кандидат юридических наук, советник юстиции, доцент, кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, пр. Литейный, 44; e-mail: alnara@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена изучению вопросов защиты прокурором публичных интересов путем участия в рассмотрении судом гражданских дел, связанных с коррупционными правонарушениями служащих. Авторы акцентируют внимание на правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, которые необходимо учитывать прокурорам, участвующим в гражданском судопроизводстве. Сделан вывод о формировании практики рассмотрения дел об обращении имущества в доход государства с учетом соотношения суммы доходов служащего и членов его семьи за три года и стоимости имущества, законность приобретения которого не подтверждена. Выводы и предложения послужат базой создания методики надзора и участия в рассмотрении дел судами, что будет способствовать повышению эффективности и результативности деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции.

Для цитирования в научных исследованиях

Головки И.И., Исламова Э.Р. Обращение имущества служащих в доход Российской Федерации: позиции конституционного суда Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 5А. С. 200-208.

Ключевые слова

Прокурор, противодействие коррупции, служащие, обращение имущества в доход Российской Федерации.

Введение

Установление в антикоррупционном законодательстве для служащих запретов и ограничений, контроль за их соблюдением, а также применение ответственности за коррупционные дисциплинарные правонарушения являются одними из важнейших направлений борьбы с коррупцией в России.

Служащий обязан представить сведения о расходах и источниках получения средств в случаях, если общая сумма указанных сделок, совершенных в течение календарного года, предшествующего году представления сведений о расходах, превышает общий доход служащего, его супруга (супруги), несовершеннолетних детей за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

В отношении такого служащего осуществляется контроль за расходами в порядке, предусмотренном ст. 16 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», результаты которого при подтверждении коррупционного дисциплинарного правонарушения служат основанием предъявления прокурором в суд иска об обращении в доход Российской Федерации имущества, законность приобретения которого не подтверждена.

Непредставление служащим сведений, подтверждающих законность приобретения им и членами его семьи имущества, может повлечь применение гражданско-правовой ответственности (ст. 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

**Практика рассмотрения дел об обращении имущества
в доход государства**

Актуальные вопросы реализации указанных норм антикоррупционного законодательства являлись предметом исследования некоторых авторов [Русецкий, 2015, 86-92].

Указанная категория дел вошла в практику судов общей юрисдикции достаточно недавно, в связи с чем в настоящее время указанный аспект прокурорской деятельности исследован

не в полной мере. Прокуроры нарабатывают практику противодействия коррупции путем участия в рассмотрении судами дел указанной категории (по информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2016 г. прокуроры направили в суды 29 исков об обращении имущества в доход Российской Федерации [Доклад Генерального прокурора Российской Федерации..., www]).

Отметим, что в настоящее время не сформирован единый подход в толковании и применении положений ст. 17 указанного Закона. Остаются неясными следующие моменты:

1. Возможно ли применение гражданско-правовой ответственности к служащему, который, не дожидаясь окончания проверки контроля за расходами, увольняется со службы. Имеется мнение, что в связи с утратой особого статуса соответствующего должностного лица проведение дальнейшей процедуры контроля за его расходами невозможно [Русецкий, 2016, 60-63].

2. Учитывать ли общий доход служащего, членов семьи не только за три последних года, предшествующих году, в котором понесены контролируемые расходы, но и полученных ранее, а также в данном году до таких расходов.

3. Принимать ли доказательства законности происхождения полученных служащим доходов, дополнительно представленные им в суде.

4. Обращать ли имущество в доход государства в полном объеме в случае подтверждения приобретения части имущества на законные доходы.

5. Возможно ли обращение взыскания на имущество, принадлежащее не только служащему, но и членам семьи, а также отчуждение не только имущества, но и при наличии оснований денежных средств в эквивалентной сумме.

Решение указанных вопросов важно для судебной практики, а также для прокурорской деятельности в сфере противодействия коррупции и науки о прокурорской деятельности. Прокурорами должны применяться обоснованные и выверенные подходы, они же служат основой формирования методики прокурорского надзора, методики участия в рассмотрении дел изучаемой категории судами.

Большая часть вопросов была разрешена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан».

Конституционный Суд Российской Федерации со ссылкой на ст. 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ посчитал возможным учитывать общий доход служащего и членов его семьи не только за три последних года, предшествующих году, в котором понесены контролируемые расходы, но и полученных ранее, а также в данном году до таких расходов, а также принимать доказательства законности происхождения полученных служащим доходов, дополнительно представленные в судебном заседании.

Также Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что необходимо учитывать весь объем законных доходов, которые были получены указанными лицами и могли быть использованы для приобретения имущества.

Представляется, что в условиях недостаточной конкретности норм законодательства данные правовые позиции должны быть восприняты правоприменителями как подход, который надлежит реализовывать при проведении контроля за расходами, подготовке иска в суд и решении вопроса о гражданско-правовой ответственности служащего. Проверки в отношении служащих и применение мер ответственности служащих должны быть полными и объективными. А в судебном заседании на основании ст. 56 ГПК РФ в рамках судебного процесса стороны доказывают обстоятельства, на которые они ссылаются. Однако оценка доказательств не должна быть поверхностной и необъективной. Результаты рассмотрения дел должны анализироваться прокурорами и учитываться при проведении проверок, подготовке исков и участии в судопроизводстве.

Так, имеют место случаи, когда ответчики пытаются придать приобретению имущества признаки законности и указывают, что денежные средства им передали граждане, причем в силу тех или иных правил общения с этими лицами какие-либо документы в подтверждение передачи денежных средств не оформлялись. В числе дарителей, как правило, указываются ближайшие родственники и родители. В этом случае доводы ответчика необходимо сопоставлять с показаниями свидетелей.

По одному делу по ходатайству прокурора проводились технические экспертизы для установления давности выполнения подписей на документах (иск прокурора был удовлетворен, и суммы оплаты экспертиз были взысканы с ответчиков) [Решение Заводского районного суда...].

Нельзя согласиться с мнением суда по одному делу, который принял дополнительно представленные ответчиком документы, восполняющие неполноту справки о доходах, в числе которых был нотариальный договор займа. Как пояснил ответчик, в момент передачи денежных средств договор не был составлен по причине родственных отношений. Суд не посчитал противоречием то, что в дальнейшем договор все-таки был составлен, а довод прокурора о неплатежеспособности займодателя не был принят судом во внимание, так как займодатель, по мнению суда, не является стороной спорных правоотношений [Апелляционное определение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики...].

Также следует учитывать разъяснение Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которому ст. 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ во взаимосвязи с другими его положениями предполагает, что подлежащее изъятию имущество может принадлежать как служащему, так и членам его семьи. Такое правовое регулирование обусловлено налагаемыми на служащего ограничениями, вытекающими из его правового статуса, направлено на минимизацию риска злоупотреблений при оформлении того или

иною имущества в собственность и не может рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав членов семьи служащего. Члены семьи служащего вправе представлять на стадиях досудебного и судебного рассмотрения дела любые доказательства законности приобретения ими имущества.

По вопросу о возможности при отсутствии сведений, подтверждающих приобретение части имущества на законные доходы, обращать его в доход государства в полном объеме, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что из пп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ и ст. 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ можно сделать вывод о том, что имущество, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих законность его приобретения, подлежит изъятию в целом, независимо от того, что в какой-то части затраты на его приобретение могли быть произведены из законных доходов.

Однако в тех случаях, когда имеется незначительное несоответствие расходов служащего, членов его семьи за указанный период их общему доходу доля доходов, законность которых не доказана, изъятие в целом имущества, происхождение которого презюмируется как незаконное, несоразмерно целям борьбы с коррупцией. В этом случае суд может определить ту его часть, которая приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана, и обратить в доход Российской Федерации (либо денежные средства, полученные от реализации такого имущества) [По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации...]. Эти особенности необходимо учитывать прокурорам при проведении проверок и подготовке иска в суд.

Однако единообразие в судебной практике по этому вопросу еще не сформировалось. Так, Верховный Суд Республики Башкортостан частично удовлетворил требование прокурора о взыскании в доход государства стоимости автомобиля, взыскав часть его стоимости в размере суммы доходов, законность получения которых не была подтверждена [Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан...]. В то же время Южно-Сахалинский городской суд, оценив стоимость спорного имущества и доходы семьи ответчика, посчитал объем неподтвержденных доходов большим и обратил спорное имущество в доход государства в целом [Решение Южно-Сахалинского городского суда...]. Указанные примеры судебной практики показывают, что имеется необходимость в определении и законодательном закреплении четких критериев для оценки возможности обращения имущества в доход государства в полном объеме или в части.

Заключение

Таким образом, прокурорская и судебная практика выявили несовершенство нормативной основы в сфере противодействия коррупции. Необходимым связующим звеном

правотворчества и правоприменения выступили акты Конституционного Суда Российской Федерации, содержащие важнейшие для практики установки и подходы, следование которым позволит исключить различное толкование норм права по делам об обращении имущества в доход государства, инициированным прокурором. Также представляется целесообразным применение позиций Конституционного Суда Российской Федерации в качестве основы для формирования необходимых норм законодательства в сфере противодействия коррупции.

Библиография

1. Апелляционное определение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики от 22.06.2016 № 33-558/2016.
2. Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 10.01.2017 № 33-23/2017.
3. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186517/>
4. Зайцева Л.В. Контроль за доходами и расходами государственных гражданских служащих // Материалы Международной научно-практической конференции «Антикоррупционная политика государства: формирование и реализация в России и Германии». Тюмень, 2013. С. 146-151.
5. Исакова Н.А. Порядок обращения в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции не представлены доказательства его приобретения на законные доходы // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3 (41). С. 86-92.
6. По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан»: постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 № 26-П.
7. Решение Заводского районного суда г. Орла от 14.12.2015 по делу № 2-1073/2015.
8. Решение Южно-Сахалинского городского суда от 20.05.2016 № 2-238/2016.
9. Русецкий А.Е. Если расходы больше доходов // Прокурор. 2016. № 2. С. 60-63.
10. Русецкий А.Е. Практика надзора за соблюдением государственным служащими законодательства о противодействии коррупции // Законность. 2016. № 6 (980). С. 8-10.

Reclamation of civil servants' property to the budget of the Russian Federation: positions of the Constitutional Court of the Russian Federation

Irina I. Golovko

PhD in Law, Associate Professor, Counselor of Justice,
Department of prosecutor's supervision and participation
of the prosecutor in criminal, civil and arbitration cases,
Saint-Petersburg Law Institute (branch)
of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation,
191104, 44 Liteinyi lane, Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: alnara@yandex.ru

El'nara R. Islamova

PhD in Law, Associate Professor, Counselor of Justice,
Department of prosecutor's supervision and participation
of the prosecutor in criminal, civil and arbitration cases,
Saint-Petersburg Law Institute (branch)
of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation,
191104, 44 Liteinyi lane, Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: alnara@yandex.ru

Abstract

The article is devoted to the study of the protection of public interests by the prosecutor through participation in consideration by the court of civil cases involving offences of corruption of servants. The authors focus on the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which should be considered by prosecutors involved in civil proceedings. The authors draw the conclusion about the formation of practice of consideration of cases about the treatment of the property in income based on the ratio of the amounts of income of servant and members of his family for three years and the value of the property, the legality of the acquisition of which has not been confirmed. Prosecutorial and judicial practice has revealed the imperfection of the regulatory framework in the sphere of counteraction of corruption. It is necessary to apply positions of the Constitutional Court of the Russian Federation as the basis for the formation of the necessary legislative norms in the sphere of counteraction of corruption. Conclusions and suggestions will serve as a basis for creating techniques of supervision and participation in the proceedings by the courts, which will contribute to improving the efficiency and effectiveness of the prosecution's activity in combating corruption.

For citation

Golovko I.I., Islamova E.R. (2017) Obrashchenie imushchestva sluzhashchikh v dokhod Rossiiskoi Federatsii: pozitsii konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii [Reclamation of civil servants' property to the budget of the Russian Federation: positions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (5A), pp. 200-208.

Keywords

Prosecutor, anti-corruption, civil servants, reclamation of property to the budget of the Russian Federation.

References

1. *Apellyatsionnoe opredelenie Verkhovnogo suda Karachaevo-Cherkesskoi Respubliki ot 22.06.2016 № 33-558/2016* [Appeal determination of the Supreme Court of Karachaevo-Circassian Republic No. 33-558/2016 of June 22, 2016].
2. *Apellyatsionnoe opredelenie Verkhovnogo suda Respubliki Bashkortostan ot 10.01.2017 № 33-23/2017* [Appeal determination of the Supreme Court of Republic Bashkortostan No. 33-23/2017 of January 10, 2017].
3. Doklad General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii Yu.Ya. Chaiki na zasedanii Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii [Report of the General Prosecutor of Russian Federation Y. Chaika at a meeting of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation]. *Ofitsial'nyi sait General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Official website of the Prosecutor General of the Russian Federation]. Available at: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186517/> [Accessed 13/05/17].
4. Isakova N.A. (2015) Poryadok obrashcheniya v dokhod gosudarstva imushchestva, v otnoshenii kotorogo v sootvetstvii s zakonodatel'stvom Rossiiskoi Federatsii o protivodeistvii korruptsii ne predstavleny dokazatel'stva ego priobreteniya na zakonnye dokhody [The order of forfeiture to the budget state of property in respect of which in accordance with the legislation of the Russian Federation on combating corruption the proof of purchase for legitimate income is not presented]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal* [Leningrad law journal], 3 (41), pp. 86-92.
5. *Po delu o proverke konstitutsionnosti podpunkta 8 punkta 2 stat'i 235 Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i stat'i 17 Federal'nogo zakona "O kontrole za sootvetstviem raskhodov lits, zameshchayushchikh gosudarstvennye dolzhnosti, i inykh lits ikh dokhodam" v svyazi s zaprosom Verkhovnogo suda Respubliki Bashkortostan": postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 29.11.2016 № 26-P* [In the case of check of constitutionality of the subparagraph 8 of item 2 of article 235 of the Civil Code of the Russian Federation and article 17 of the Federal

Law "On control over compliance costs of persons holding public office, and other persons to their income" in connection with the request of the Supreme Court of the Bashkortostan Republic": Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 26-P of November 29, 2016].

6. *Reshenie Yuzhno-Sakhalinskogo gorodskogo suda ot 20.05.2016 № 2-238/2016* [Decision of Southern Sakhalin city court No. 2-238/2016 of May 20, 2016].
7. *Reshenie Zavodskogo raionnogo suda g. Orla ot 14.12.2015 po delu № 2-1073/2015* [Decision of Zavadski district court of the city of Orel of December 14, 2015, case No. 2-1073/2015].
8. Rusetskii A.E. (2016) *Esli raskhody bol'she dokhodov* [If expenses are more than income]. *Prokuror* [Prosecutor], 2, pp. 60-63.
9. Rusetskii A.E. (2016) *Praktika nadzora za soblyudeniem gosudarstvennymi sluzhashchimi zakonodatel'stva o protivodeistvii korrupsii* [The practice of supervision of observance by civil servants of the legislation on counteraction of corruption]. *Zakonnost'* [Legitimacy], 6 (980), pp. 8-10.
10. Zaitseva L.V. (2013) *Kontrol' za dokhodami i raskhodami gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh* [Control over over the revenues and expenditures of civil servants]. *Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Antikorrupsionnaya politika gosudarstva: formirovanie i realizatsiya v Rossii i Germanii"* [Proc. Int. Conf. "Anti-corruption policy: formation and implementation in Russia and Germany"]. Tyumen', pp. 146-151.