



# ГОСУДАРСТВЕННАЯ, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ГРАЖДАНИН

10.7256/1999-2807.2013.02.2

А.Ю. Винокуров

## КОНТРОЛЬ ЗА СООТВЕТСТВИЕМ РАСХОДОВ ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ, И ИНЫХ ЛИЦ ИХ ДОХОДАМ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ

С 1 января 2013 г. вступил в силу ожидаемый с учетом своей широкой ангажированности Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее — Закон № 230-ФЗ)<sup>1</sup>, который расширил спектр правовых механизмов противодействия со стороны государства коррупционным проявлениям. В рассматриваемом законодательном акте весьма заметная роль в реализации его положений уделяется должностным лицам органов прокуратуры, что вполне очевидно, принимая во внимание то обстоятельство, что одним из приоритетных направлений прокурорского надзора с 2007 г. выступает надзор за исполнением законов о противодействии коррупции<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> СЗ РФ. — 2012. — № 50 (ч. 4). — Ст. 6953.

<sup>2</sup> Здесь имеется в виду то обстоятельство, что специальное подразделение в Генеральной прокуратуре РФ — Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, а также его клоны в прокуратурах регионального уровня были созданы еще в 2007 г., в то время как конкретная постановка задач органам прокуратуры на государственном уровне осуществлена в Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом РФ 31.07.2008 за № Пр-1568 (РГ от 05.08.2008), а законодательное закрепление предмет и пределы рассматриваемого направления надзора обрели со вступлением в силу федеральных законов от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / СЗ РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228 (с послед. изменениями); и от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / СЗ РФ. — 2009. — № 29. — Ст. 3609 (с послед. изменениями).

Однако на фоне традиционного представления о прокуратуре РФ как о системе органов, осуществляющих от имени государства надзор за исполнением законов, что прямо прописано в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)<sup>3</sup>, Закон № 230-ФЗ фактически закрепляет за прокуратурой новую функцию — **контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам**<sup>4</sup>. Не имея целью посягать на сложившиеся в науке прокурорского надзора (в современной классификации — науке о прокурорской деятельности) устои, отметим, что изменения в законодательном регулировании отдельных сфер деятельности, диктуемые потребностями складывающихся общественных отношений в государственном строительстве и иных значимых общественно областях, способствуют пересмотру сложившихся традиционных взглядов на прокурорскую функциональность.

Ранее в одной из своих работ мы дали определение **функции прокуратуры как осуществляемого в строго регламентируемых федеральным законодательством рамках вида деятельности, направленного на достижение поставленных перед прокуратурой Российской Федерации целей, заключающегося в реализации прокурорами возложенных на них полномочий, исходя из установленной зако-**

<sup>3</sup> СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472 (с послед. изменениями).

<sup>4</sup> Как нам представляется, наиболее оптимальна привязка наименования функции к названию закрепляющего ее законодательного акта.

нами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции<sup>5</sup>. Постараемся с этой позиции обосновать возникновение у прокуратуры нового функционального направления деятельности.

Согласно п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре органы прокуратуры помимо прокурорского надзора выполняют и иные функции, установленные федеральными законами. В этом смысле Закон № 230-ФЗ в ч. 1 ст. 12 прямо закрепил, что *контроль за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 этого законодательного акта, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей может осуществляться Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами* по решению Президента России, Председателя Правительства РФ либо должностного лица, определяемого Президентом России. При этом в ст. 1 Закона № 230-ФЗ указано, что он осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений **в целях противодействия коррупции**, а это корреспондирует как одной из общих целей, закрепленных в п. 2 ст. 2 Закона о прокуратуре — *обеспечению единства и укрепления законности*<sup>6</sup>, так и специальным целям, провозглашаемым в законодательстве о противодействии коррупции.

В части 2 ст. 12 Закона № 230-ФЗ закреплено, что контроль за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом и нормативными правовыми актами Президента России.

Из приведенных выше положений ст. 12 Закона № 230-ФЗ можно сделать сразу несколько выводов.

**Во-первых**, контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам, *не является повседневной*, то есть регулярно осуществляемой функцией прокуратуры как те же функции прокурорского надзора или уголовного преследования, поскольку в основе ее

осуществления лежит **решение** Президента России, Председателя Правительства РФ либо должностного лица, определяемого главой государства. Таким образом, три должностных лица, одно из которых прямо не называется законодателем, уполномочены быть инициаторами осуществления прокурорами рассматриваемой функции. При этом можно было бы проводить сравнительные параллели с п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, согласно которому основанием для проведения прокурором проверки является поступление информации о факте нарушения закона, требующем прокурорского вмешательства.

Однако принципиальное расхождение с указанной нормой нам видится в следующем. В Законе № 230-ФЗ заложено не информирование прокурора о факте, требующем проверки, а буквальное со стороны конкретных лиц поручение ему провести проверку, что не вписывается в традиционные рамки оснований осуществления надзорной деятельности. Здесь мы, справедливости ради, отметим, что за последние годы имели место немало случаев поручения Генеральному прокурору РФ провести те или иные надзорные проверки<sup>7</sup>, но подобные властные решения не были основаны на положениях закона и в определенной степени противоречили заявленному в ст. 4 Закона о прокуратуре принципу независимости прокурора<sup>8</sup>, хотя, безусловно, имели своей целью укрепление законности в соответствующих сферах правоотношений. В рассматриваемом же случае налицо воля законодателя, наделившего конкретных лиц, в том числе главу государства непосредственным правом принимать решение, исполнение которого является обязательным для прокуроров.

**Во-вторых**, выполнение рассматриваемой функции формально может осуществляться любым прокурорским работником, подпадающим в силу ст. 54 Закона о прокуратуре под понятие «прокурор», поскольку законодатель возложил ее осуществление на *Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров*. Фактически это означает возможность направления поручения о проведении контрольной проверки указанными выше уполномоченными законодателем лицами напрямую тем же прокурорам субъектов РФ и даже прокурорам районов и городов. Однако, нет

<sup>5</sup> См.: Винокуров А.Ю. К вопросу о внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры. В сб. научных статей «Актуальные вопросы российского права». Вып. 18. — М.: Изд-во МосГУ, 2010.

<sup>6</sup> А по большому счету речь можно вести и о таких целевых установках, изложенных в Законе о прокуратуре, как защита прав и свобод человека и гражданина и охраняемых интересов общества и государства, поскольку все эти объекты подвергаются негативному воздействию со стороны коррупционеров.

<sup>7</sup> Достаточно посмотреть положения того же упомянутого выше Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ 31.07.2008 за № Пр-1568, и последующих аналогичных документов.

<sup>8</sup> См. подробнее: Винокуров А.Ю. Национальный план противодействия коррупции и роль органов прокуратуры в его реализации. В сб. научных статей «Актуальные вопросы российского права». Вып. 25. — М.: Изд-во МоГУ, 2012.

сомнений, что на уровне Генеральной прокуратуры РФ будет принят соответствующий организационно-распорядительный документ, определяющий именно Генерального прокурора РФ как лицо, принимающее окончательное решение по результатам контрольной проверки, а задачей Президента России, коль скоро законодатель возложил на него право регламентировать процедурные вопросы (о чем речь пойдет ниже), является приведение процесса к единообразию, чтобы адресатом исходного поручения был исключительно руководитель прокурорского ведомства.

**В-третьих**, и это тоже ограничивает рассматриваемую деятельность прокуроров от собственно надзорной функции, законодатель прямо оговорился, что контроль за расходами осуществляется прокурорами в порядке, *предусмотренном Законом № 230-ФЗ и нормативными правовыми актами Президента России*. По нашему мнению, единственным регулятором функции контроля необходимо было оставить Закон № 230-ФЗ, не расплывая полномочия прокуроров между ним и указами (непонятно, почему во множественном числе) главы государства, тем более что в ст. 1 названного законодательного акта прямо указано, что он *определяет порядок осуществления контроля за расходами*. Безусловно, подобная конструкция с делегированием полномочий Президенту РФ не является исключительной, поскольку с 1996 г. в силу положений ст. 8 Закона о прокуратуре порядок регламентации функции координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью также отнесен к компетенции главы государства, что, впрочем, многими учеными в сфере прокурорской деятельности, в том числе и нами признается не вполне удачным законодательным приемом.

В условиях отсутствия на момент написания статьи принятых в развитие Закона № 230-ФЗ нормативных правовых актов Президента РФ попытаемся сосредоточить усилия на положениях указанного законодательного акта, призванных регламентировать порядок исполнения прокурорами функции *контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам*.

Следует отметить, что в силу п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона № 230-ФЗ органы прокуратуры, являясь государственными органами, могут сами являться инициаторами проведения контроля за расходами, поскольку вправе направлять информации по ставшим им известным фактам в уполномоченные на то структуры. То есть буквальное толкование соответствующих положений рассматриваемого законодательного акта не позволяет говорить о возможности прокуроров при поступлении к ним информации от тех же граждан или обще-

ственных организаций самостоятельно осуществить контроль за расходами<sup>9</sup>. В таких случаях прокурор по большому счету обязан направить материалы по подведомственности, уведомив об этом заявителя.

Полномочия по контролю за расходами лица замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона № 230-ФЗ, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, закреплены в ч. 4 ст. 4 указанного законодательного акта и представляют собой право, в том числе и *прокурора*:

1) истребовать от проверяемого лица сведения:

а) о его расходах, а также о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки;

б) об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка, указанная в «а» настоящего пункта;

2) проверять достоверность и полноту сведений, предусмотренных ч. 1 ст. 3 и п. 1 ч. 4 ст. 4 Закона № 230-ФЗ;

3) определять соответствие расходов проверяемого лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) их общему доходу.

Следует отметить, что ст. 17 рассматриваемого законодательного акта предусмотрено, что Генеральный прокурор РФ или подчиненные ему прокуроры при получении материалов, предусмотренных ч. 3 ст. 16 Закона № 230-ФЗ, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход РФ земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 указанного Федерального закона, не представлено сведений, подтверждающих их приобре-

<sup>9</sup> Если, конечно, речь не идет о внутриведомственной проверке информации о соответствии доходам расходов прокурорских работников или государственных гражданских служащих системы прокуратуры.

тение на законные доходы. Таким образом, речь идет о новом реальном основании применения прокурорами (первыми лицами органов прокуратуры и их заместителями, другие прокуроры обращаться в суд не вправе) такого полномочия как право на обращение в суд общей юрисдикции. Оно вытекает из предусмотренной ч. 3 ст. 16 Закона № 230-ФЗ обязанности должностных лиц, принявших решение об осуществлении контроля над расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 названного законодательного акта, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов данного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, направлять материалы в трехдневный срок после завершения контроля в органы прокуратуры РФ.

Безусловно, указанное полномочие ставит органы прокуратуры в особое положение, поскольку только с ними законодатель связывает возможность его применения. Вместе с тем, необходимо отметить, что для его реализации существует три самостоятельных повода. *Во-первых*, речь может идти о реагировании на выявленные противоправные факты в ходе осуществления собственно контроля за расходами соответствующих лиц в связи с решением Президента России, Председателя Правительства РФ или определенного главой государства должностного лица. То есть в данном случае речь идет о логическом завершении результативной контрольной проверки, которая осуществлена в рамках прокурорской функции контроля за расходами.

*Во-вторых*, и это вытекает из приведенной выше формулировки ст. 16 Закона № 230-ФЗ, прокурор обращается в суд как должностное лицо, реализующее результаты надзорной проверки, поскольку поступившие к нему данные от уполномоченных должностных лиц других органов необходимо проверить на предмет допустимости использования их в качестве доказательств при обращении в суд, а это предполагает применение предусмотренных ст. 22 Закона о прокуратуре правовых средств при безусловном соблюдении конкретным прокурором установленных рамок компетенции. Как представляется, не в последнюю очередь именно это обстоятельство подвигло законодателя вывести за рамки собственно надзорной деятельности функцию контроля за расходами на основании решения Президента России, Председателя Правительства РФ или определенного главой государства должностного лица, поскольку в таких случаях речь, скорее всего, пойдет о проверке материальной состоятельности

должностных лиц, не поднадзорных в обычной ситуации прокурорам.

Наконец, *в-третьих*, нельзя забывать, что в самих органах и учреждениях прокуратуры соответствующие подразделения (должностные лица), отвечающие за профилактику коррупционных правонарушений со стороны прокурорских работников и государственных гражданских служащих, обязаны осуществлять контроль за расходами, что естественно не относится к внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры, а составляет внутриорганизационную специфику кадровой работы. Результатом такой работы может служить подготовка в суд указанного в ст. 17 Закона № 230-ФЗ заявления в суд общей юрисдикции.

Необходимо отметить также предусмотренную ч. 3 ст. 11 Закона № 230-ФЗ *обязанность руководителей органов прокуратуры, получивших запрос* об имеющейся у них информации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера должностного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также об источниках получения расходовемых средств, от органов, подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, *организовать его исполнение* в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и предоставить в установленном порядке запрашиваемую информацию. Порядок направления указанных запросов определяется Президентом России. Равным образом подобные запросы вправе направлять в необходимых случаях подразделения (должностные лица) органов и учреждений прокуратуры, отвечающие за внутриведомственную профилактику коррупционных правонарушений, однако в силу сложившихся ведомственных традиций, скорее всего, правом подписи в подобных случаях будут обладать только первые лица органов и учреждений прокуратуры и их заместители.

Таким образом, проведенный анализ отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», затрагивающих непосредственно деятельность органов прокуратуры, показал, что законодатель, последовательно усиливая репрессивный механизм противодействия коррупционным проявлениям, дополняет систему правовых средств прокуроров как должностных лиц, ответственных за претворение в жизнь антикоррупционной политики, важнейшим показателем чего стало фактическое возложение на органы прокуратуры самостоятельной функции — функции **контроля за соответствием**

**расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам.** Безусловно, принятие необходимых указов Президентом России и организационно-распорядительных документов Генеральным прокурором РФ наполнят эту функцию дополнитель-

ной регламентацией, а практика ее реализации вскроет недостатки правового регулирования и наметит пути совершенствования правового механизма противодействия коррупционным проявлениям в контексте рассматриваемой деятельности.

### Библиографический список:

1. Винокуров А.Ю. К вопросу о внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры. В сб. научных статей «Актуальные вопросы российского права». Вып. 18. — М.: Изд-во МосГУ, 2010.
2. Винокуров А.Ю. Национальный план противодействия коррупции и роль органов прокуратуры в его реализации. В сб. научных статей «Актуальные вопросы российского права». Вып. 25. — М.: Изд-во МоГУ, 2012.

### References (transliteration):

1. Vinokurov A.Yu. K voprosu o vneshnefunktsional'noy deyatel'nosti organov prokuratury. V sb. nauchnykh statey «Aktual'nye voprosy rossiyskogo prava». Vyp. 18. — M.: Izd-vo MosGU, 2010.
2. Vinokurov A.Yu. Natsional'nyy plan protivodeystviya korruptsii i rol' organov prokuratury v ego realizatsii. V sb. nauchnykh statey «Aktual'nye voprosy rossiyskogo prava». Vyp. 25. — M.: Izd-vo MoGU, 2012.