

Научная статья
УДК 342.9:342.553
<https://doi.org/10.24158/pep.2021.12.14>

**Антикоррупционный контроль над расходами служащих во взаимосвязи
с возможностью обращения имущества в доход государства:
отдельные аспекты правового регулирования**

**Эйда Владимировна Голоманчук¹, Ольга Анатольевна Астафурова²,
Юлия Евгеньевна Каюшникова³**

^{1,2,3}Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Волгоград, Россия

¹golomachuk-ev@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0962-3901>

²astoa@vlgr.ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1093-6673>

³kayushnikova-ye@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3908-8818>

Аннотация. В статье характеризуется система мероприятий по противодействию коррупции, связанная с международными обязательствами по осуществлению контроля над расходами государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, обладающих особым статусом, позволяющим привлечь к ответственности в случае несоответствия декларируемых доходов расходам на приобретение движимого и недвижимого имущества. Авторы подчеркивают необходимость совершенствования различных аспектов рассматриваемой проблемы, в частности, аналитики расходования средств за трехлетний период, полученных супругами и несовершеннолетними детьми, оценки объективной возможности накопления средств, израсходованных на приобретение имущества, стоимость которого выше декларируемых доходов и иных проблем. В статье даются рекомендации практического характера, направленные на унификацию и систематизацию практики осуществления контроля над расходами лиц, обладающих публичным статусом. Выводы и аналитика основаны на практическом экспертном опыте авторов статьи, полученном при взаимодействии с органами власти различного уровня.

Ключевые слова: противодействие коррупции, контроль над доходами и расходами, предоставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, антикоррупционная проверка, проверка достоверности сведений о доходах, обращение имущества в доход государства, антикоррупционная деятельность, антикоррупционный контроль

Для цитирования: Голоманчук Э.В., Астафурова О.А., Каюшникова Ю.Е. Антикоррупционный контроль над расходами служащих во взаимосвязи с возможностью обращения имущества в доход государства: отдельные аспекты правового регулирования // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 12. С. 93–98. <https://doi.org/10.24158/pep.2021.12.14>.

Финансирование: исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16119 «Формирование антикоррупционной среды в органе государственной и муниципальной власти путем внедрения информационно-аналитической системы «Методика и тактика противодействия коррупции для государственных и муниципальных служащих»».

Original article

**Anti-corruption control over the expenses of employees in connection with the possibility
of turning property into state income: certain aspects of legal regulation**

Ada V. Golomanchuk¹, Olga A. Astafurova², Yulia E. Kayushnikova³

^{1,2,3}Volgograd Institute of Management - Branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration, Volgograd, Russia

¹golomachuk-ev@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0962-3901>

²astoa@vlgr.ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1093-6673>

³kayushnikova-ye@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3908-8818>

Abstract. In this paper, the authors characterize a system of anti-corruption measures related to international obligations to control the expenses of state and municipal employees, as well as other persons with a special status that allows them to be held accountable in case of inconsistency of declared income with expenses for the purchase of real estate, cars, boats, securities and similar property. The authors emphasize the need to improve various aspects of the problem under consideration – in particular, the analysis of the expenditure of funds over a three-year period received by spouses and minor children, the assessment of the objective possibility of

accumulating funds spent on the acquisition of property, the value of which is higher than the declared income and other problems. The paper provides practical recommendations aimed at unifying and systematizing the practice of controlling the expenses of persons with public status. Conclusions and analysis are based on the practical expert experience of the authors of the study, obtained in interaction with authorities at various levels.

Keywords: anti-corruption, income and expenditure control, declaration of income, expenditure, property and property obligations, anti-corruption audit, verification of the accuracy of income declarations, declaration of assets to the state, anti-corruption activities, anti-corruption control

For citation: Golomanchuk, A.V., Astafurova, O.A., Kayushnikova, Yu.E. (2021) Anti-corruption control over the expenses of employees in connection with the possibility of turning property into state income: certain aspects of legal regulation. *Society: Politics, Economics, Law.* (12), 93–98. Available from: doi:10.24158/pep.2021.12.14 (In Russian).

Funding: the research was carried out under financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the scientific project № 18-29-16119 "Formation of anti-corruption environment in state and municipal authorities by the introduction of information and analytical system "Methodology and tactics of anti-corruption for state and municipal employees"".

Любое государство осознает, что коррупция – это зло. Одни исследователи говорят о коррупции как о мировой проблеме (Jaunky, Jeetoo, Bajah, 2020), другие – акцентируют внимание на последствиях коррупции и уроне, который она наносит (Мухамедьярова, Газизова, 2015). Широта дискреционных полномочий и выбор метода поведения, а также контроль государственной (муниципальной) закупки остаются острыми коррупционными проблемами даже в самых развитых странах (Kingsford et al., 2021). Иностранные авторы справедливо подчеркивают латентность как наиболее острую проблему раскрываемости коррупционных деликтов и, соответственно, привлечения к коррупционной ответственности: она выгодна обеим сторонам (и взяткодателю, и лицу, ее получающему), связана с решением личных вопросов, часто сопряжена с желанием избежать бюрократических проволочек (De Lancer Julnes, Villoria, 2014).

В соответствии со взятыми международными обязательствами, Россия установила ответственность по ежегодному декларированию отдельными группами лиц, обладающих публичным статусом, доходов, имущества, имущественных обязательств и, при отдельных условиях, расходов (ранее в наших исследованиях этот вопрос уже отражался (Голоманчук, Яготинцева, Астафурова, 2021)). Отметим, что единого перечня должностей служащих, обязанных передавать представителю нанимателя сведения о доходах и расходах, не существует. Вместо этого действуют документы, разработанные для различных служб. К таким лицам, помимо тех, кто занимает государственную (или муниципальную) должность, проходит государственную (или муниципальную) службу, относятся и те, в чьей деятельности объективно высоки коррупционные риски – главные врачи больниц, директора школ, руководители учреждений культуры, ректоры вузов и т. д.

Обязанность обнародовать доход логична и обоснована. Однако не все страны мира пошли по пути отдельно выделенных деклараций о доходах. Этого процесса лишены, например, служащие Канады, указывающие в так называемом конфиденциальном докладе лишь те активы, которые связаны с существующим или потенциальным конфликтом интересов. Похожая ситуация сложилась во Франции, где аналогичные сведения предоставляют высшие чиновники государства (в частности министры, сенаторы, депутаты). Самая мягкая система существует в Германии, где контроль доходов и расходов расценивается как вмешательство в частную жизнь и возможен лишь при серьезных основаниях (при совершении преступления и т. п.). Наиболее жесткое законодательство в рассматриваемой сфере у Сингапура, где служащие предоставляют государству одновременно четыре декларации, в том числе и о расходах по разным направлениям – от инвестиций до обязательств.

В России справка такого рода заполняется с использованием специального программного обеспечения («Справка БК») и предусматривает наличие специального раздела «Сведения о расходах». Необходимость в его заполнении возникает в случае, когда само лицо, которое отчитывается перед государством, его ребенок, не достигший совершеннолетия, и (или) супруга (супруг) приобретают имущество (дом, земельный участок, транспортные средства, акции), стоимость которого оказалась выше (по отдельности или в совокупности), чем его общий с супругой (супругом) доход за три года, предшествующих отчетному периоду (отчетный период – 31 декабря). При этом доход супруги (супруга) нужно учитывать для расчета общего дохода, только если на момент непосредственного осуществления расходов они уже состояли в официальном, признаваемом государством, браке, который при этом был заключен не позже, чем за три года до отчетного периода. В остальных случаях такому лицу приходится учитывать только свой собственный доход за три года.

При несоответствии указанных доходов понесенным расходам может возникнуть основание для государства обратить приобретенное имущество в свою собственность, что чаще всего влечет для служащего увольнение в связи с утратой доверия, поскольку суд докажет, что он жил не по средствам, а значит, имела место коррупция.

Вопрос обращения имущества в собственность государства является актуальным, поскольку правовая база, регулирующая общественные отношения в данной сфере, относительно новая и находится в состоянии динамики.

Принято считать, что формирование института обращения имущества в собственность государства связано с осознанием законодателем невозможности и нецелесообразности в полном объеме противостоять коррупции исключительно уголовно-правовыми и административно-правовыми инструментами, в связи с чем было принято решение при противостоянии коррупции акцентировать внимание не на привлечение к уголовной либо административной ответственности, а на получение определенной имущественной выгоды государству при борьбе с коррупцией (Цирин, Севальнев, 2020).

Как указывает С.А. Агапов, сам институт обращения имущества в собственность государства, появившийся в 2012 г. при принятии соответствующего федерального закона и внесении поправок в ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации, занимается контролем над расходами должностных лиц и членов их семей и предполагает работу механизма обращения имущества в собственность государства при расходах, несоответствующих доходам лица (Агапов, 2018).

По мнению И.Н. Федулова и С.С. Квача, обращение имущества в собственность государства можно отнести к такому направлению противодействия коррупции, как минимизация последствий коррупции (Федулов, Квач, 2019).

Характеризуемый элемент направления минимизации последствий коррупции имеет, на наш взгляд, весьма уникальную, в отличие от других элементов противостояния коррупции, правовую природу, поскольку находится не в плоскости привычной юристам конфискации с позиции уголовного или административного права, а в системе гражданского судопроизводства, решения суда, которое влияет и на привлечение лица к дисциплинарной ответственности и на процесс противодействия коррупции.

Рассмотрим механизм обращения несколько подробнее. Прокурор при выявлении факта несоответствия расходов доходам лиц с публичным статусом, попадающим под антикоррупционный контроль, подает заявление в суд об обращении в доход Российской Федерации в порядке гражданского судопроизводства, где обосновывает свою позицию о том, что доходы служащего явно ниже расходов, легального источника получения средств для покупки (или иной траты) у него не было, сведения о том, где эти средства получены, не соответствуют действительности.

Можно выделить отдельные группы имущества, которое может быть обращено в собственность государства в рамках антикоррупционного контроля:

- недвижимое имущество: чаще всего это квартиры и земельные участки, реже – жилые дома, нежилые помещения и гаражи;
- движимое имущество: в основном это автомобили, однако встречаются примеры обращения в собственность государства прицепов, лодок, автобусов, самосвалов, фургонов;
- ценные бумаги: акции, облигации, депозитные и сберегательные сертификаты. Помимо понятных характеристик классификации ценных бумаг, нужно помнить про риски заключения служащим договора индивидуального инвестиционного счета: такие инвестиции могут превышать трехлетний доход. Также высок риск стать владельцем иностранного актива и нарушить тем самым запрет (установленный для отдельных категорий лиц, обладающих публичным статусом, а не для всех служащих).

При выявлении незначительного несовпадения 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. При этом суд оценивает объективные траты каждого человека, исходя (что естественно) из прожиточного минимума на каждого члена семьи, расходов на жилищно-коммунальные платежи, движений по картам служащего, попадающего под мероприятия антикоррупционного контроля, его супруга (супруги) и детей, не достигших 18 лет. Если превышение незначительно, например, доход за три года составляет 3 млн руб., а покупка квартиры произошла за 3,1 млн руб., то суд может обратить в пользу Российской Федерации сумму в сто тысяч рублей.

В каждом случае 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. При этом часто производится экспертиза (оплачиваемая и заказываемая ответчиком), которая проверяет, например, была ли объективная возможность у ответчика ку-

пить имущество на официальные доходы (по делу воронежского инспектора ГИБДД такая экспертиза проводится с целью установить возможность приобретения им 22 квартир на заработную плату и иные декларируемые доходы). Если в ходе слушаний ответчик предоставит, например, договор займа (который при этом суд должен признать действительным), подтверждающий, что деньги на расходы легальны и законны, суд может и отказать в иске прокуратуры. На практике чаще всего это случаи наследования имущества (в том числе родственниками лиц, находящихся в поле антикоррупционного контроля – например, за отцом служащего унаследовала денежные средства мать, которая передала их служащему в дар), получения кредитов (нужно подтвердить в виде кредитного договора) и займов (но не расписок о получении денежных средств).

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. Также 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 подп. 8 п. 2 ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации.

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. В практическом аспекте это связано с деятельностью службы принудительного исполнения, накладывающей аресты на счета или же иное имущество, законно находящееся в собственности у лица, чьи расходы превысили доходы. Чаще всего это относится к группе транспортных средств, которые служащие стремятся быстро продать, чтоб «спасти» от обращения в собственность государства, однако такая попытка спрятать имущество или перевести его в актив другой формы себя не оправдывает и не позволяет уйти от ответственности.

Итак, мы видим, что текстуально закрепленные нормы права в нашей стране допускают саму возможность принудительного изъятия имущества у собственника. Причем в рамках института обращения имущества в собственность государства при противодействии коррупции имущество принудительно изымается у лиц, обладающих особым статусом, и используется именно как мера ответственности, связанная с системными мероприятиями по поиску лиц, для которых личная заинтересованность превышает интересы службы.

При этом правовая природа процесса обращения такого имущества в собственность находится на стыке, казалось бы, совершенно разных по природе отраслей – гражданского (сугубо материального) и административного (очевидно публичного) права. Относится к гражданскому праву, так как процесс обращения урегулирован нормами гражданского права и процесса, иск прокуратуры рассматривается судом вне связи с уголовным делом (хотя может послужить отправной точкой в установлении системы взяток и т. п.). Связь с правом административным очевидна в силу специфичной публичной природы статуса лиц, предоставляющих государству информацию о расходах, а также с тем, что обращение – это мера государственного принуждения, находящаяся в тесной взаимосвязи с алгоритмом противодействия коррупции, свойственным органам власти: от декларирования до проверки соответствия доходов расходам весь процесс урегулирован подзаконными актами, часто носящими рекомендательный характер, при этом одновременно обязательными для исполнения из-за взаимосвязи статуса и ограничений.

С учетом данного обстоятельства и мнением Конституционного суда Российской Федерации, считающим институт особой мерой государственного принуждения, полагаем, что обращение имущества в доход государства при противостоянии коррупции можно рассматривать как проявление юридической антикоррупционной ответственности. Поскольку норма в ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» закрепляет исчерпывающий перечень видов юридической ответственности, а Конституционный суд Российской Федерации конкретно не называет родовую принадлежность обращения имущества в собственность государства при противостоянии коррупции к одному из законодательно закрепленных видов ответственности, то возникает необходимость определения вида ответственности при реализации механизма обращения имущества в собственность государства.

Р. С. Закалюжный и А. Р. Закалюжная считают рассматриваемый механизм проявлением именно гражданско-правовой ответственности (Закалюжный, Закалюжная, 2019). Поскольку при реализации механизма обращения имущества в собственность государства при противостоянии коррупции применяются именно нормы гражданского права о праве собственности и основаниях его прекращения, такая позиция имеет право на существование. Однако мы считаем данную норму смежным институтом именно антикоррупционного свойства, относящимся по факту к административному праву в разрезе осуществления государственной службы и (или) публичной деятельности.

Таким образом, мы видим, что обращение имущества в собственность государства в рамках осуществления антикоррупционного контроля над расходами лиц, являющихся государственными или муниципальными служащими (или иных лиц, обладающих публичным статусом) представляет собой комплексный междисциплинарный институт, базирующийся на нормах международного права и направленный на формирование эффективной антикоррупционной политики государства.

Список источников:

Агапов С.А. Обращение в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, как мера противодействия коррупции // Экономическое правосудие в уральском округе. 2018. № 4 (48). С. 19–24.

Голоманчук Э.В., Яготинцева Т.Ю., Астафурова О.А. Отдельные проблемы правового регулирования процесса осуществления контроля над расходами должностных лиц в Российской Федерации // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 3 (56). С. 243–250. <https://doi.org/10.25683/VOLBI.2021.56.361>.

Закалюжный Р.С., Закалюжная А.Р. Актуальные проблемы применения положений Федерального закона № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (на примере конкретного дела) // Вестник исполнительного производства. 2019. № 2. С. 33–37. <https://doi.org/10.30729/2414-0015-2019-5-2-33-37>.

Мухамедьярова Л.В., Газизова О.В. (2015). Коррупция как глобальное социальное явление современности // Черные дыры в российском законодательстве. 2015. № 3. С. 98–100.

Федулов И.Н., Квач С.С. Противодействие коррупции в Российской Федерации: современное состояние и перспективы // Вестник Югорского государственного университета. 2019. Т. 15, № 3 (54). С. 26–31. <https://doi.org/10.17816/byusu2019326-31>.

Цирин А.М., Севальнев В.В. Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 144–156. <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.113>.

De Lancer Julnes P., Villoria M. Understanding and Addressing Citizens' Perceptions of Corruption: The Case of Spain // *International Review of Public Administration*. 2014. Vol. 19, issue 1. Pp. 23–43. <https://doi.org/10.1080/12294659.2014.887295>.

Jaunky V.C., Jeetoo J., Bajah C. The Importance of Understanding the Anti-Corruption Legislation to Promote Corruption Reporting: Lessons from Mauritius // *International Journal of Public Administration*. 2020. Vol. 43, issue 15. Pp. 1282–1292. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1669049>.

Owusu E.K., Chan A.P.C., Wang T. Tackling Corruption in Urban Infrastructure Procurement: Dynamic Evaluation of the Critical Constructs and the Anti-Corruption Measures // *Cities*. 2021. Vol. 119. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103379>.

References:

Agapov, S.A. (2018) Alienation to the Income of the State of Property, in Respect of Which no Information is Provided to Confirm that it was Acquired on Legal Income, as an Anti-Corruption Measure. *Economic Justice in Ural District*. (4), 19-24. (In Russian).

De Lancer Julnes, P. & Villoria, M. (2014) Understanding and Addressing Citizens' Perceptions of Corruption: The Case of Spain. *International Review of Public Administration*. 19 (1), 23-43. Available from: doi:10.1080/12294659.2014.887295.

Fedulov, I.N. & Kvach, S.S. (2019) Anti-corruption in the Russian Federation: Current State and Prospects. *Yugra State University Bulletin*. 15 (3), 26-31. Available from: doi:10.17816/byusu2019326-31 (In Russian)

Golomanchuk, E.V., Yagotintseva, T.Yu. & Astafurova O.A. (2021) Certain Problems of Legal Regulation of the Process of Controlling Expenses of Officials in the Russian Federation. *Business. Education. Law*. (3), 243-250. Available from: doi:10.25683/VOLBI.2021.56.361 (In Russian).

Jaunky, V.C., Jeetoo, J. & Bajah, C. (2020). The Importance of Understanding the Anti-Corruption Legislation to Promote Corruption Reporting: Lessons from Mauritius. *International Journal of Public Administration*. 43 (15), 1282-1292. Available from: doi:10.1080/01900692.2019.1669049.

Mukhamedyarova, L.V. & Gazizova O.V. (2015) Corruption as a Global Social Phenomenon of Modern Times. *Chernye дыры v rossijskom zakonodatel'stve* [Black Holes in Russian Legislation]. (3), 98-100. (In Russian)

Owusu, E.K., Chan, A.P.C. & Wang T. (2021) Tackling Corruption in Urban Infrastructure Procurement: Dynamic Evaluation of the Critical Constructs and the Anti-Corruption Measures. *Cities*. 119. Available from: doi:10.1016/j.cities.2021.103379

Tsirin, A.M. & Sevalnev V.V. (2020) Improvement of the Procedure for Monitoring Expenditures and the Mechanism for Applying Property Purchased with Unconfirmed Income to the State Revenue. *Journal of Russian Law*. 2020. (9), 144-156. Available from: doi:10.12737/jrl.2020.113 (In Russian)

Zakalyuzhny, R.S. & Zakalyuzhnaya, A.R. (2019) Current Issues of the Application of the Provisions of the Federal Law No. 230-Fz "On the Control Over the Compliance of Expenses of Persons Holding a Public Office, and Other Persons to their Income" (On the Example of a Particular Case). *Herald of Enforcement Procedure*. (2), 33-37. Available from: doi:10.30729/2414-0015-2019-5-2-33-37 (In Russian)

Информация об авторах

Э.В. Голоманчук – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Волгоград, Россия.

https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=544093.

О.А. Астафурова – кандидат технических наук, доцент, заведующий кафедрой информационных систем и математического моделирования Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Волгоград, Россия.

https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=503363.

Ю.Е. Каюшникова – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Волгоград, Россия.
https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=860662.

Information about the authors

A.V. Golomanchuk – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Volgograd Institute of Management – branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Volgograd, Russia.
https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=544093.

O.A. Astafurova – PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Head of Information Systems and Mathematical Modelling Department, Volgograd Institute of Management – branch of Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Volgograd, Russia.

https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=503363.

Yu.E. Kayushnikova – Senior Lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law, Volgograd Institute of Management – branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Volgograd, Russia.

https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=860662.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 25.11.2021;
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 01.12.2021;
Принята к публикации / Accepted for publication 16.12.2021.