

ПРЕЗУМПЦИЯ НЕВИНОВНОСТИ В КОНСТИТУЦИИ РФ И АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: К ВОПРОСУ О КОНТРОЛЕ НАД РАСХОДАМИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И СЛУЖАЩИХ

Борьба с коррупцией – одно из приоритетных направлений государственной политики не только в России, но и в зарубежных странах. Государство использует различные правовые инструменты для пресечения различных коррупционных проявлений. В статье рассматривается правовое регулирование контроля над расходами должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, и возможность обращения движимого и недвижимого имущества, законность происхождения которого не доказана его владельцем, в пользу Российской Федерации, в контексте соблюдения конституционных положений о презумпции невиновности, а именно ст. 49 Конституции Российской Федерации. Анализируется зарубежный опыт применения аналогичных форм контроля, отмечается положительный опыт установления контроля над расходами должностных лиц в зарубежных странах. Автором сформулировано предложение о приведении антикоррупционного законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Ключевые слова: контроль над расходами; борьба с коррупцией; должностные лица; незаконное обогащение.

A. R. Shastina

PRESUMPTION OF INNOCENCE IN CONSTITUTIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE ANTI-CORRUPTION LEGISLATION: TO THE QUESTION OF CONTROL OVER EXPENSES OF OFFICIALS AND EMPLOYEES

Fight against corruption – one of the priority directions of state policy not only in Russia, but also in foreign countries. The state uses various legal tools for suppression of various corruption manifestations. In article legal regulation of control over expenses of officials of public authorities and local government, the public and municipal servants, and a possibility

of the address of personal and real estate which legality of origin is not proved by its owner, in favor of the Russian Federation, in the context of observance of the constitutional regulations on a presumption of innocence, namely Article 49 of the Constitution of the Russian Federation is considered. Foreign experience of application of similar forms of control is analyzed, positive experience of establishment of control over expenses of officials in foreign countries is noted. The author formulated the offer on reduction of the anti-corruption legislation in compliance with the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: control over expenses; fight against corruption; officials; illegal enrichment.

Борьба с коррупцией является одной из важнейших государственных задач, в рамках которой в Российской Федерации за последние годы приняты различные нормативно-правовые акты, направленные на минимизацию данного явления в структурах власти и его негативных последствий [1, с. 67].

С 1 января 2013 г. Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» введен в действие институт контроля за расходами чиновников.

В указанном Федеральном законе, перечислен круг лиц, на которых распространяется его действие: это не только сами должностные лица и служащие, а также их супруги и несовершеннолетние дети.

В случае, если чиновник или члены его семьи (супруг/супруга, несовершеннолетние дети) в течение отчетного года расходуют на совершение сделок по приобретению недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг сумму, превышающую общий доход данного лица, его супруги (супруга) за три последних года, то в отношении его принимается решение об осуществлении контроля за расходами.

Законом установлен порядок осуществления контроля за расходами чиновников, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, а также механизм обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Указанные лица должны самостоятельно предоставлять сведения об источниках доходов, потраченных на приобретение имущества. Логично предположить, что в случае, если лицо расходует средства, полученные в результате коррупционной деятельности, сообщать об

этом оно вряд ли станет. Поэтому информацию о дорогостоящих приобретениях могут представлять правоохранительные органы, иные государственными органы, органы местного самоуправления, работники подразделений по профилактике коррупционных правонарушений, должностные лица Банка России, государственные корпорации, ПФР, ФСС, ФОМС; руководящие органы политических партий и общероссийских общественных объединений; Общественная палата РФ; общероссийские СМИ. В случае принятия решения об осуществлении контроля над расходами служащего, проверяются сведения о расходах и определяется их соответствие доходам. Если установлено несоответствие, то служащий может быть уволен за непредставление сведений о расходах и источниках доходов, за счет которых была совершена сделка. Если в ходе процедуры контроля выявлено, что расходы лица не соответствуют полученным доходам, то материалы проверки в трехдневный срок направляются в органы прокуратуры и те, в свою очередь, принимают решение о направлении в суд заявления об обращении в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы. Если в ходе контроля выявлены признаки преступления, административного или иного правонарушения, то соответствующие материалы будут направлены в компетентные органы для решения вопроса о привлечении лица к уголовной или административной ответственности. То есть если служащий не смог доказать законность получения средств, которые использовались на приобретение имущества, но при этом, признаков преступления или иного правонарушения не выявлено, к нему применяются меры наказания в виде обращения искомого имущества в доход государства.

Насколько это соответствует установленной Конституцией РФ (ст. 49) презумпции невиновности? В свое время, председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин согласился, «что в какой-то части бремя доказывания невиновности может лежать не на государстве, а на самом лице, действие которого подвергается сомнению (так как ему необходимо доказать, что у него легальные источники доходов), однако переход от декларирования доходов к декларированию расходов позволит в большей степени... обеспечить прозрачность, в том числе и финансовую» [2, с. 19].

Интересна позиция самого Конституционного суда РФ, выраженная в его решениях. Так, в Постановлении от 29 ноября 2016 г. № 26-П отмечено, что федеральный законодатель, создавая такие правовые механизмы, вправе устанавливать повышенные требования

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. Суд обосновывает законность применения изъятия имущества, ссылаясь на нормы международного права, посвященные борьбе с коррупцией, однако в этих нормах говорится об уголовных преступлениях и конфискации имущества, полученного в результате незаконного обогащения. Между тем в рассматриваемой норме Федерального закона № 230-ФЗ речь идет и о тех случаях, когда признаков преступления и иного правонарушения нет, но имущество обращается в пользу государства.

Такая ситуация позволяет иметь мнение, что обращение имущества в пользу государства не связанное с преступлением, не подпадает под действие ст. 49 Конституции РФ, которая установила презумпцию невиновности именно для уголовного судопроизводства.

Нельзя не согласиться с тем, что сама идея контроля над доходами и расходами лиц, замещающих публичные должности (а это в полной мере относится и к местному самоуправлению) играет важную роль в антикоррупционной политике любого государства. Если обратиться к зарубежному опыту, то многие государства, уделяющие должное внимание борьбе с коррупцией (а таких, в настоящее время, подавляющее большинство) устанавливают обязанность служащих и иных лиц, замещающих публичные должности, отчитываться о полученных доходах в налоговых органах, и это не всегда сочетается с особым контролем и над расходами.

Например, в Греции борьба с коррупцией действительно обрела конкретное лицо в реформах, введенных Европейским союзом и Международным валютным фондом для предотвращения валютного краха. Все избранные должностные лица должны были обнародовать свой доход и его происхождение, но до сих пор нет никакого контроля над расходами и достоверностью предоставленной информации.

На самом деле, готовность должностных лиц озвучивать свои траты и источники доходов, это не столько аргумент о потере государственных денег в результате коррупции или растрат, который служит основанием для принятия антикоррупционных законов, сколько аргумент в пользу безупречной политической этики и репутации. В этом контексте Великобритания использовала громкий скандал с *«отчетами о расходах»* в 2009 г., чтобы утвердить строгий перечень требований и сделать информацию о расходах легкодоступной для всех. В до-

полнение к имуществу и доходам избранных представителей в «реестре доходов должностных лиц» перечисляются любые понесенные расходы, и информация легкодоступна в Интернете.

Когда говорят о прозрачности избранных представителей, Скандинавские страны систематически приводятся в качестве примера. Уже очень длительное время в Швеции установлен и действует «принцип прозрачности»: каждый может иметь доступ к любому публичному документу. Тем не менее в 1995 г. один из членов шведского правительства, был вынужден уйти в отставку после совершения мелких внутренних покупок с помощью своей банковской карты, и, похоже, установил правовую практику в одной из наименее коррумпированных стран Европы.

Во Франции, в которой борьба с коррупцией стоит остро, так как это явление существуют везде, несмотря на законодательство, общество недовольно неспособностью или отсутствием желания избранных должностных лиц принять, что их определение этики устарело и прежняя политика в этой сфере должна быть модернизирована. Таким образом, когда СМИ раскрыли систему растраты государственных средств в Сенате, французские политики не отрицали этого факта, называя его «практикой французской политической жизни».

В ответ на это, в ноябре 2017 г., во Франции в социальных сетях родилась гражданская инициатива – кампания «Прозрачный парламент», размещенная на одноименном сайте, позволила пользователям Интернета задавать своим депутатам в Твиттере такие вопросы, как: «Вы поддерживаете контроль над своими расходами со стороны Счетной палаты?». Или: «Вы бы приняли учреждение внешнего контроля ваших расходов, в соответствии с мандатом?» Если некоторые избранные должностные лица ответили и показали свои расходы с хэштегом #ParlementTransparent (Прозрачный парламент), подавляющее большинство из 925 парламентариев промолчали [5].

Глава нового французского антикоррупционного агентства и сторонник контроля над расходами должностных лиц, утверждает: «Когда вы знаете, что вас контролируют, это является сдерживающим фактором и облегчает обнаружение девиантного поведения» [6].

Если обратиться к опыту США, где контроль над расходами также осуществляется, то перечень трат, по которым необходимо отчитываться, не ограничивается только имуществом, должностные лица обязаны сообщать о крупных расходах на образование детей, отдых, иных развлечениях [4].

Однако, анализ опыта зарубежных стран свидетельствует о том, что изъятие (конфискация) имущества всегда связана с установлением факта незаконного обогащения, и согласуется с презумпцией невиновности.

По данным прокуратуры [3], за 2017 г. почти на треть (с 361 до 462) возросло число инициированных прокурорами процедур контроля за соответствием расходов доходам. По их результатам за год действия поправок в органы прокуратуры поступило 47 материалов, по которым прокурорами направлено 35 исков в суды на сумму 9,7 млрд р. При этом уже удовлетворено 26 из них на сумму 9,2 млрд р. Почти в 4 раза (с 34,1 млн до 134,9 млн р.) возросла совокупная стоимость обращенного в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений о его приобретении на законные доходы. Признавая эффективность рассматриваемого инструмента борьбы с коррупцией, необходимо привести его в соответствие с действующими нормами ст. 49 Конституции РФ и криминализировать осуществление расходов, законность происхождения которых невозможно установить.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Евдокимов К. Н. Актуальные вопросы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты / К. Н. Евдокимов, Н. Н. Таскаев // Обеспечение национальной безопасности России в современном мире : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск, 2016. – С. 66–74.

2. Зорькин В. Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества / В. Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 18–21.

3. О результатах работы органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о контроле за соответствием расходов чиновников их доходам по итогам 2017 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/news-1342246>.

4. Юлегин А. А. Институт декларирования доходов и имущества публичными должностными лицами как инструмент противодействия коррупции: зарубежный опыт и российские реалии [Электронный ресурс] : докл. на семинаре, г. Москва, 9 дек. 2011 г. – Режим доступа http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/dknrd/doc20111209_018.

5. Gorin C. La lutte anticorruption en Europe : à chacun son rythme! [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eurosorbonne.eu/2017/02/23/lutte-anticorruption-europe-a-chacun-rythme>.

6. L'agence francaise anticorruption mise sur la prevention [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://www.capital.fr/economie-politique/lagence-francaise-anticorruption-mise-sur-la-prevention-1254360>.

Информация об авторе

Шастина Анжелика Размиковна – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин института государства и права Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: shastina.ar@gmail.com.

Information about the author

Shastina Anzhelika Razmikovna – Senior Lecturer, the Department of State and Legal Disciplines, the State and Law Institute, Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin St., 11, e-mail: shastina.ar@gmail.com.