КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: СЕМЕЙНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

COORUPTION AS STATE SAFETY THREAT: ISSUES OF FAMILY LAW

УДК 342.5

БОБРОВА Ольга Геннадьевна
кандидат юридических наук
BOBROVA Olga Gennadievna
Candidate of Law

Аннотация. *В статье представлены результаты анализа доктринального и легального определения члена семьи государственного служащего (в том числе военнослужащего) в контексте борьбы с коррупционными проявлениями в случаях, когда нажитое незаконным путем имущество в целях сокрытия отчуждается в пользу членов семьи. Сформулирован вывод о том, что для противодействия коррупции юридическое значение имеет не только наличие состояния родства и состояния в браке, но и состояние свойства.*

Ключевые слова: *государственная служба; военная служба; член семьи; борьба с коррупцией; правовой статус; доход; юридический факт.*

Abstract. *The article presents the results of the analysis of the doctrinal and legal definition of a family member of a state employee (including servicemen) in the context of combating corruption in cases where property acquired illegally for the purpose of concealment is alienated in favor of family members. The conclusion is formulated that the legal significance for combating corruption is not only the presence of the state of kinship and the state of marriage, but also the state of property.*

Keywords: civil service; military service; family member; fight against corruption; legal status; income; legal fact.

Неоспоримым является тот факт, что коррупция представляет собой одну из серьезнейших угроз безопасности нашей страны. Об актуальности данной проблемы свидетельствуют крайне низкие позиции России в международных антикоррупционных рейтингах: 137 место в соответствии с исследованиями Международной ассоциации TRACE International, 127 место в списке Transparency International [1].

Вопрос о борьбе с коррупцией и изменением правового положения государственных и муниципальных служащих, а также членов их семей, актуализирован в связи с внесением изменений в Конституцию России. Для лиц, выбравших для своего служения Отечеству государственную и муниципальную службу, предлагается закрепить новые ограничения имущественного характера, которые будут распространяться и на членов их семей. Такие меры представляются обоснованными в связи с выявлением многочисленных случаев незаконного обогащения членов семей лиц, занимающих государственные и муниципальные должности.

Противодействовать указанной угрозе возможно посредством принятия любых действенных мер борьбы со злоупотреблениями, которые допускают

государственные (в том числе военнослужащие) и муниципальные служащие и должностные лица государственных компаний, получая при этом незаконный доход и легализуя его с помощью членов своих семей.

Председатель Конституционного суда Российской Федерации, профессор В.Д. Зорькин назвал одним актуальных направлений борьбы с коррупцией норму, предусмотренную ст. 20 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией – декларирование расходов и отчетность должностных о семейных доходах (ст. 20 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией)» [3]. Профессор указал на нормы Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, устанавливающие основания и порядок конфискации имущества лиц, совершивших коррупционные преступления, а также членов их семей, получивших от таких действий незаконный доход.

Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 (ред. от 19.09.2017) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» является основным нормативным правовым актом, регламентирующим противодействие коррупции.

Пункт 6 Указа регулирует порядок публикации сведений о доходах и расходах, обязательствах имущественного характера, движимом и недвижимом имуществе должностных лиц и членов их семей. К такой информации относят данные об источниках средств, вложенных в объекты недвижимого и движимого имущества, ценных бумаг, паев и долей в уставных капиталах организаций, в том случае, если финансовый итог таких сделок выше совместного дохода госслужащего и его супруга за три года отчетного периода.

Значительное внимание в законодательстве, о котором речь пойдет далее, уделено вопросам выявления доходов, полученных преступным путем посредством реализации коррупционных действий, и противоправным намерениям скрыть эти доходы с помощью членов семьи.

В целях конкретизации круга лиц, участвующих в коррупционных схемах, необходимо обратиться к легальному и доктринальному

определению «член семьи». Сравнительный анализ указанных понятий позволит сформулировать особенности правового статуса членов семей государственных и муниципальных служащих в контексте борьбы с коррупцией.

Так, легальное определение понятия «близкие родственники» содержится в ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ. К ним законодатель причислил следующих субъектов: родители, усыновители, супруга, супруг, дети, усыновленные, родные сестры и братья, внуки, дедушка, бабушка. Далее в п. 37 ст. 5 УПК РФ родственники, не состоящие в родстве, обозначены как «иные лица».

Как отмечает ведущий представитель науки Семейного права Л.М. Пчелинцева, в различных отраслях законодательства состав семьи определяется по-разному [7], что предопределяет наличие получившего широкое распространения мнения о разнообразном содержании понятия «член семьи».

О.Н. Низамиева, например, в своих научных трудах неоднократно отмечала, что состав семьи определяется по-разному и в отраслях законодательства, и в отдельных институтах единой отрасли [6]. Далее ученая сформулировала вывод о разнообразном содержании самого исследуемого понятия и круга субъектов, к нему относимых.

Невозможно оставить без внимания предложения А.В. Слепаковой, согласно которым, при оценке норм, регламентирующих состав семьи, следует делать акцент на цели законодателя [9, С. 130]: очерчивание круга субъектного состава соответствующих правоотношений и установления юридических фактов, предопределяющих возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей у членов семьи. Ученый приходит к выводу, что указанные субъекты законодателем не просто перечисляются, а прописываются условия, при которых указанные лица признаются носителями соответствующих обязанностей и прав [9, С. 129]. А.В. Слепакова полагает, что членство в семье выступает одним из

юридических фактов, требуемых для приобретения прав и обязанностей, предусмотренных конкретным актом отраслевого законодательства.

Ряд ведущих представителей Семейно-правовой доктрины, среди которых А.М. Нечаева, П.И. Седугин, Н.М. Кострова, единодушны во мнении, что членство в семье представляет собой семейно-правовую связь, определенный вид которой устанавливается нормой права [4]. Проведенный анализ позволил выявить синтетическое доктринальное толкование понятия «член семьи». Член семьи – это физическое лицо, связанное с семьей родством, браком, усыновлением, опекой, попечительством, общностью жизненных приоритетов и интересов [4].

Следовательно, характеристиками члена семьи, сформулированными в правовой доктрине, выступают:

1) правовая связь, основанная на состоянии брака, родства, свойства как юридических фактов;

2) совместное проживание или ведение общего хозяйства;

3) содержание семейных правоотношений государственного служащего, выявленное в ходе анализа судебной практики (прав и обязанностей).

Особенностью правового статуса члена семьи является то, что перечисленные в доктрине признаки носят солидарный характер (т.е. могут характеризовать лицо как члена семьи по совокупности указанных характеристик). Верховный Суд РФ в своих решениях многократно отмечал, что статус члена семьи имеет важное значение для определения характера правовой связи участников правоотношения, детерминации содержания указанных отношений и объектов.

При этом проведенное исследование правового положения членов семьи военнослужащего как государственного служащего позволило сформулировать следующие особенности:

1) непрерывное подчинение интересов семьи интересам военной службы, предопределенное тяжелыми условиями, связанными с

необходимостью перемещения к новым местам службы;

2) удаленность мест службы от населенных пунктов [2, С. 45], следствием чего становятся сложности в быту, вопросы трудоустройства и доступности образования для членов семьи военнослужащего;

3) длительное ожидание жилья с проживанием в съемных жилых помещениях, жилых помещениях казарменного типа и т.д.;

4) возможное наличие опасности для жизни и здоровья военнослужащего и членов его семьи;

5) вынужденное длительное раздельное проживание.

Указанные факторы могут быть рассмотрены как коррупционногенные, толкающие военнослужащего на совершение коррупционных преступлений для незаконного обогащения членов своей семьи в целях улучшения ее социально-экономического положения. При этом комплексный анализ решений Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ позволяет сформулировать вывод о том, что такие коррупционные проявления часто связаны с невозможностью обеспечить реализацию права на жилище для себя и членов своей семьи.

Итак, важнейшей составной частью правового статуса члена семьи является его семейно-правовая связь с государственным, муниципальным служащим, иным должностным лицом [5, С. 34].

Необходимо отметить, что нормы семейного права, которые определяют состав семьи, с одной стороны очерчивают круг субъектов (указывают признаки, которым должен отвечать член семьи), с другой – устанавливают условия возникновения прав и обязанностей для каждого члена семьи, например, брак. [8, С. 120]. Для целей противодействия коррупции рассматриваются только ближайшие родственники, к которым были отнесены супруги и несовершеннолетние дети. Следовательно, определяющим являются степень родства (происхождения лиц друг от друга) и состояние в браке.

Перейдем к анализу нормативно-правового регулирования

противодействия коррупции и попыток скрыть нажитые преступным путем средства у членов семьи.

Так, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ №273) в ст. 8 предусматривает обязательную подачу сведений об обязательствах имущественного характера и имуществе, доходах супругов и общих детей, не достигших возраста 18 лет, граждан, претендующих на замещение должностей государственной службы и уже их замещающие.

Ст. 8.1 указанного закона устанавливает обязанность представлять этих же лиц сведения о расходах супругов и несовершеннолетних детей за три последних года.

Одной из мер по противодействию коррупции в ст. 6 ФЗ №273 названо освобождение от замещаемой должности в случае представления заведомо ложных сведений об имущественном положении несовершеннолетних детей и супруга.

Ст. 7.1 запрещает отдельным категориям лиц иметь счета, наличные деньги и ценности в иностранных банках за пределами территории нашей страны, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Указанные нормы распространяются на супругов и детей, не достигших возраста 18 лет.

Вернемся к вопросу о представлении информации о расходах супругов и членов семьи. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (по состоянию на 03.08.2018 г.) (далее – ФЗ №230) в ст. 1 регламентирует процедуру контроля соответствия расходов должностного лица и членов его семьи, доходам, в случае совершения ими сделок по приобретению движимого и недвижимого имущества.

Требуется сообщать не только о факте сделки, но об источниках средств, на которые она совершена. При этом неисполнение требований о подаче сведений о расходах супруги и детей, не достигших 18 лет, может

быть рассмотрено как правонарушение по основаниям, указанным в ст. 16 ФЗ № 230 о контроле за расходами. В случае, если в ходе осуществления контроля за расходами перечисленных в законе лиц и членов их семьи выявлен факт несоответствия расходов доходам, материалы контрольной проверки направляются в прокуратуру для соответствующего реагирования.

В указанных нормативных правовых актах уточнены алгоритмы подачи сведений о доходах супругов и детей до достижения ими 18 лет для отдельных категорий лиц, замещающих или претендующих на замещение государственных и муниципальных должностей. Сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера составляют данные о:

а) наличных и безналичных денежных средствах в иностранных финансово-кредитных организациях;

б) ценных бумагах иностранного государства;

в) недвижимом имуществе на территории иностранного государства;

г) обязательствах имущественного характера на территории иностранного государства.

Итак, подводя промежуточный итог исследованию значения понятия «член семьи», следует отметить, что в антикоррупционных нормах отражено стремление законодателя контролировать имущественное положение (доходы, расходы) не только самих государственных и муниципальных служащих, но и наиболее близких членов их семей, к которым законодатель отнес только мужей, жен и детей в возрасте до 18 лет. Таким образом, определяющим является наличие юридического факта-состояния родства или брака.

Кроме того, в целях усиления противодействия коррупции в органах власти наличие состояния родства с уже действующими государственными и муниципальными служащими учитывалось и становилось ограничением при приеме и прохождении государственной и муниципальной службы и ранее.

Новеллой антикоррупционного законодательства стал учет

юридического факта-состояния свойства как ограничивающего фактора для замещения должностей государственной и муниципальной службы.

Как отмечает Л.М. Пчелинцева, «роль свойства как юридического факта своеобразна». Ученый рассматривает свойство в качестве связи между родственниками супругов. При этом Л.М. Пчелинцева указывает на то, что отсутствует юридическое значение свойства в семейном праве [7, С. 25]. Следовательно, по мнению автора, не получило должного исследования в юридической науке состояния свойства.

Федеральный закон № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 4 марта 2014 г. расширил перечень лиц, состоящих в близком родстве и свойстве с некоторыми государственными и муниципальными служащими, которые не могут в связи с этим занимать ряд должностей или заниматься определенной деятельностью. В частности, супругам детей должностных лиц (невесткам, зятьям) запрещено занимать определенные должности и осуществлять отдельные виды деятельности.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ в ч. 1.1 ст. 13 декларирует положение о том, что дети и супруг главы муниципального образования не полномочны замещать данную должность, если они сами являются муниципальными служащими.

В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» запрещены любые аудиторские мероприятия, если аудиторы и аудируемые состоят в родственной связи.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в ч. 5 ст. 7 предусмотрены ограничения по родственной связи для лиц, замещающих должности в контрольно-счетном органе региона или муниципального образования. Указанные меры, по мнению законодателя, должны

способствовать борьбе с конфликтами интересов, позволять осуществлять превенцию родственных сговоров с целью сокрытия коррупционных преступлений на государственной и муниципальной службе.

При этом законодатель движется в сторону максимальной прозрачности имущественного положения не только самого государственного служащего (в том числе военнослужащего), но и членов его семьи, к которым отнесены не только связанные с ним юридическим фактом состояния родства и состояния брака, но и юридическим фактом состояния свойства.

Проведенный анализ значения понятия «член семьи» в антикоррупционном законодательстве позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Понятие члены семьи активно используется законодателем для определения круга лиц в целях оценки благосостояния семьи государственного служащего. В действующем ранее законодательстве ограничения касались имущественного положения членов семьи, к которым были отнесены только супруга и несовершеннолетние дети. Также ранее учитывались только юридические факты состояния родства (кровного) и состояния в браке.

2. Для выявления коррупционных проявлений во внимание принимается наличие сложного юридического состава, включающего два элемента:

а) состояние родства, свойства или наличие брака;

б) соответствие имущественного положения (доходов) расходам супругов и несовершеннолетних детей, родственников и свойственников.

3. Ограничения, связанные с юридическим фактом состояния родства, касаются двух факторов: имущественное положение (доходы и расходы) членов семьи; запрет занимать определенные должности. В соответствии с новеллами законодательства о муниципальной службе и аудиторской деятельности учитывается также юридический факт состояния свойства.

4. Закономерным выглядит необходимость учета имущественного положения свойственников в целях борьбы с коррупционными проявлениями государственных служащих, т.к. преступные схемы сокрытия доходов, полученных коррупционным путем, усложняются; неоднократно в судебной практике отмечены случаи изменения титульного собственника имущества (коррупционера) на супругов детей и детей супругов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Безрукова Ю. Российское законодательство по-прежнему оставляет много лазеек для коррупционных деяний. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kommersant.ru/doc/2609409 (дата обращения: 20.02.2020).
2. Воробьев Е.Г. К вопросу о правах члена семьи военнослужащего – участника накопительной ипотечной системы на приобретаемое с помощью государства жилое помещение // Право в Вооруженных силах. 2010. №9. С. 45-52.
3. Зорькин В. Экономика и право: новый контекст. [Электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/2014/05/21/zorkin-site.html (дата обращения: 10.03.2020).
4. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (учебно-практический) (под ред. А.М. Нечаевой, подготовлено для СПС «Консультант Плюс»). [Электронный ресурс]. URL: http://cons-plus.ru/?gclid=CKyB7MD7iL4CFYTVcgodcFEA5g (дата обращения: 2.03.2020).
5. Кружалова Л.В., Морозова И.Г. Справочник юриста по семейному праву, М.: 2009. 322 с.
6. Низамиева О.Н. Семейное право на рубеже XX-XXI веков: обзор выступлений на международной научно-практической конференции. 2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru (дата обращения: 25.02.2020).

7. Пчелинцева Л.М. Научно-практический комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. 2017. 402 с.
8. Семейное право в нотариальной практике. Гонгало Б.М. и др. Нотариат и нотариальная деятельность: учебное пособие для курсов повышения квалификации нотариусов / под ред. В.В. Яркова, Н.Ю. Рассказовой. М.: Волтерс Клувер, 2019. 571 с.
9. Слепакова А.В. Правоотношения собственности супругов. М., 2005. 241 с.

REFERENCES:

1. Bezrukova Yu. Russian legislation still leaves many loopholes for corruption. [Electronic resource.] URL: http://www.kommersant.ru/doc/2609409 (Access date: 20.02.2020).
2. Vorobiev E.G. On the rights of the family member of the soldier party accumulation mortgage system acquired by the state premises // Law in Armed Forces. 2010. No. 9. Pp. 45-52.
3. Zorkin V. Economics and law: a new context. [Electronic resource.] URL: http://www.rg.ru/2014/05/21/zorkin-site.html (Access date: 10.03.2020).
4. Comment to the Family Code of the Russian Federation (educational and practical) (edited by A.M. Nechaeva, prepared for the SPS "Consultant Plus"). [Electronic resource.] URL: http://cons-plus.ru/?gclid=CKyB7MD7iL4CFYTVcgodcFEA5g (Access date: 02.03.2020).
5. Kruglova L.V., Morozova I.G. Handbook of a lawyer in family law. M.: 2009. 322 p.
6. Nizamieva O.N. Family law at the turn of the XX-XXI centuries: review of speeches at the International Scientific and Practical Conference. 2011. [Electronic resource.] URL: http://www.garant.ru (Access date: 25.02.2020).
7. Pchelintseva L.M. Scientific and practical commentary on the Family Code of the Russian Federation. 2017. 402 p.

8. Family law in notary practice. Gongalo B.M. et al. Notariate and notarial activity: Textbook for advanced training courses for notaries / Ed. by V.V. Yarkov, N.Yu. Rasskazova. M.: Volters Kluver, 2019. 571 p.
9. Slepakova A.V. Legal relations of property of spouses. M., 2005. 241 p.

Боброва Ольга Геннадьевна
кандидат юридических наук
доцент кафедры военного права
Военный университет Министерства обороны Российской Федерации
123001, г. Москва, Б. Садовая ул., д. 14.
sushkoolga@mail.ru

Bobrova Olga Gennadievna
Candidate of Law
Associate Professor at the Department of Military Law
Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation
B. Sadovaya ul., d.14, Moscow, Russia, 123001