Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы

ЦИРИН Артем Михайлович, и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ответственный секретарь междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического противодействия коррупции, кандидат юридических наук
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: artemtirsirine@yandex.ru

СЕВАЛЬНЕВ Вячеслав Викторович, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: sevalnev77@gmail.com

Авторы статьи исследуют специальные антикоррупционные меры, направленные на совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на основании законных доходов. Формируемые государством правовые, организационно-управленческие и информационные механизмы не только многократно увеличивают риск негативных последствий для коррупционеров на всех уровнях управления, но и способствуют минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Вместе с тем на протяжении длительного времени в доктрине и правоприменении механизму минимизации и ликвидации последствий указанных нарушений уделялось незначительное внимание.

В ходе совершенствования государственной антикоррупционной политики в российском правовом пространстве возникли новые субинституты антикоррупционного законодательства. Одним из них является механизм контроля за расходами отдельных категорий лиц. Авторы развивают высказанные ранее идеи о комплексном характере механизма контроля за расходами отдельных категорий лиц, делая акцент на механизме и его составных элементах обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, а также процессуальных и организационных аспектах.

Дан анализ правоприменительной практики, подтверждающий необходимость внесения изменений в действующее законодательство в сфере противодействия коррупции, предложены направления совершенствования законодательства о контроле за расходами, в частности: усиление контроля за расходами лиц, уволенных с государственной или муниципальной службы либо освобожденных от замещаемых должностей; обращение в доход государства имущества, приобретенного на третьих (подставных) лиц; дополнение гражданского законодательства положениями о допустимости раздела имущества, находящегося в общей совместной или долевой собственности, не только по соглашению собственников, но и в силу закона; и др.

Ключевые слова: контроль, расходы, обращение в доход, имущество, противодействие коррупции, законодательство, законность.

Для цитирования: Цирин А. М., Севальнев В. В. Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 144—156. DOI: 10.12737/jrl.2020.113

В Российской Федерации осуществляется системная деятельность по противодействию коррупции в различных сферах государственной и общественной жизни. Традиционное криминологическое понимание проявлений коррупции как определенной группы уголовно наказуемых деяний постепенно сменяется отношением к коррупции как к негативному социально-правовому явлению, дестабилизирующему политическую и экономическую системы организации современного общества.

Противодействие коррупции в целом и такие частные вопросы, как «контроль за расходами чиновников», «обращение в собственность государства незаконного имущества», «кумовство», постоянно находятся в фокусе общественного внимания. По результатам опроса Общероссийского общественного фонда «Общественное мнение», проведенного в марте 2019 г.¹, 43% россиян считают, что уровень коррупции в России в настоящее время повышается, 27% — что не меняется, а 12% — что снижается. При ответе на вопрос, почему уровень коррупции в России выше, чем в большинстве европейских стран, 10% респондентов ответили, что это результат безнаказанности, слабой борьбы с коррупцией, попустительства властей, 6% указали, что это сложилось исторически, вследствие менталитета россиян, а 3% граждан указали на несовершенство законов и несоблюдение законодательства.

Комплекс мер по противодействию коррупции предусматривает широкий арсенал средств государственно-правового воздействия — от общесистемных мер противодействия коррупции, направленных на деперсонализацию взаимодействия граждан и сотрудников органов власти, создание многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг (да-

лее — МФЦ)², повышение прозрачности деятельности органов власти, внедрение электронного документооборота, до применения специальных антикоррупционных мер. К специальным мерам относятся, например, внедрение антикоррупционной экспертизы соответствующих нормативных правовых актов и их проектов, системы антикоррупционного декларирования имущественного положения отдельных категорий лиц, предотвращение и урегулирование конфликта интересов и т. д.

В ходе совершенствования государственной антикоррупционной политики в российском правовом пространстве стали зарождаться новые субинституты антикоррупционного законодательства, которые характеризуются кросс-отраслевыми признаками³ (относятся к различным отраслям права):

- система ограничений, запретов и обязанностей, которые установлены в целях противодействия коррупции;

- конфликт интересов, его предотвращение и урегулирование;

- декларирование доходов, имущества, расходов и имущественных обязательств;

- контроль за расходами и обращение в доход государства имущества, в отношении которого не было представлено сведений о законных основаниях его приобретения;

- трудоустройство государственных и муниципальных служащих после увольнения;

- административная ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения;

- обязанность организаций принимать меры, направленные на предупреждение коррупции, и др.

² Ярким примером МФЦ является сеть «Мои документы» — центры госуслуг г. Москвы.

³ Подробнее см.: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 5.

¹ URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14185>.

Формируемые государством правовые, организационно-управленческие и информационные механизмы не только многократно увеличивают риск негативных последствий для коррупционеров на всех уровнях управления, но и способствуют минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Вместе с тем на протяжении длительного времени механизмам минимизации и ликвидации последствий указанных нарушений уделялось незначительное внимание.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. является универсальным международным договором, и ее положения сформулированы таким образом, чтобы они могли быть применимы в государствах, правовые системы которых серьезно различаются, имеют свои специфические особенности и характерные черты.

Положения данной Конвенции наряду с мероприятиями по профилактике и борьбе с коррупцией предписывают также осуществлять минимизацию и (или) ликвидацию последствий, связанных с коррупционными правонарушениями⁴.

Положения ст. 20 Конвенции утверждают, что каждое государство-участник должно рассмотреть возможность принятия законодательных и иных мер, которые потенциально могут потребоваться для признания деяния уголовно наказуемым, в том случае, если оно совершается умышленно и приводит к незаконному обогащению⁵.

Многие зарубежные страны в последние годы устанавливают в от-

ношении публичных должностных лиц соответствующие правовые требования, которые обязывают представлять сведения не только о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, но и о расходах⁶.

В ряде государств, относящихся к различным правовым системам и семьям, например в Великобритании, Сингапуре, ФРГ, США, Австралии, Японии, Китае⁷, публичные должностные лица, относящиеся к законодательно установленным категориям, при вступлении в должность и затем ежегодно на постоянной основе декларируют свое имущественное и финансовое положение.

Россия имеет собственный опыт декларирования имущественного положения госслужащих. Например, при Николае I были установлены требования к послужному (формулярному) списку.

В ходе реформ, проведенных при Александре II, сформировался комплексный подход к проблеме противодействия коррупции. Император приказал вносить данные об имущественном положении, включая жалование, а также о наградах, поощрениях, взысканиях, в доступные широкому кругу лиц ведомственные книги гражданских чинов⁸. В тот период указывалось не только личное имущество, но и «состоящее за женой», в том числе как наследственное, так и приобретенное, а также то, сколько чиновник платит за квар-

⁴ См.: Хабриева Т. Я., Капустин А. Я., Габов А. В., Черногор Н. Н. Конфликт интересов: природа, предупреждение, социальное регулирование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). С. 5—12.

⁵ Под незаконным обогащением понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающего его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

⁶ Субъектами представления таких сведений и мер по их контролю в зарубежных государствах по общему правилу являются члены парламента, государственные служащие, лица, замещающие публичные должности, муниципальные служащие, судьи.

⁷ Подробнее см.: Севальнев В. В. Законодательство в сфере противодействия коррупции: Россия и Китай (сравнительно-правовой аспект) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3. С. 95—100.

⁸ Подробнее см.: Константинов А. Корумпированная Россия. М., 2006.

тиру. В 1849 г. Инспекторским департаментом была разработана новая форма списка для лиц гражданского ведомства⁹. В ней наряду с иными сведениями подлежали указанию такие обстоятельства, как получаемое содержание, происхождение, имущественное положение, время поступления на службу, время назначения на занимаемую должность, награды и даже семейное положение.

Таким образом, в царской России задолго до многих зарубежных государств были заложены основы системы декларирования сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также для применения мер финансового контроля в отношении «государевых» людей в целях противодействия проявлениям коррупции.

Особенность механизма контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, которое приобретено на неподтвержденные доходы, заключается в том, что он не требует подтверждения виновности должностного лица в совершении конкретного коррупционного или иного правонарушения, совершение которого привело к незаконному обогащению. При этом обязанность по доказыванию законности происхождения имущества и доходов возлагается непосредственно на указанное лицо, а доказывание незаконности их происхождения — на прокурора. В этом случае нельзя вести речь о механизме объективного вменения вины при анализе гражданско-правового (имущественного) положения должностного лица и его близких родственников, поскольку каждая из сторон доказывает те обстоятельства, на которые ссылается в обоснование законности или, напротив, незаконности происхождения соответствующего имущества и (или) доходов.

⁹ См.: Генеалогическая информация в государственных архивах России: справ. пособие / отв. сост. С. Н. Романова. М., 1996. С. 13.

Ранее авторы настоящей статьи сформулировали ряд предложений по совершенствованию системы декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера, повышающие эффективность контроля за расходами¹⁰.

В предлагаемом исследовании развиваются высказанные идеи о комплексном характере механизма контроля за расходами отдельных категорий лиц (далее — механизм контроля за расходами), при этом акцентируется внимание на его заключительной стадии — обращении в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы.

По данным Генеральной прокуратуры РФ за шесть месяцев 2019 г. органы прокуратуры инициировали 160 процедур контроля за расходами чиновников, направлено в судебные органы 38 исковых заявлений на общую сумму 17,3 млрд руб. В этот период судами уже удовлетворено 16 таких заявлений на сумму 3,2 млрд руб.¹¹

В декабре 2018 г. заместитель Генерального прокурора РФ А. Э. Буксман в интервью подчеркнул, что «...судами Российской Федерации уже удовлетворено более 60 исковых заявлений, заявленных прокурорами на сумму почти 11,5 млрд руб...»¹².

Соответствующие статистические данные за 2013—2017 гг. приводятся в Обзоре судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о проти-

¹⁰ Подробнее об этом см.: Цирин А. М., Севальнев В. В. Порядок осуществления контроля за расходами отдельных категорий лиц: проблемы и пути решения // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 152—161.

¹¹ URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1683628/>.

¹² URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1514294/> (дата обращения: 07.07.2019).

водействии коррупции доказательств его приобретения на законные доходы¹³.

В преамбуле Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 гг.¹⁴, установлены приоритетные направления реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции. К указанным направлениям отнесено совершенствование предусмотренного Законом о контроле за расходами порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

В Российской Федерации под контролем за расходами понимается особая административная процедура, которая предшествует подаче иска в суд об обращении в доход Российской Федерации указанного имущества. В доктрине данный термин означает не абстрактный государственный или общественный контроль, осуществляемый перманентно в отношении неопределенного круга лиц, а конкретное мероприятие, проводимое в отношении индивидуально определенного государственного служащего или иного должностного лица, если возникли сомнения в том, что его имущество

приобретено на соответствующие закону доходы.

Правовые нормы, регламентирующие порядок обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, содержатся в законах и подзаконных нормативных правовых актах.

Процедура контроля за расходами может осуществляться только в отношении категорий лиц, определенных в ст. 8¹ Закона о контроле за расходами. Вместе с тем механизм обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, может распространяться на более широкий круг лиц. Так, в определении КС РФ от 30 сентября 2019 г. № 2649-О отмечено: «Судом, в частности, было установлено, что спорное имущество было приобретено за счет доходов сына заявителя — Д. В. Захарченко, за расходами которого осуществлялся контроль в соответствии с Федеральным законом “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”. Следовательно, в случае, если лицо приобрело имущество на средства, полученные от должностного лица, за расходами которых осуществлялся контроль в соответствии с Федеральным законом 230-ФЗ, то такое имущество может быть обращено в доход государства при соблюдении следующего условия. Если таким лицом не было представлено доказательств приобретения имущества на собственные доходы, вне связи с коррупционными действиями лица, за расходами которого осуществлялся контроль в соответствии с Федеральным законом “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”».

Согласно ст. 16 Закона о контроле за расходами в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов лица, зани-

¹³ Утв. Президиумом ВС РФ 30 июля 2017 г. Согласно информации, представленной областными и равными им судами, со дня вступления в силу Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее — Закон о контроле за расходами), т. е. с 1 января 2013 г. по 1 января 2017 г. судами окончено производство по 19 делам, из которых по 12 делам (63%) иски удовлетворены полностью или частично, по 7 делам (37%) в удовлетворении требований отказано.

¹⁴ Утв. Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378.

мающего определенную должность, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, должны быть направлены в органы прокуратуры РФ в трехдневный срок лицом, которое приняло решение об осуществлении процедуры контроля за расходами.

Отсчет указанного срока начинается с момента завершения процедур контроля за расходами, что снижает оперативность осуществления мероприятий по обращению в доход Российской Федерации активов, в отношении которых не представлено сведений, подтверждающих законность их приобретения.

Отметим, что от качества проведения мероприятий по контролю за расходами и последующего оформления их результатов зависит результативность реализации полномочий прокуроров по обращению в суды с заявлениями об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы. При недостатке доказательств прокуроры должны требовать от направивших их органов власти и должностных лиц предоставления дополнительных материалов, что может повлечь затягивание сроков рассмотрения материалов, подтверждающих факты несоответствия расходов и доходов.

Представляется, что информирование органов прокуратуры должно осуществляться непосредственно после подтверждения информации о несоответствии расходов лица, занимающего соответствующую должность, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу. Это позволит не только повысить качество материалов, подтверждающих факты несоответствия расходов и доходов, поступающих в органы прокуратуры, но и заранее принять необходимые обеспечительные и иные меры.

Заключительный этап контроля за расходами характеризуется высокой дискреционностью полномочий и оставляет на усмотрение представителя нанимателя вопрос о внесении предложений о применении мер юридической ответственности либо о направлении полученных материалов в органы прокуратуры и (или) иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

Информирование органов прокуратуры непосредственно после подтверждения информации о факте несоответствия расходов лица, занимающего соответствующую должность, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу будет также способствовать снижению указанной дискреции.

В соответствии с приказом Генпрокуратуры России от 14 апреля 2015 г. № 179 «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”, и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона» материалы, которые подтверждают факты несоответствия расходов и доходов, поступившие в органы прокуратуры, должны рассматриваться особым образом¹⁵.

Направляя заявление в судебные органы, прокурор одновременно должен инициировать принятие судом мер по обеспечению иска. В юридической литературе отмечается,

¹⁵ Такое рассмотрение должно осуществляться наиболее квалифицированными работниками прокуратуры в максимально короткие сроки, не превышающие 30 дней. При этом рассмотрение этих материалов должно осуществляться под личным контролем прокуроров субъектов РФ. Прокуроры рассматривают представленные материалы и имеющиеся в них доказательства с точки зрения их относимости, допустимости и достаточности.

что «...непосредственно Федеральным законом не урегулирован механизм и сроки рассмотрения прокурором материалов контроля за расходами, поступивших в соответствии с ч. 3 ст. 16 этого Закона, а также принятия решения о направлении в суд искового заявления об обращении имущества в доход государства»¹⁶. В целях устранения указанной правовой коллизии некоторые авторы предлагают дополнить содержание Закона о контроле за расходами нормами, предусматривающими возможность установления запрета на совершение лицом, в отношении которого принято решение об осуществлении контроля за расходами, сделок по отчуждению спорного имущества, по факту приобретения которого осуществляется такой контроль¹⁷.

Концептуально указанное положение заслуживает поддержки. Однако в случае реализации данного положения без надзора прокуратуры возникают риски ущемления прав и законных интересов лиц, в отношении которых принято решение об осуществлении контроля за расходами. Представляется, что предлагаемая обеспечительная мера должна устанавливаться непосредственно судом на основании ходатайства органов прокуратуры, а не лица, уполномоченного принять решение об инициировании механизма контроля за расходами. Это позволит исключить влияние возможного конфликта между служащим и представителем нанимателя и не допустить произвольного применения обеспечительных мер.

В целях подачи в суд иска об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении

которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы, прокурор должен собрать документы, перечень которых утвержден приказом Генеральной прокуратуры РФ от 14 апреля 2015 г. № 179.

Прокурор оценивает наличие или отсутствие достоверных доказательств несоответствия расходов доходам лица, в отношении которого осуществлялся контроль за расходами. В случае отсутствия таких оснований прокурором готовится мотивированное заключение об этом, которое в трехдневный срок согласовывается с прокурором соответствующего субъекта РФ. В случае установления фактов, подтверждающих несоответствие расходов доходам, по данному вопросу также готовится соответствующее заключение.

Судебное рассмотрение такого искового заявления прокурора предусматривает нестандартное распределение бремени доказывания. По смыслу Закона о контроле за расходами доказывание законности приобретения имущества, в отношении которого осуществляется контроль за расходами, возлагается на подконтрольных лиц — каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые ссылается как на основания своих требований и возражений¹⁸.

Такой порядок применения рассматриваемой меры государственного принуждения позволяет обеспечить баланс публичных интересов борьбы с коррупцией и частных интересов собственника¹⁹, который

¹⁶ Бессчастный С. А., Скорик В. Н. Реализация института контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Законность. 2015. № 11. С. 6—10.

¹⁷ Там же.

¹⁸ См.: 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. С. 86—92.

¹⁹ Собственник имущества вправе доказывать в ходе контрольных мероприятий и

приобрел имущество на доходы, не связанные с коррупционной деятельностью.

Суд в свою очередь оценивает доказательства, представленные государственным (муниципальным) служащим и его супругой (супругом), с особенностями, которые установлены процессуальным законом, а несовершеннолетними детьми в подтверждение законного происхождения средств, которые позволили приобрести соответствующее имущество, — по своему внутреннему убеждению.

Отмеченное законодательное регулирование, как не предполагающее лишение лица, в отношении которого разрешается вопрос об обращении принадлежащего ему имущества в доход Российской Федерации, права представлять в суде любые допустимые доказательства, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, отвечает требованиям ст. 46—52, 120 и 123 Конституции РФ и корреспондирующих им ст. 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.²⁰ В развитие указанных требований Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, в силу которой реализация в должном объеме права на судебную защиту невозможна, если в судебном разбирательстве не обеспечивается соблюдение условий, необходимых для вынесения правосудного, т. е. за-

в суде всеми доступными способами законность происхождения средств, затраченных на приобретение того или иного имущества, независимо от того, когда эти средства были им получены, отражены ли они в соответствующей справке (декларации) или обнаружены государственными органами в ходе проведения контрольных мероприятий.

²⁰ См. постановление КС РФ от 29 ноября 2016 г. № 26-П по делу о проверке конституционности подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ и ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их

конного, обоснованного и справедливого, решения по делу и не принимаются меры к устранению препятствующих этому обстоятельств»²¹.

Вместе с тем несколько иной подход был использован российским законодателем. Так, Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ п. 2 ст. 235 ГК РФ дополнен новым основанием прекращения права собственности — обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.

В соответствии с подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ право собственности подлежит прекращению, а имущество принудительному изъятию у собственника по решению суда в доход Российской Федерации, если в отношении данного имущества не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.

Судебная практика по обращению в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, активно формируется²².

²¹ См. постановление КС РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П по делу о проверке конституционности положений ст. 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также гл. 35 и 39 УПК РФ.

²² При формировании практики рассмотрения соответствующей категории дел целесообразно обратить внимание на следующие обстоятельства: 1) выявление незначительного расхождения доходов, законность происхождения которых подтверждена, и размера расходов на приобретение соответствующего имущества; 2) рассмотрение судом вопроса о реальности получения денежных средств по сделкам, сведения о которых представляются в рамках обоснования законности происхождения средств, а также

Ответчиком могут быть представлены в суд относимые и допустимые доказательства, подтверждающие законность происхождения доходов, на которые была приобретена часть спорного имущества. В этом случае суд вправе установить ту часть имущества, которая была приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана и потому подлежит обращению в доход государства.

Если в обоснование законности происхождения доходов и имущества ответчик ссылается на получение им денежных средств по гражданско-правовым сделкам, суд должен вынести на рассмотрение следующие вопросы:

о реальности получения денежных средств по таким сделкам;

подтверждении направления соответствующих средств непосредственно на приобретение спорного имущества.

Интерес представляет проблема распространения положений Закона о контроле за расходами на депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющих свои полномочия не на профессиональной постоянной основе.

В процессе замещения государственных должностей субъектов РФ конфликт интересов может возникать вне зависимости от того, осуществляют ли замещающие их лица свои полномочия на постоянной основе или нет. Например, конфликт интересов возможен при при-

нятии лицами, замещающими государственные должности субъектов РФ, управленческих решений о выделении средств материальной поддержки, даче разрешений, предоставлении иных преференций и т. д.²³

В связи с этим положения Закона о контроле за расходами должны распространяться на депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ независимо от того, осуществляют ли они свои полномочия на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности. В противном случае могут возникнуть необоснованные исключения определенной категории лиц из системы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов.

При получении должностным лицом имущества вследствие совершения коррупционного правонарушения такое имущество может быть квалифицировано в качестве неосновательного обогащения в случае невозможности подтверждения законности происхождения права собственности должностного лица на указанное имущество (например, посредством сведений об официальных доходах, подтверждения получения имущества в порядке наследования и др.) и явного несоответствия стоимости указанного имущества уровню доходов, указанных таким должностным лицом в официальных документах.

Для реализации такого подхода отсутствуют какие-либо препятствия. Согласно ст. 3 Закона о контроле за расходами на лицо, за-

о том, были ли эти средства направлены на приобретение спорного имущества; 3) распространение положений Закона о контроле за расходами на депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющих свои полномочия не на профессиональной постоянной основе; 4) взыскание с должника стоимости имущества в случае утраты должником имущества, которое было обращено в доход Российской Федерации.

²³ Глазырин Т. С., Козлов Т. Л., Колоцова Н. М. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 37—39.

мещающее (занимающее) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 данного Закона, возлагается обязанность по представлению в соответствующие сроки сведений о своем имущественном положении, а также об имущественном положении супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Сведения представляются лицом в отношении каждой сделки по приобретению имущества²⁴, совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду. Также представляются сведения об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

Целесообразно рассмотрение вопроса о допустимости возвращения Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию имущества, неосновательно приобретенного должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований в результате совершения коррупционного правонарушения, нанесшего ущерб соответствующему бюджету.

Отметим также, что Закон о контроле за расходами не содержит гарантий защиты прав и законных интересов супругов и несовершеннолетних детей должностного лица при осуществлении процедуры контроля за расходами. Кроме того, у органов, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, и их должностных лиц от-

сутствует обязанность принимать и учитывать объяснения и пояснения членов семьи должностного лица²⁵.

В целях обеспечения баланса частных и публичных интересов выдел доли в натуре выплата компенсации ввиду прекращения права одного из собственников на общее имущество подлежит инициированию и контролю со стороны органов прокуратуры. При этом в качестве обязательного условия прекращения права общей собственности в силу закона должен рассматриваться вступивший в законную силу приговор суда по уголовному делу, определяющий конкретный размер вреда, причиненного коррупционным правонарушением.

Анализ статистических данных, доктрины, правоприменительной практики показывает необходимость внесения изменений в действующее законодательство в сфере противодействия коррупции в части совершенствования порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы. По нашему мнению, дальнейшее совершенствование законодательства о контроле за расходами может быть сосредоточено на следующих направлениях:

усиление контроля за расходами лиц, уволенных с государственной (муниципальной) службы или освобожденных от замещаемой должности;

взыскание денежного эквивалента стоимости имущества, в том числе с

²⁴ Земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций, долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций и др.

²⁵ См.: Бараненкова И. В., Миронов О. И. О некоторых проблемах ответственности военнослужащих за нарушение норм Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 8. С. 20—24.

возможностью оценки имущества независимым оценщиком на дату приобретения;

обращение в доход государства имущества, приобретенного на третьих (подставных), в том числе юридических, лиц;

нормативное обеспечение обращения в доход государства объектов общей собственности в случае приобретения имущества на средства,

полученные в результате совершения коррупционных правонарушений. Противодействовать подобного рода ситуациям возможно посредством дополнения гражданского законодательства положениями о допустимости раздела имущества, находящегося в общей совместной или долевой собственности, не только по соглашению сособственников, но и в силу закона.

Библиографический список

Бараненкова И. В., Миронов О. И. О некоторых проблемах ответственности военнослужащих за нарушение норм Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ // *Право в Вооруженных Силах*. 2014. № 8.

Бессчастный С. А., Скорик В. Н. Реализация института контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // *Закононость*. 2015. № 11.

Генеалогическая информация в государственных архивах России: справ. пособие / отв. сост. С. Н. Романова. М., 1996.

Глазырин Т. С., Козлов Т. Л., Колосова Н. М. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, регулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016.

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.

Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006.

Севальнев В. В. Законодательство в сфере противодействия коррупции: Россия и Китай (сравнительно-правовой аспект) // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2017. № 3.

Хабриева Т. Я., Капустин А. Я., Габов А. В., Черногор Н. Н. Конфликт интересов: природа, предупреждение, социальное регулирование // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018. № 3 (70).

Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // *Журнал российского права*. 2018. № 1.

Цирин А. М., Севальнев В. В. Порядок осуществления контроля за расходами отдельных категорий лиц: проблемы и пути решения // *Журнал российского права*. 2019. № 7.

Improvement of the Procedure for Monitoring Expenditures and the Mechanism for Applying Property Purchased with Unconfirmed Income to the State Revenue

A. M. Tsirin, V. V. Sevalnev

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: artemtsirine@yandex.ru; sevalnev77@gmail.com

DOI: 10.12737/jrl.2020.113

The proposed article is devoted to the study of special anti-corruption measures aimed at improving the procedure for monitoring expenditures and the mechanism for applying to the income of the Russian Federation property for which no information is provided confirming its acquisition on the basis of

legitimate income. Legal, organizational, managerial and information mechanisms formed by the state not only multiply the risk of negative consequences for corrupt officials at all levels of government, but also help to minimize and eliminate the consequences of corruption offenses. However, for a long time, little attention has been paid in doctrine and law enforcement to the mechanism for minimizing and eliminating the consequences of these violations.

In the course of improving the state anti-corruption policy in the Russian legal space, new sub-institutions of anti-corruption legislation have emerged. In particular, one of these subinstitutions is a mechanism for monitoring the expenditures of certain categories of persons. In the proposed study, the authors develop the ideas previously expressed about the complex nature of the mechanism for controlling expenditures of certain categories of persons, focusing on the entire mechanism and its constituent elements of the circulation of property to the income of the Russian Federation, in respect of which no information is provided confirming its acquisition on legal income, its procedural and organizational aspects.

The authors conduct an analysis of law enforcement practice, confirming the need to make changes to the current legislation in the field of anti-corruption, and suggest separate areas for improving the legislation on control of expenditures. These areas include: strengthening control over expenses of persons who have been dismissed from the state or municipal service, or dismissed from their current position; applying to the state's revenue property purchased on third (front), including legal entities; addition of civil law provisions on the admissibility of the division of property in common joint or shared ownership, not only by agreement of co-owners, but also by virtue of the law, etc.

Keywords: control, expenses, conversion to income, property, anti-corruption, legislation, legality.

For citation: Tsirin A. M., Sevalnev V. V. Improvement of the Procedure for Monitoring Expenditures and the Mechanism for Applying Property Purchased with Unconfirmed Income to the State Revenue. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 9, pp. 144—156. DOI: 10.12737/jrl.2020.113 (In Russ.)

References

Baranenkova I. V., Mironov O. I. About some problems of responsibility of the military personnel for violation of the Federal law “On control of compliance of expenses of persons holding public positions, and other persons with their incomes” of December 3, 2012 No. 230-FZ. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*, 2014, no. 8. (In Russ.)

Besschasnyy S. A., Skorik V. N. The implementation of the institute of control of compliance of expenses of public servants and other persons with their income. *Zakonnost'*, 2015, no. 11. (In Russ.)

Genealogical information in the state archives of Russia: reference book. Ed. by S. N. Romanova. Moscow, 1996. 280 p. (In Russ.)

Glazyrin T. S., Kozlov T. L., Kolosova N. M. et al. Conflict of interests in the state and municipal service, in entities activity: causes, prevention and reconciliation. Ed. by A. F. Nozdrachev. Moscow, 2016. 224 p. (In Russ.)

Isakova N. A. Procedure for applying to the state revenue of property in respect of which, in accordance with the legislation of the Russian Federation on anti-corruption, evidence of its acquisition on legitimate income is not provided. *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2015, no. 3, pp. 86—92. (In Russ.)

Khabrieva T. Y., Chernogor N. N. The Law in the Conditions of Digital Reality. *Zhurnal Rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 85—102. DOI: 10.12737/art_2018_1_7 (In Russ.)

Khabrieva T. Y., Kapustin A. Ya., Gabov A. V., Chernogor N. N. Conflict of Interest: Nature, Prevention, Social Regulation. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2018, no. 3 (70), pp. 5—12. DOI: 10.12737/art.2018.3.1 (In Russ.)

Konstantinov A. Corrupt Russia. Moscow, 2006. 640 p. (In Russ.)

Sevalnev V. V. The Legislation in the Sphere of Counteraction of Corruption: Russia and China (Comparative Legal Aspect). *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2017, no. 3 pp. 95—100. DOI: 10.12737/article_593fc343c6e286.74734563 (In Russ.)

Tsirin A. M., Sevalnev V. V. The Procedure for Monitoring the Expenses of Certain Categories of Persons: Problems and Its' Solutions. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 7, pp. 152—161. DOI: 10.12737/jrl.2019.7.13 (In Russ.)