

**Анализ практики Конституционного Суда Российской Федерации
по вопросам реализации механизма обращения в доход государства
имущества государственных гражданских (муниципальных) служащих,
в отношении которого не представлено доказательств
его приобретения на законные доходы**

Д.В. Денисов

Какой бы ни была политико-правовая траектория развития нашей страны, перед нами всегда будет стоять задача повышения эффективности деятельности государственного аппарата **как ключевого участника общественных отношений**. В условиях никогда не проходящей острой ограниченности во времени и средствах антикоррупционная политика начинает играть **решающее значение для модернизации** системы государственного управления. Правильно подобранные антикоррупционные меры способны превратить государственную управленческую инфраструктуру в мощный драйвер социального и экономического развития. Поэтому неудивительно, что фокус внимания законодателя сосредоточен на реформе правоотношений в сфере государственного управления, в том числе правоотношений, связанных с прохождением государственной гражданской службы.

В науке отмечают, что одной из заметных негативных тенденций этой реформы является **постоянное увеличение числа нормативных правовых актов и норм**, регулирующих вопросы противодействия коррупции. Отмечается также, что наращивание нормативно-правовой базы в антикоррупционной сфере во многом носит спонтанный характер и отрицательным образом сказывается на системности не только антикоррупционного законодательства, но и всего законодательства в целом¹. В рамках проведения Восьмого Евразийского антикоррупционного форума

¹ Хабриева Т.Я. материалы Восьмого Евразийского антикоррупционного форума «Право против коррупции: миссия и новые тренды»//не публиковались.

обращалось внимание, что в этих условиях наблюдается разрозненность подходов субъектов Российской Федерации, недостаточно выраженная доминанта воздействия федерального законодательства, а также избыточность декларативных норм².

При таких обстоятельствах существенно повышается риск возникновения лакуны между смыслом закона и практикой его применения и, если государственная власть и местное самоуправление не восполняют ее, роль корректора содержания закона переходит к органу конституционного контроля³. Таким органом конституционного контроля является Конституционный Суд.

Если рассматривать антикоррупционное законодательство как новую формирующуюся отрасль, то совершенно точно можно сказать, что в этом вопросе **проходит ее граница с частным гражданским правом**.

Именно этим можно объяснить повышенное внимание Конституционного Суда к такому, казалось бы, техническому вопросу как обращение в доход государства имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы.

Однако, его преуменьшение было бы ошибочным, поскольку речь идет о принудительном прекращении одного **из главных имущественных прав человека** в правовом демократическом обществе.

Переходя к предмету выступления скажу, что Конституционный Суд изложил развернутую позицию по рассматриваемому вопросу, в нескольких решениях, большинство из которых будет затронуто в докладе.

² Там же.

³ Лунгу Е.В. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в совершенствовании конституционных правоотношений//Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 11-15.

В числе первых стоит выделить постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 26-П от 29.11.2016⁴.

По запросу Верховного суда Республики Башкортостан Конституционным судом рассматривался вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Напомню, что введенной в 2012 году нормой предусматривается, что одним из случаев принудительного изъятия имущества является его обращение в доход государства, в случае если в отношении этого имущества не представлены доказательства его приобретения на законные доходы. При этом такое обращение имущества производится у собственника **только по решению суда.**

Суть дела в следующем.

Реализуя полномочия, предусмотренные Федеральным законом *«О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»*, прокурор, получив необходимые материалы обратился в суд о взыскании в доход государства стоимости приобретенного супругом муниципальной служащей и впоследствии проданного автомобиля в размере 2 800 000 рублей.

В суде первой инстанции было установлено, что совокупный доход супругов за три года, предшествовавших покупке автомобиля, составил 2 702 391 рубль. При этом муниципальная служащая в справке сообщила о приобретении ее мужем автомобиля за счет их собственных средств и материальной помощи родителей в размере 100 000 рублей. В дальнейшем назвала другие источники денежных средств, достаточных для такой покупки,

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ 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» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2016.

однако суд их отверг на том основании, что эти доходы не были отражены в первоначально представленной справке.

Верховный Суд Республики Башкортостан усмотрел правовую неопределенность.

Рассуждая о предоставленном Конституцией России каждому праву свободно распоряжаться своими способностями к труду и о равном доступе к госслужбе, Конституционный Суд констатирует следующее.

Специфика профессиональной деятельности госслужащего **предопределяет право** федерального законодателя **вводить особые правила поступления** на нее и предъявлять к лицам, поступающим на госслужбу и замещающим должности госслужащих, **специальные требования**, в частности к их личным и деловым качествам.

Несоответствие госслужащего тем требованиям, которые установлены законом, обуславливает **введение специальных оснований** увольнения со службы.

Конституционный Суд отмечает, что **граждане, добровольно избирая** такого рода деятельность, **соглашаются с ограничениями**, а, следовательно, с **особыми правилами прохождения** госслужбы и требований к избравшим ее лицам.

В то же время Конституционный Суд приходит к следующим выводам:

1) при рассмотрении таких дел в суде должен быть исследован вопрос о происхождении имущества. При этом должен быть учтен **весь объем законных доходов соответствующего лица**, в том числе **не отраженных** в представленных им сведениях о доходах. Ответчики по этой категории дел вправе представлять непосредственно в суд **любые допустимые доказательства** законности происхождения данного имущества, которые оцениваются судом по своему внутреннему убеждению;

2) **при незначительном** расхождении размера доходов, законность происхождения которых подтверждена, и расходов на приобретение соответствующего имущества суд вправе принять решение об обращении в доход государства **лишь его части**, стоимость которой эквивалентна данному расхождению;

3) суд вправе принять решение об обращении в доход государства **денежных средств**, вырученных от реализации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;

4) закон не препятствует обращению взыскания на денежные средства государственного служащего **и членов его семьи**, полученные от реализации имущества, в отношении которого не подтверждена законность происхождения доходов, направленных на его приобретение.

Еще одно решение, которое содержит развернутую позицию Конституционного Суда, это постановление от 09.01.2019 № 1-П⁵.

Следует отметить, что в данном случае рассматривалась жалоба муниципального депутата, однако можно полагать, что данное постановление Конституционного Суда содержит **вывод, который носит универсальный характер** в отношении всех лиц, расходы которых контролируются по закону.

Обстоятельства дела.

В Конституционный Суд с жалобой обратился гражданин, который был избран депутатом Думы одного из муниципальных районов Приморского края 13.05.2015. Он осуществлял свои полномочия на непостоянной основе. В связи возникшей с 03.11.2015 обязанностью, представил справку о доходах

⁵ постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.2019 № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г.П. Крестова» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.01.2019.

за 2015 год, в которой не указал автомобиль стоимостью 4 000 000 рублей, что превышает его трехлетний доход, а законность источников получения средств на приобретение этого автомобиля он доказать не смог. Довод гражданина об отсутствии в его действиях коррупционной составляющей ввиду приобретения спорного имущества до получения им статуса депутата судом отклонен. Иск прокуратуры был рассмотрен, и автомобиль признан подлежащим обращению в доход государства.

Анализируя ситуацию, Конституционный Суд приходит к выводу, что в доход государства можно обратить **только то имущество, которое гражданин приобрел, когда замещал должность, предполагающую контроль расходов.**

В постановлении также приведена позиция Верховного Суда о том, что не подлежат контролю за расходами сделки, совершенные супругом (супругой) лица, в отношении которого осуществляется контроль за расходами, **в течение отчетного периода, но до вступления в брак** с этим лицом, а имущество, полученное по таким сделкам, не может быть обращено в доход Российской Федерации.

И, наконец, последнее решение Конституционного Суда, на котором хотел остановиться, это определение от 24.10.2019 № 2949-О⁶.

Кстати, об этом определении во вчерашнем интервью «Российской газете» упоминал Председатель СК России А.И. Бастрыкин.

Кратко суть дела.

Судом удовлетворены иски прокуратуры Российской Федерации к Д.В. Захарченко, который состоял на государственной службе,

⁶ определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.10.2019 № 2949-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Захарченко Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также федеральных законов «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и «О прокуратуре Российской Федерации».

и другим ответчикам об обращении в доход государства принадлежащего **им имущества**. При этом в суде установлено, что спорное имущество, законность получения которого не подтверждена, приобретено за счет доходов Д.В. Захарченко.

Заявители оспаривали нормы антикоррупционного законодательства, позволяющие произвольно, не устанавливая в законном порядке соучастие в преступлениях, обращать в доход государства имущество **любых лиц, прямо не перечисленных** в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» **и не являющихся супругом (супругой) или несовершеннолетними детьми лица, в отношении которого осуществляется контроль за расходами.**

Изучив жалобу заявителей Конституционный Суд заключает следующее.

Обращение в доход государства имущества лиц, которые **не являются** супругом (супругой) или несовершеннолетними детьми лица, в отношении доходов которого осуществлялся контроль, **не является произвольным.** В данном конкретном деле Д.В. Захарченко учитывалось, что:

законность приобретения этого имущества третьими лицами, **не подтверждена;**

доказательства приобретения спорного имущества **на собственные денежные средства третьими лицами отсутствуют;**

имеются **существенные расхождения** между стоимостью имущества и подтвержденным доходом этих лиц;

факт приобретения этого имущества **за счет средств госслужащего** доказан.

Надо отметить, что рассмотренная Конституционным судом не единичная, как утверждает в своем интервью А.И. Бастрыкин, параллельно с уголовным делом Д.В. Захарченко аналогичным образом этот механизм антикоррупционного законодательства использовался в отношении имущества третьих лиц по другим уголовным делам. (уголовное дело в отношении бывшего начальника ФГКУ «Санаторий Федеральной службы судебных приставов «Зеленая долина» А. Сафонова).

В связи с этим в ближайшее время можно ожидать внесение изменений в часть 2 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», которые будут предусматривать распространение права прокурора на обращение в суд об обращении имущества госслужащих, в отношении которого не представлено доказательств его приобретения на законные доходы, не только на супруга (супругу) и несовершеннолетних детей, но и на иных лиц, **которые даже могут не состоять с госслужащим родственными отношениями.**

Подводя общий итог отмечу следующее.

Конституционный Суд в своих решениях фиксирует, что система контроля за расходами госслужащих, предполагает несвойственную российской правовой системе **презумпцию незаконности доходов**, на которые приобретаются дорогостоящие объекты гражданского оборота, если их стоимость превышает общий доход лица, в отношении которого осуществляется контроль соответствия расходов доходам, его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

Основываясь на рассмотренных решениях Конституционного Суда, можно сделать вывод, что сегодня идет активное формирование подходов к вопросу применения такой меры ответственности как обращение в доход государства имущества отдельных категорий граждан, в отношении которого

не представлено доказательств его приобретения на законные доходы. Стремительный рост правового материала, его трансформация под влиянием текущей ситуации вынуждает Конституционный Суд неоднократно возвращаться к, казалось бы, весьма узкой в контексте всего антикоррупционного законодательства теме. Мы надеемся на то, что ожидаемые изменения не приведут к излишней юридизации вопросов противодействия коррупции, поскольку в конечном итоге речь идет о поиске баланса **публичных и частных интересов** и решении фундаментальной проблемы **обеспечения доверия людей** к формальным выразителям их интересов⁷.

⁷ С.Н. Шевердяев Институт конфликта интересов как инструмент контроля качества государственно-властной элиты: конституционно правовая актуализация вопроса//Конституционное и муниципальное право №11/2019 С.44-50.