



**СУДЕБНЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ
ПРИ ВЕРХОВНОМ СУДЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ул. Гиляровского, д. 31, корп. 2,
Москва, ГСП-6, 107996

Тел.: 8-495-684-87-51; факс: 8-495-684-80-04
<http://www.cdep.ru>

08.10.2018 № СД-АГ/1740

На № _____ от _____

Председателям верховных судов республик,
краевых и областных судов, судов городов
федерального значения, судов автономной
области и автономных округов, окружных
(флотских) военных судов

Председателям федеральных арбитражных
судов

Согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из мер по профилактике коррупции является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

В соответствии с Национальной стратегией противодействия коррупции и Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы одним из методов реализации указанной меры является информационно-пропагандистская деятельность, направленная на формирование антикоррупционной культуры и антикоррупционного мировоззрения.

В рамках разработки и внедрения информационно-пропагандистских мер, направленных на формирование отрицательного отношения к коррупционному поведению среди федеральных государственных гражданских служащих судебной системы Российской Федерации и системы Судебного департамента, ведется работа по подготовке и публикации цикла статей, связанных с вопросами антикоррупционного просвещения.

Так, в настоящее время Управлением по вопросам противодействия коррупции Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации подготовлены статьи, посвященные следующим темам: «Обращение в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, как мера противодействия коррупции», «Совершенствование порядка применения мер дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в отношении государственных гражданских служащих» (прилагаются к настоящему письму).

С учетом изложенного предлагаем рассмотреть возможность публикации указанных статей в печатных и/или электронных изданиях органов судейского сообщества.

Приложение: на 10 л. в 1 экз.

Генеральный директор

А.В. Гусев

**Обращение в доход государства имущества, в отношении которого не
представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные
доходы, как мера противодействия коррупции**

Правительством Российской Федерации, а также правительствами большинства зарубежных стран уделяется особое внимание разработке, внедрению и реализации мер, направленных на противодействие коррупционным правонарушениям.

В настоящее время одними из наиболее эффективных мер, направленных на противодействие коррупции, являются контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам, а также возможное последующее обращение в доход государства имущества должностных лиц, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы.

Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. было высказано мнение о необходимости введения контроля не только доходов, но и расходов государственных гражданских служащих в тех случаях, когда расходы явно не соответствуют их доходам.

В рамках реализации указанного контроля в 2012 году принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», где согласно статье 17 Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении материалов, свидетельствующих о несоответствии расходов лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 данного Федерального закона, в том числе должностей государственной (муниципальной) службы, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых таким лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

В то же время были внесены поправки в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), а именно в положения статьи 235, в результате которых одним из оснований прекращения права собственности в публичных интересах, предусмотренных указанной статьей, стало обращение по решению суда в доход государства имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.

Здесь следует отметить, что согласно нормам законодательства Российской Федерации само по себе приобретение имущества на средства из неустановленных источников дохода преступлением или административным правонарушением не признается, а обращение данного имущества в доход государства не является

наказанием и по своей правовой природе является только основанием прекращения права собственности, что и нашло свое отражение в нормах статьи 235 ГК РФ.

Подобная мера, являющаяся по своей сути конфискацией имущества в целях противодействия коррупции, сразу вызвала глубокую полемику как в научных кругах, так и в обществе.

Факт того, что право частной собственности, как одно из естественных прав человека, считается одним из важнейших достижений правовой науки, неоспорим, как и то, что его признание и защита, утвержденная на законодательном уровне, является одним из показателей правового государства.

Кроме того, в статье 8 Конституции Российской Федерации закреплено, что признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, статьей 35 Конституции гарантируется:

охрана частной собственности законом;

право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами;

невозможность лишения имущества иначе как по решению суда;

равноценное возмещение при принудительном отчуждении имущества для государственных нужд.

Вместе с тем следует учитывать, что статья 1 протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод не предусматривает полную неприкосновенность частной собственности, а лишь бесспорное ее уважение в рамках законодательства страны и принципов международного права.

Так, закрепляя право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им, Конституция Российской Федерации одновременно допускает возможность его ограничения федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Кроме всего прочего, согласно принятой 31 октября 2003 г. Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции предупреждение и искоренение коррупции является обязанностью всех государств, поскольку она затрагивает их экономику, порождая серьезные угрозы стабильности и безопасности общества, подрывая демократические и этические ценности, наносит вред устойчивому развитию страны. Незаконное приобретение личного состояния может нанести ущерб демократическим институтам, национальной экономике и правопорядку, а потому для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней необходим всеобъемлющий и multidисциплинарный подход.

На международной арене в числе принципов совершенствования законодательства приоритет отдается профилактическим мерам, направленным на повышение авторитета власти, оздоровление социально-психологической обстановки в обществе, установление и соблюдение государственных антикоррупционных стандартов, включающих комплекс гарантий, ограничений

и запретов уголовного, административного и гражданско-правового характера в приоритетных сферах правового регулирования, в первую очередь касающихся сферы государственной и муниципальной службы.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П указано, что для обеспечения устойчивости правовой демократии просто необходимы эффективные правовые механизмы, способные охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, поскольку легитимность государственного строя во многом основывается на доверии общества и именно поэтому федеральный законодатель вправе создавать такие правовые механизмы в целях повышения требований к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем, чтобы у граждан не рождались сомнения в их нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти.

По своей сути лица, замещающие отдельные должности государственной гражданской службы, наделенные определенными полномочиями, в рамках системы современного государства являются носителями особого статуса, ведь именно благодаря им обеспечивается реализация полномочий государства в целом, и именно этот особый характер статуса государственного служащего предопределяет право федерального законодателя вводить в отношении их особые правила, а также предъявлять к лицам, поступающим на государственную гражданскую службу и замещающим должности государственных гражданских служащих, специальные требования, поскольку, избирая такого рода деятельность, граждане добровольно соглашались с ограничениями, связанными с приобретаемым правовым статусом, наличие которых компенсируется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами.

На основании вышеизложенного обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, принадлежащего государственному (муниципальному) гражданскому служащему и перечисленным в Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» членам его семьи, в случае, если оно приобретено на доходы, законность которых не подтверждена, является ограничением конституционного права собственности, введенным федеральным законодателем в целях противодействия коррупции, и таковое направлено на защиту конституционно значимых ценностей.

Сам алгоритм действий при наличии материалов, свидетельствующих о несоответствии расходов лица, замещающего должность государственной гражданской службы, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу (направление соответствующих материалов в органы прокуратуры, обращение прокурора в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации соответствующего имущества, рассмотрение судом подобных дел, процедура взыскания в рамках исполнительного производства) достаточно регламентирован действующим законодательством.

Вместе с тем вполне естественно, что при формировании практики рассмотрения указанных дел судом возникает ряд следующих моментов, требующих внимания:

при выявлении незначительного расхождения доходов, законность происхождения которых подтверждена, и размера расходов на приобретение соответствующего имущества суд вправе определить ту его часть, которая приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана, и потому подлежит обращению в доход Российской Федерации;

ответчик вправе представлять любые допустимые доказательства в подтверждение законности происхождения средств, затраченных на приобретение спорного имущества; если в обоснование законности доходов ответчик ссылается на получение им денежных средств по гражданско-правовым сделкам, то суд должен вынести на обсуждение обстоятельство, имеющее значение для правильного разрешения дела, вопрос о реальности получения денежных средств по таким сделкам, а также были ли эти средства направлены на приобретение спорного имущества;

положения Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» распространяются на депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации независимо от того, осуществляет он свои полномочия на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности;

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; имущество, полученное по таким сделкам, не может быть обращено в доход Российской Федерации в порядке, предусмотренном подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 ГК РФ;

в случае утраты должником имущества, которое было обращено в доход Российской Федерации, суд вправе изменить способ исполнения решения суда путем взыскания с должника стоимости такого имущества.

Нюансы сложившейся судебной практики по затрагиваемому в статье вопросу достаточно подробно освещены 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 противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2017 г.

Конечно, тема обращения в доход государства имущества государственных гражданских служащих, приобретенного на неподтвержденные доходы, весьма обширна для ее полного освещения в рамках одной статьи и требует более детальной проработки, однако в современной правоприменительной практике Российской Федерации, касающейся вопросов противодействия коррупции,

указанная мера применяется, как и имеются прецеденты взыскания самого имущества в доход государства.

Кроме того, в настоящее время Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации, предусмотрены меры, направленные на совершенствование предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» 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, обеспечение полноты и прозрачности представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Агапов С.А.,

заместитель начальника отдела профилактики коррупционных правонарушений Управления по вопросам противодействия коррупции Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

Совершенствование порядка применения мер дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в отношении государственных гражданских служащих

Одна из важнейших задач развития правовой системы Российской Федерации на сегодняшний день – это актуализация и систематизация антикоррупционного законодательства.

В рамках данной задачи одним из перспективных направлений деятельности является совершенствование порядка применения мер дисциплинарной ответственности в отношении государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения, поскольку в ходе правоприменения в указанной сфере были выявлены пробелы в законодательстве.

Возможность применения дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений физическими лицами наряду с уголовной, административной, гражданско-правовой ответственностью предусмотрена в статье 13 Федерального закона от 01.01.2001 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ).

Следует отметить, что дисциплинарная ответственность за совершение коррупционных правонарушений государственных гражданских служащих относится к специальной, предполагая наличие других мер взыскания, предусмотренных федеральными законами для отдельных категорий работников, помимо общих, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации.

В частности, в соответствии со ст. 59.1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ) за несоблюдение государственным гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции данным Федеральным законом, Законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами, налагаются следующие взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии.

Согласно ч. 1 ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ государственный гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в том числе в случаях: непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является; непредставления им сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Применение дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в отношении государственного гражданского служащего среди прочего направлено на профилактику данного вида правонарушений, а потому должно отвечать принципу неотвратимости наказания, но при этом и принципу его соразмерности совершенному проступку, чтобы не повлечь за собой со стороны государственного гражданского служащего желания сокрыть коррупционное правонарушение небольшой тяжести, разочарования в государственной

гражданской службе из-за возникшего чувства несправедливости, негативного отношения к исполнению служебных обязанностей.

Между тем само понятие коррупционного правонарушения не имеет законодательного определения. В юридической литературе понятие «коррупционное правонарушение» в широком смысле определяется как совершенное физическим или юридическим лицом действие или бездействие, непосредственно посягающее на интересы службы, совершаемое с целью извлечения преимуществ для себя или иных лиц, состоящее в нарушении антикоррупционных стандартов.

В связи с этим в правоприменении часто встает вопрос относительно виновности деяния государственного гражданского служащего как одного из элементов любого вида правонарушения, поскольку нарушение антикоррупционных стандартов государственной службы не всегда имеет под собой виновность деяния, а зачастую связано лишь с наличием технических недочетов, недопониманием некоторых требований, а также не имеет цели извлечения преимуществ.

Так, нередко технические неточности, недостаточная юридическая грамотность при заполнении справок о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах государственных гражданских служащих приводят к формальному несоблюдению требования к представлению достоверных и полных сведений о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах государственных гражданских служащих, при этом могут не иметь под собой вины в какой бы то ни было форме (даже в форме небрежности), не влекут общественно опасных последствий, в связи с чем не свидетельствуют об извлечении преимуществ.

При этом в данном случае формально требования антикоррупционного законодательства государственным гражданским служащим не соблюдаются и если оставить данное нарушение без внимания, в отдаленной перспективе это может привести к сознательному сокрытию фактов, небрежному отношению к представлению указанных сведений государственными гражданскими служащими; в то же время возможно увольнение государственного гражданского служащего по данному формальному основанию без учета всех обстоятельств.

Таким образом, чрезмерная жесткость в применении санкций дисциплинарной ответственности, как и отсутствие должной реакции на коррупционное правонарушение могут повлечь за собой нарушение баланса прав и обязанностей сторон правоотношений при прохождении государственной гражданской службы.

Для того, чтобы избежать перечисленных последствий, порядок применения дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения должен быть максимально детализирован, а также учитывать максимальное количество обстоятельств его совершения.

Одной из насущных проблем в правоприменительной практике является то, что в федеральных законах, регламентирующих вопросы прохождения отдельных видов службы, содержатся упоминания о малозначительности правонарушения, но в законодательстве не имеется определения понятия «малозначительность коррупционного правонарушения» и порядка его применения при решении вопросов о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Более того, Закон № 273-ФЗ вообще не содержит указания на то, что коррупционное правонарушение может быть малозначительным.

При отсутствии правовой регламентации данного вопроса Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд России) подготовлены «Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции», в которых содержатся три примерных перечня: «Перечень ситуаций, которые могут быть расценены как значительные проступки, влекущие увольнение государственного (муниципального) служащего в связи с утратой доверия», «Перечень ситуаций, которые могут быть расценены как малозначительные проступки» и «Перечень ситуаций, которые могут быть расценены как несущественные проступки».

В целях внесения хотя бы некоторой ясности в правоприменительную практику Минтрудом России был проведен обзор критериев привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за совершение коррупционных правонарушений на основе предложений федеральных государственных органов и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судебной практики по рассмотрению дел о привлечении к ответственности за совершение коррупционных правонарушений и подготовлен Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Из итогов обзора следует, что при определении конкретного вида взыскания, которое подлежит применению, учитываются следующие установленные законодательством критерии: а) характер и тяжесть совершенного нарушения; б) обстоятельства, при которых совершено нарушение; в) соблюдение служащим других запретов, исполнение других обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; г) предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей.

Практическая реализация положений законодательства, касающегося привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения, свидетельствует, что в качестве смягчающих рассматривались следующие обстоятельства: а) совершение служащим нарушения требований законодательства о противодействии коррупции впервые; б) безукоризненное соблюдение служащим в отчетном периоде других ограничений, запретов, требований, исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; в) добровольное сообщение служащим о совершенном нарушении требований законодательства о противодействии коррупции в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений до начала проверки, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065; г) содействие проверяемого

служащего осуществляемым в ходе проверки мероприятиям, направленным на всестороннее изучение предмета проверки.

Проведенный анализ выявил, что к отягчающим обстоятельствам были отнесены только следующие: а) представление в ходе проверки служащим недостоверных и противоречивых объяснений, совершение иных действий, направленных на затруднение хода проверки; б) одновременное нарушение служащим двух и более требований законодательства о противодействии коррупции; в) наличие неснятого дисциплинарного взыскания; г) нарушение служащим требований законодательства о противодействии коррупции в рамках предыдущих декларационных кампаний.

Следует отметить безусловную практическую значимость как указанных методических рекомендаций, так и обзора, однако они, во-первых, содержат примерный перечень ситуаций, во-вторых, носят рекомендательный характер и, в-третьих, вносят дополнительную неопределенность в толкование законодательства. Более того, в них не раскрываются ни алгоритм действий подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, ни рекомендуемая мера ответственности за такое правонарушение.

В сложившейся ситуации решением существующих проблем было внесение соответствующих изменений в законодательство.

В связи с изложенным данное направление предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы (далее – Национальный план), утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378.

Так, в нем установлено, что до 1 февраля 2019 года необходимо представить предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих случаи, когда несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, вследствие обстоятельств непреодолимой силы не является правонарушением.

Кроме того, в Национальном плане до 1 марта 2019 г. предложено разработать критерии, согласно которым несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, будет относиться к правонарушениям, влекущим за собой увольнение со службы или с работы, либо к малозначительным правонарушениям, а также представить предложения по определению обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность за несоблюдение указанных запретов, ограничений и требований, и по учету таких обстоятельств при применении взыскания.

Очевидно, данное предложение является рациональным, и закрепление данного вопроса на законодательном уровне сделает подход к применению мер дисциплинарной ответственности более дифференцированным и соответствующим правовым принципам ответственности только за виновные противоправные деяния, целесообразности, принципу справедливости при применении мер юридической ответственности, который заключается в соответствии мер юридической ответственности характеру и степени общественной опасности содеянного.

Вместе с тем следует отметить, что остается нерешенным вопрос в отношении ситуаций, в которых лицо будет нести ответственность за действия, совершенные не им самим (например, открытие супругом (супругой) счета в иностранном банке, представление им неполных сведений о полученном доходе государственному гражданскому служащему и др.), в части степени вины государственного гражданского служащего.

Кроме того, возникают вопросы при применении нормы ч. 3 ст. 37 Закона № 79-ФЗ, согласно которой государственный гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период пребывания в отпуске и в период отсутствия на службе в связи с временной нетрудоспособностью менее сроков, указанных в пункте 8.1 части 1 настоящей статьи, а также в период его временной нетрудоспособности в связи с увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанным с исполнением должностных обязанностей, независимо от продолжительности этого периода.

Таким образом, если в названные временные промежутки государственным гражданским служащим будет подано заявление об увольнении по собственному желанию либо срок принятия решения по такому заявлению будет истекать в названные периоды, то применение меры дисциплинарного воздействия за коррупционные проступки в виде увольнения в связи с утратой доверия вызывает сложности.

Из всего вышесказанного следует, что механизм применения дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения государственным гражданским служащим является далеко не однозначным, перечень проблем по данному вопросу значительно шире включенного в Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, в связи с чем на практике применяться данный механизм должен разумно, с ориентиром на общеправовые принципы и соблюдение интересов и прав как государства в лице нанимателя, так и государственного гражданского служащего.

Романова Е.В.,

ведущий консультант отдела по вопросам соблюдения запретов и ограничений
Управления по вопросам противодействия
коррупции Судебного департамента при
Верховном Суде Российской Федерации.