



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Санкт-Петербург

29 ноября 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3¹ части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием

расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Верховного суда Республики Башкортостан. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.М.Данилова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Подпункт 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации предусматривает в качестве одного из оснований принудительного прекращения права собственности (изъятия у собственника его имущества) 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.

Согласно статье 17 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» 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.

1.1. Стерлитамакский районный суд Республики Башкортостан, рассмотрев иски требования исполняющего обязанности прокурора Республики Башкортостан о взыскании в доход Российской Федерации с гражданки Е.В.Колесник, являющейся муниципальной служащей, и ее супруга – гражданина А.Ю.Колесника стоимости приобретенного в 2014 году и впоследствии проданного автомобиля в размере 2 800 000 рублей, согласился с доводами истца об отсутствии сведений о приобретении данного имущества на законные доходы и решением от 25 ноября 2015 года указанные иски требования удовлетворил. Как было установлено в судебном заседании, совокупный доход супругов за три года, предшествовавших покупке автомобиля, составил 2 702 391 рубль; при этом Е.В.Колесник, представляя как муниципальная служащая сведения о доходах и расходах, сообщила о приобретении ее мужем автомобиля за счет их собственных средств и материальной помощи родителей в размере 100 000 рублей, но в дальнейшем, в ходе осуществления уполномоченными органами контроля за расходами супругов, назвала другие источники денежных средств, достаточных для такой покупки. Доказательства, на которые ссылались ответчики в подтверждение приобретения автомобиля на законные доходы, суд отверг на том основании, что эти доходы не были отражены в первоначально представленной Е.В.Колесник справке (декларации), а сами доказательства, по мнению суда, составлены и представлены в заседании с целью придания видимости законности приобретения транспортного средства.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Республики Башкортостан, на рассмотрении которой находится апелляционная жалоба, поданная ответчиками на решение суда первой инстанции, определением от 3 марта 2016 года приостановила производство

и обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности подлежащих применению в данном деле положений подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Неопределенность в вопросе о соответствии этих законоположений статьям 8, 35, 47 и 55 Конституции Российской Федерации заявитель усматривает в том, что они предполагают при осуществлении контроля за расходами государственного (муниципального) служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей учет их общего дохода лишь за три последних года, предшествующих году, в котором понесены контролируемые расходы, и не допускают возможность учета доходов, полученных ранее, а также в данном году до таких расходов; препятствуют суду принять доказательства законности происхождения полученных лицом доходов, дополнительно представленные им в судебном заседании; позволяют при отсутствии сведений, подтверждающих приобретение части имущества на законные доходы, обращать его в доход государства в полном объеме, а также позволяют обращать взыскание на имущество, принадлежащее не государственному (муниципальному) служащему, добровольно принявшему на себя повышенные обязательства перед государством, а его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям, неправомерно лишая их права собственности; допускают расширительное толкование, позволяя отчуждать не только указанное в них имущество, но и денежные средства, полученные от продажи этого имущества; предусматривают рассмотрение судом соответствующего дела в порядке гражданского судопроизводства, притом что Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации в части, регламентирующей производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, утратил силу в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

1.2. Как следует из статей 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации по запросам судов проверяет конституционность оспариваемых нормативных положений в порядке конкретного нормоконтроля в той части, в какой они подлежат применению в находящемся в производстве суда деле, и принимает постановление только по предмету, указанному в запросе, оценивая как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в запросе.

Соответственно, положения подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на их основании разрешается вопрос об обращении в доход Российской Федерации принадлежащих лицу, замещающему должность государственной (муниципальной) службы, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых данным лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

2. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П, правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества;

поэтому 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.

Данный вывод соотносится с требованиями Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята 31 октября 2003 года Резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН), согласно которой предупреждение и искоренение коррупции – это обязанность всех государств, поскольку она затрагивает их экономику, порождает серьезные угрозы стабильности и безопасности общества, подрывает демократические и этические ценности, справедливость и наносит вред устойчивому развитию; 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 multidisciplinary подход.

В преамбулах к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 27 января 1999 года) и Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (принята в Страсбурге 4 декабря 1999 года) также отмечается, что коррупция представляет собой серьезную угрозу верховенству закона, демократии и правам человека, равенству и социальной справедливости, посягает на принципы государственного управления, моральные устои общества, затрудняет экономическое развитие, надлежащее и справедливое функционирование рыночной экономики.

Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере противодействия коррупции (приняты в Санкт-Петербурге 23 ноября 2012 года постановлением № 38-17 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) называют в числе принципов совершенствования законодательства приоритет профилактических мер, направленных прежде

всего на повышение эффективности, компетентности и 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 – в сфере государственной и муниципальной службы; наиболее важными мерами противодействия коррупции в этой сфере признаются декларирование доходов и имущества лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, и приравненных к ним лиц, а также их близких родственников, установление соответствия расходов, стоимости имеющегося у таких лиц имущества их доходам с возможностью получения от них объяснений в случае установления несоответствия их расходов, стоимости имеющегося у них имущества их доходам и принятия иных мер, направленных на выявление фактов незаконного обогащения (пункты 3 и 4.2).

Следовательно, Российская Федерация как правовое демократическое государство (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации) вправе и обязана принимать для эффективного противодействия коррупции все необходимые правовые меры, в том числе направленные на предупреждение незаконного обогащения лиц, осуществляющих публичные функции.

3. Согласно Конституции Российской Федерации труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1); граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (статья 32, часть 4).

Государственная служба, поступая на которую гражданин реализует указанные конституционные права, представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности

(пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»). Специфика такой профессиональной деятельности предопределяет право федерального законодателя вводить при регулировании порядка прохождения государственной службы особые правила поступления на нее, а также предъявлять к лицам, поступающим на государственную службу и замещающим должности государственных служащих, вытекающие из стоящих перед ней задач специальные требования, в частности к их личным и деловым качествам.

Несоответствие государственного служащего тем требованиям, которые установлены законом исходя из особенностей его профессиональной деятельности, обуславливает введение специальных оснований увольнения со службы. В свою очередь, граждане, добровольно избирая такого рода деятельность, соглашались с ограничениями, связанными с приобретаемым ими правовым статусом, а потому введение особых правил прохождения государственной службы и требований к избравшим ее лицам само по себе не может рассматриваться как нарушение закрепленных статьями 19, 32 (часть 4) и 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду.

Приведенные правовые позиции изложены Конституционным Судом Российской Федерации применительно к различным видам государственной службы, т.е. профессиональной деятельности, связанной с осуществлением публичных функций (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 30 июня 2011 года № 14-П, от 21 марта 2013 года № 6-П, от 21 марта 2014 года № 7-П и от 30 октября 2014 года № 26-П; определения от 1 июля 1998 года № 84-О, от 1 декабря 1999 года № 219-О, от 3 октября 2002 года № 233-О, от 21 декабря 2004 года № 460-О и от 20 октября 2005 года № 378-О), и потому в полной мере распространяются на отношения в сфере муниципальной службы, равный доступ граждан к которой также вытекает из статьи 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями

19, 32 (части 2 и 4) и 130 (часть 2) и которая представляет собой профессиональную деятельность, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (часть 1 статьи 2 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Единство правовых основ государственной и муниципальной службы проявляется и в единстве основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной и государственной гражданской службы, требований к подготовке кадров для этих видов службы, а также ограничений и обязательств при их прохождении (абзац седьмой пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и пункты 1–3 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Свойственный государственной службе, равно как и муниципальной службе публично-правовой характер предполагает открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, объективность государственных и муниципальных служащих при принятии решений, беспристрастность и отсутствие личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, исключение в их деятельности злоупотреблений предоставленными полномочиями, чем обуславливается повышенное внимание государства и общества как к профессиональным, так и к морально-нравственным качествам лиц, на которых возложено осуществление публичных функций.

Специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, вводящего для государственных (муниципальных) служащих определенные ограничения, запреты и обязанности, наличие которых компенсируется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами. К числу таких обременений относится обязанность лиц, замещающих должности государственной (муниципальной)

службы, включенные в специальные перечни, установленные соответствующими нормативными правовыми актами, представлять сведения о своих доходах и расходах, а также о доходах и расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (часть 1 статьи 20 и часть 1 статьи 20¹ Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», части 1 и 1¹ статьи 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Непредставление таких сведений либо представление заведомо ложных, недостоверных или неполных сведений влечет применение в отношении указанных лиц мер юридической ответственности (часть 6¹ статьи 20 и часть 3 статьи 20¹ Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», часть 5 статьи 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и пункт 4 статьи 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Возложение на государственных (муниципальных) служащих, наряду с обязанностью уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, о возникшем конфликте интересов, обязанности представлять соответствующие сведения, неисполнение которой влечет определенные правовые последствия, направлено на обеспечение эффективного функционирования механизма народовластия и является одной из основных мер профилактики коррупции. Вместе с тем контроль со стороны государства за имущественным положением государственных (муниципальных) служащих призван повысить эффективность противодействия коррупции, основанного на принципах приоритетного применения мер по ее предупреждению, комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением (пункты 5 и 6 статьи 3 Федерального закона «О противодействии коррупции»), и предотвратить риски, связанные с

неправомерным влиянием на государственных (муниципальных) служащих и тем самым – с возможностью сращивания публичной власти и бизнеса.

4. Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, часть 2), одновременно допускает возможность его ограничения федеральным законом – наряду с другими правами и свободами человека и гражданина – 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 (статья 55, часть 3).

Определяя с учетом требований статей 17 (часть 3) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации критерии допустимости ограничений конституционных прав и свобод, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что цели таких ограничений должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения – адекватны этим целям и отвечать требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если они адекватны социально необходимому результату; в ходе правового регулирования недопустимо искажение самого существа конституционного права или свободы, а цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод (постановления от 22 июня 2010 года № 14-П, от 13 июля 2010 года № 16-П и др.).

Применительно к праву собственности это также означает, что его ограничения, вводимые федеральным законодателем, должны отвечать требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), не могут затрагивать само существо данного права

(постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 года № 9-П, от 14 мая 2012 года № 11-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2015 года № 1127-О и др.). Кроме того, они должны согласовываться с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, которые являются составной частью ее правовой системы (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации).

4.1. В соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции государства-участники согласились в том, что каждое из них при условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать (статья 20). Как следует из ее статьи 31, государства-участники принимают – в максимальной степени, возможной в рамках их внутренней правовой системы, – такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с данной Конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов, а также имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии с данной Конвенцией (пункт 1); если такие доходы от преступлений были превращены или преобразованы, частично или полностью, в другое имущество, то конфискация применяется в отношении такого имущества (пункт 4); если такие доходы от преступлений были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников, то конфискации подлежит та часть имущества, которая соответствует оцененной стоимости приобщенных доходов (пункт 5); государства-

участники могут рассмотреть возможность установления требования о том, чтобы лицо, совершившее преступление, доказало законное происхождение таких предполагаемых доходов от преступления или другого имущества, подлежащего конфискации, в той мере, в какой такое требование соответствует основополагающим принципам их внутреннего законодательства и характеру судебного и иного разбирательства (пункт 8); положения данной статьи не толкуются таким образом, чтобы наносился ущерб правам добросовестных третьих сторон (пункт 9 статьи 31).

Допустимость изъятия имущества у собственника закреплена и статьей 19 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, в силу пункта 3 которой государство принимает такие законодательные и иные меры, которые позволяли бы производить конфискацию доходов от уголовных правонарушений, признанных в качестве таковых в соответствии с данной Конвенцией, или имущества, стоимость которого эквивалентна таким доходам.

Ратифицируя Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, Российская Федерация не включила в число своих обязательств (безусловных обязанностей) признание уголовно наказуемым умышленного незаконного обогащения, указанного в статье 20 данной Конвенции (пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ), однако это не означает, что она не вправе ввести в правовое регулирование изъятие незаконных доходов или имущества, приобретенного на них, не в качестве уголовно-правовой санкции, а в качестве специальной меры, предусмотренной в рамках антикоррупционного законодательства для случаев незаконного обогащения.

Таким образом, принятие Российской Федерацией правовых мер, направленных на предупреждение коррупции и незаконного личного обогащения, включая возможность изъятия по решению суда имущества, приобретенного на незаконные доходы, согласуется с признаваемыми на международном уровне стандартами борьбы с коррупцией.

4.2. В развитие положений Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, а также положений Федерального закона «О противодействии коррупции» Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает возможность обращения 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 (подпункт 8 пункта 2 статьи 235). В свою очередь, Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» устанавливает правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей доходу данного лица и его супруги (супруга), а также определяет категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами, порядок осуществления контроля за расходами и механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы (статья 1). Кроме того, статьей 17 названного Федерального закона предусмотрена возможность обращения 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 лицом, замещающим должность государственной (муниципальной) службы, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

В контексте особых мер, связанных с ограничением (прекращением) права собственности на имущество, принадлежащее государственному (муниципальному) служащему и членам его семьи, приобретение им как лицом, выполняющим публичные функции, имущества, превышающего по стоимости доходы за предшествующие три года, рассматривается федеральным законодателем в качестве признака коррупционных

проявлений в деятельности этого лица. Изъятие такого имущества, по существу, призвано выступать в качестве неблагоприятного последствия получения государственным (муниципальным) служащим доходов от коррупционной деятельности, а сопоставление доходов с расходами позволяет выявить несоответствие законных доходов произведенным расходам и дает основания для применения процедуры изъятия имущества, приобретенного на доходы, законность которых не подтверждена. При таких обстоятельствах потенциальная угроза изъятия имущества, приобретенного на незаконные доходы, выступает мерой общей и частной превенции, поскольку государственный (муниципальный) служащий – имея в виду тщательный мониторинг реальных расходов на дорогостоящие объекты гражданского оборота – должен осознавать бессмысленность приобретения имущества на незаконные доходы и, соответственно, бесперспективность коррупционного поведения.

Исходя из этого обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, принадлежащего государственному (муниципальному) служащему и перечисленным в законе членам его семьи, в случае, если оно приобретено на доходы, законность которых не подтверждена, будучи ограничением конституционного права собственности, введенным федеральным законодателем в целях противодействия коррупции, как таковое направлено на защиту конституционно значимых ценностей и не нарушает требования Конституции Российской Федерации.

5. Федеральный закон «О противодействии коррупции» допускает различные виды ответственности за коррупционные правонарушения – уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную, которую лица, совершившие такие правонарушения, несут в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 13).

Предусмотренное Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» обращение в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого государственным (муниципальным) служащим не

представлены доказательства его приобретения на законные доходы, является, по существу, особой мерой государственного принуждения, применяемой в случае нарушения лицами, выполняющими публичные функции, антикоррупционного законодательства.

Данная мера заключается в безвозмездном изъятии такого имущества у собственника по решению суда в связи с предполагаемым и не опровергнутым совершением государственным (муниципальным) служащим неправомерного деяния коррупционной направленности, т.е., как следует из части 1 статьи 4 и статьи 17 названного Федерального закона, в случае, если стоимость приобретенного в отчетном периоде им и перечисленными в законе членами его семьи имущества – недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) – превышает их общий доход за три предшествующих года, а государственный (муниципальный) служащий не может доказать законность происхождения средств, достаточных для его приобретения. Переход такого имущества в собственность Российской Федерации осуществляется в соответствии с подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации, закрепляющим в качестве основания прекращения права собственности принудительное изъятие у собственника имущества по решению суда и обращение его в доход государства при недоказанности законного происхождения доходов, направленных на его приобретение.

5.1. Любой законодательный механизм претерпевания неблагоприятных последствий совершения тех или иных противоправных действий (бездействия), установленных или презюмируемых, должен отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям, относительно соблюдения которых федеральным законодателем при регулировании оснований, условий и сроков привлечения к юридической ответственности Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции:

юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; соответствующее регулирование должно согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности; общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины – либо доказанной, либо презюмируемой, но опровержимой – как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе;

закрепляя и изменяя составы правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям, а также обязан соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий (бездействия);

предусматривая для совершивших правонарушения лиц наказания, ограничивающие гарантированное Конституцией Российской Федерации, ее статьей 35 (части 1 и 2), право собственности, федеральный законодатель должен стремиться к тому, чтобы устанавливаемые им пределы имущественной ответственности в совокупности с правилами ее наложения позволяли в каждом конкретном случае обеспечивать адекватность применяемого государственного принуждения всем обстоятельствам,

имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности и наказания;

конституционные требования справедливости и соразмерности определяют, по общему правилу, необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при выборе той или иной меры государственного принуждения.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 25 января 2001 года № 1-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 13 марта 2008 года № 5-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 18 мая 2012 года № 12-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П и от 19 января 2016 года № 2-П) применимы и к такой мере государственного принуждения, как обращение в доход государства имущества, в отношении которого государственным (муниципальным) служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

5.2. Исходя из презумпции незаконности доходов, на которые было приобретено перечисленное в части 1 статьи 4 и статье 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» имущество, в случае если стоимость этого имущества превышает общий доход государственного (муниципального) служащего и его супруги (супруга) за три года, предшествующих отчетному периоду, федеральный законодатель установил соответствующую систему контроля за соблюдением государственным (муниципальным) служащим возложенных на него запретов и ограничений в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции».

В рамках этой системы подлежат обязательной проверке достоверность и полнота представляемых государственным (муниципальным) служащим сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, причем непредставление таких сведений или представление

недостоверных сведений является основанием для привлечения лица к дисциплинарной ответственности (статья 8 Федерального закона «О противодействии коррупции»). В случае если общая сумма сделок по приобретению определенного имущества превышает общий доход государственного (муниципального) служащего и его супруги (супруга) за три года, предшествующих отчетному периоду, на государственного (муниципального) служащего возлагается также обязанность представления сведений о расходах; непредставление указанных сведений или представление недостоверных сведений также является основанием для привлечения лица к дисциплинарной ответственности (статья 8¹ Федерального закона «О противодействии коррупции» и статья 3 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

С учетом сведений, полученных от государственного (муниципального) служащего, и на основании информации, представленной определенными законом органами и организациями, принимается решение об осуществлении контроля за расходами государственного (муниципального) служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, что, как следует из статьи 4 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», предполагает возможность сообщения дополнительных сведений, позволяющих подтвердить достоверность и полноту ранее представленных сведений, а также соответствие понесенных расходов полученным доходам. При этом названным Федеральным законом предусмотрены условия наиболее полного и достоверного установления имеющих значение для контроля таких расходов обстоятельств, а также гарантии соблюдения прав контролируемых лиц: так, у государственного (муниципального) служащего имеется право давать пояснения в письменной форме, предъявлять дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме, обращаться с ходатайством о проведении с ним беседы по вопросам, связанным с осуществлением контроля за его расходами, за

расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, причем такое ходатайство подлежит обязательному удовлетворению (статья 9); в свою очередь, осуществляющие контроль органы наделены широкими полномочиями для получения сведений, позволяющих осуществить наиболее полно и объективно соответствующие контрольные мероприятия (статья 11).

Последствием выявления в ходе проведения контроля за соответствием расходов государственного (муниципального) служащего и членов его семьи их общему доходу нарушений может быть направление соответствующих сведений в органы прокуратуры (статьи 13 и 16), которые, руководствуясь приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14 апреля 2015 года № 179 «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 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», осуществляют собственную проверку (направляют запросы, обеспечивают возможность предоставления государственным (муниципальным) служащим необходимых разъяснений и др.) и принимают самостоятельное решение о направлении в суд заявления об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Такой порядок применения данной меры государственного принуждения позволяет обеспечить баланс публичных интересов борьбы с коррупцией и частных интересов собственника, приобретшего имущество на доходы, не связанные с коррупционной деятельностью, который вправе доказывать в ходе контрольных мероприятий и 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. В свою очередь, суд оценивает доказательства,

представленные как государственным (муниципальным) служащим, так и его супругой (супругом) и – с особенностями, установленными процессуальным законодательством, – несовершеннолетними детьми в подтверждение законного происхождения средств, позволивших приобрести соответствующее имущество, по своему внутреннему убеждению.

Приведенное 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, отвечает требованиям статей 46–52, 120 и 123 Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им статей 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и соотносится с основанной на этих требованиях правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, 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. законного, обоснованного и справедливого, решения по делу, и не принимаются меры к устранению препятствующих этому обстоятельств (Постановление от 8 декабря 2003 года № 18-П).

5.3. По буквальному смыслу подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», предполагается, что имущество, в отношении которого государственным (муниципальным) служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, подлежит изъятию в целом, независимо от того, что в какой-то части затраты на его приобретение могли быть произведены из законных доходов.

Избранный федеральным законодателем подход, основанный на учете и сопоставлении поддающегося фиксации и оценке совокупного дохода государственного (муниципального) служащего и его супруги (супруга) за определенный период (три года) и произведенных ими расходов,

обеспечивает соблюдение баланса частных и публичных интересов при применении данной меры государственного принуждения к лицу, в отношении имущества которого не доказана законность происхождения доходов, направленных на его приобретение, и, следовательно, является конституционно допустимым.

Вместе с тем в отдельных случаях – особенно если при выявлении несоответствия расходов государственного (муниципального) служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за определенный период их общему доходу доля доходов, законность которых не доказана, оказывается незначительной – изъятие в целом имущества, происхождение которого презюмируется как незаконное, может повлечь в нарушение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации несоразмерное целям борьбы с коррупцией ограничение прав указанных лиц, что, принимая во внимание право соответствующего собственника доказывать факт приобретения того или иного имущества на законные доходы, не исключает и право суда с учетом фактических обстоятельств конкретного дела обращать в доход государства только ту часть имущества, законность приобретения которой не доказана.

5.4. Статья 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» во взаимосвязи с другими его положениями предполагает, что подлежащее изъятию имущество, в отношении которого государственным (муниципальным) служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, может принадлежать как самому государственному (муниципальному) служащему, так и членам его семьи – супруге (супругу) и несовершеннолетним детям, которые тем самым претерпевают неблагоприятные последствия презюмируемого нарушения им антикоррупционного законодательства.

Такое правовое регулирование обусловлено налагаемыми на государственного (муниципального) служащего ограничениями, вытекающими из его правового статуса, и призвано минимизировать риск

злоупотреблений при оформлении того или иного имущества в собственность, а потому не может рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав членов семьи государственного (муниципального) служащего, тем более что федеральный законодатель в целях соблюдения баланса публичных и частных интересов ограничил круг лиц, за чьими расходами осуществляется контроль, теми членами семьи государственного (муниципального) служащего, которые, как правило, ведут с ним общее хозяйство, а именно супругой (супругом) и их несовершеннолетними детьми (пункт 2 части 1 статьи 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека, признающий изъятие имущества, имеющего незаконное происхождение, правомерным вмешательством государства в осуществление прав, которое преследует законную цель – борьбу с коррупцией в системе государственной службы. По мнению Европейского Суда по правам человека, законодательные меры, служащие средством борьбы с серьезными правонарушениями, влекущими за собой неосновательное обогащение, являются оправданными даже при отсутствии обвинительного приговора, а также доказательств вне «всякого разумного сомнения» в отношении незаконного происхождения соответствующего имущества и могут быть применены не только против обвиняемых, но и против их близких родственников, которые предположительно владеют и управляют приобретенным нечестным путем имуществом неофициально или иным образом без необходимой добросовестности (постановление от 12 мая 2015 года по делу «Гогитидзе (*Gogitidze*) и другие против Грузии»).

Тем не менее в соответствии с Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» лицом, с которым могут быть связаны те или иные коррупционные проявления, выступает именно государственный (муниципальный) служащий и исключительно на нем лежит обязанность

сообщения соответствующих сведений (статья 3). В связи с этим возложение негативных последствий презюмируемого нарушения государственным (муниципальным) служащим антикоррупционного законодательства на членов его семьи можно признать допустимым лишь при обеспечении им права представлять на стадиях досудебного и судебного рассмотрения дела любые необходимые доказательства законности происхождения доходов, направленных на приобретение ими имущества, в том числе опровергающие или корректирующие сведения, сообщенные государственным (муниципальным) служащим.

Это означает, что закрепленные Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» для государственного (муниципального) служащего гарантии (статья 9) должны распространяться и на членов его семьи, тем более что в силу статьи 56 ГПК Российской Федерации в рамках судебного процесса члены семьи государственного (муниципального) служащего, привлеченные к участию в деле по иску прокурора (что необходимо, если осуществляется изъятие их имущества), в любом случае обладают правом доказывать те обстоятельства, на которые они ссылаются.

Следовательно, в системе действующего правового регулирования статья 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не может рассматриваться как противоречащая статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагает лишение члена семьи государственного (муниципального) служащего, к которому применяется мера государственного принуждения в виде обращения принадлежащего ему имущества в доход Российской Федерации, права представлять любые необходимые доказательства законности происхождения доходов, направленных на приобретение этого имущества, и опровергать или корректировать сведения, сообщенные о них государственным (муниципальным) служащим.

5.5. По буквальному смыслу статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», взыскание в доход государства может быть обращено лишь на прямо указанное в ней имущество (недвижимость, транспортные средства, акции и т.п.). Это, как правило, дорогостоящее имущество, в отношении которого ведется учет, осуществляются регистрационные действия и принадлежность которого конкретному лицу определяется на основе данных о регистрации.

Вместе с тем в случае, когда имущество, в отношении которого не доказана законность происхождения доходов, направленных на его приобретение, было реализовано собственником с целью избежать применения соответствующих мер, а полученные от реализации указанного имущества средства фактически выступают его денежным эквивалентом, изъятие этих средств не может рассматриваться как свидетельствующее о расширительном толковании закона, на недопустимость которого применительно к установленным им мерам ответственности неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление от 27 мая 2008 года № 8-П; определения от 8 февраля 2001 года № 33-О, от 1 июня 2010 года № 841-О-П и др.).

Следовательно, статья 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не препятствует обращению взыскания на денежные средства, полученные государственным (муниципальным) служащим и членами его семьи от реализации имущества, в отношении которого не подтверждена законность происхождения доходов, направленных на его приобретение, – иное истолкование являлось бы неоправданным и не согласующимся с конституционно значимыми целями законодательного регулирования в сфере противодействия коррупции допущением возможности уклонения государственного (муниципального) служащего от неблагоприятных последствий в виде изъятия имущества и с неизбежностью приводило бы к существенному снижению эффективности осуществленного

федеральным законодателем правового регулирования вопреки его действительной воле.

5.6. В соответствии со статьей 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» рассмотрение дела по заявлению прокурора об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого государственным (муниципальным) служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, осуществляется в порядке гражданского судопроизводства, а не в порядке административного судопроизводства.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации регулирует ограниченный круг отношений, а именно порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (часть 1 статьи 1); не подлежат рассмотрению в порядке, установленном данным Кодексом, дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции (часть 4 статьи 1).

Что касается заявленных прокурором в порядке статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» требований, то они связаны с разрешением вопроса о судьбе права

собственности на имущество, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы, т.е. по своему характеру являются исковыми. Учитывая, что соответствующее основание прекращения права собственности на такое имущество предусмотрено Гражданским кодексом Российской Федерации (подпункт 8 пункта 2 статьи 235), рассмотрение данной категории дел именно в порядке гражданского судопроизводства не только допустимо, но и оправданно, поскольку позволяет обеспечить оптимальный баланс публичных и частных интересов, связанных с необходимостью предоставления государственному (муниципальному) служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям достаточного объема прав по доказыванию законности происхождения доходов, на которые было приобретено соответствующее имущество, и опровержению сведений, послуживших основанием для обращения органов прокуратуры в суд с соответствующим заявлением.

6. Таким образом, положения подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», допускающие обращение в порядке гражданского судопроизводства в доход Российской Федерации имущества, принадлежащего лицу, замещающему должность государственной (муниципальной) службы, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, – по своему конституционно-правовому смыслу, выявленному в настоящем Постановлении, – не противоречат Конституции Российской Федерации.

Этим не исключается полномочие федерального законодателя в процессе совершенствования правового регулирования уточнить основания и порядок применения данной меры государственного принуждения, в том числе в части предоставления государственным (муниципальным) служащим, его супругой (супругом) и – с особенностями, установленными гражданским процессуальным

законодательством, — несовершеннолетними детьми доказательств законного происхождения средств, позволивших приобрести соответствующее имущество, а также предусмотреть особенности обращения взыскания на имущество при выявлении незначительного расхождения размера расходов на его приобретение и размера доходов, законность происхождения которых подтверждена.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 100 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой, допуская обращение в порядке гражданского судопроизводства в доход Российской Федерации принадлежащих лицу, замещающему должность государственной (муниципальной) службы, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям 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, а также денежных средств, полученных от продажи такого имущества, эти положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования:

предполагают необходимость учета при определении оснований применения данной меры государственного принуждения всего объема законных доходов, которые были получены указанными лицами и могли быть использованы для приобретения соответствующего имущества, в том

числе законных доходов, не отраженных в представленных государственным (муниципальным) служащим сведениях о доходах, и позволяют указанным лицам представлять доказательства законности происхождения своих доходов;

не препятствуют суду принимать любые допустимые Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации доказательства, представленные как государственным (муниципальным) служащим, так и его супругой (супругом) и – с особенностями, установленными данным Кодексом, – несовершеннолетними детьми в подтверждение законного происхождения средств, позволивших приобрести соответствующее имущество, которые подлежат оценке судом по его внутреннему убеждению с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении;

не препятствуют суду при выявлении незначительного расхождения размера доходов, законность происхождения которых подтверждена, и размера расходов на приобретение соответствующего имущества с учетом фактических обстоятельств конкретного дела определить ту его часть, которая приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана, и потому подлежит обращению в доход Российской Федерации (либо денежные средства, полученные от реализации такого имущества), а также определить порядок исполнения своего решения с учетом особенностей этого имущества.

2. Конституционно-правовой смысл положений подпункта 8 пункта 2 статьи 235 ГК Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 26-П