Иметь или не иметь...

О ЗАКОНОПРОЕКТЕ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕМ ЗАПРЕТ НА СОБСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ЗА РУБЕЖОМ, УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЕГО ИГНОРИРОВАНИЕ, И КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПАХ



Игорь БАРЦИЦ –
декан Международного института государственной службы и управления (МИГСУ) РАНХиГС, доктор юридических наук, профессор

Традиционно накануне 1 января при просмотре лучшей предновогодней сказки нашей страны граждане России голосами интеллигентных Татьяны и Сергея Никитиных задаются вопросом: «иметь или не иметь?» Год от года по мере заполнения кадастров земли и недвижимости, реализации угроз роста налогов на собственность этот вопрос постепенно теряет свою риторичность. Интеллигентность авторов песни (слова А. Аронова, музыка М. Таривердиева) упомянута была не зря: они оставляли право каждому человеку самому ответить на поставленный вопрос. «Думайте сами, решайте сами...», – призывали ее создатели.

К сожалению, не только интеллигентности не хватило депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которые, «гремя басами» на всех телеканалах страны, вынесли на обсуждение парламента и общества вопрос о запрете для государственных служащих, их супругов, несовершеннолетних детей открывать счета в иностранных банках, приобретать недвижимость за рубежами нашей по-прежнему необъятной Родины, иметь в собственности акции иностранных компаний. За нарушение запрета предусмотрена уголовная ответственность. Предлагаемые меры нашли свое отражение в законопроекте «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (авторы – депутаты Государственной Думы ФС РФ В.В. Трапезников, В.И. Лысаков, А.К. Луговой и др.).

Запреты предлагается распространить на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, проходящих военную службу, для сотрудников органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов, следственного комитета Российской Федерации, работников органов прокуратуры Российской Федерации, для государственных и муниципальных служащих.

Законопроект обязывает перечисленных лиц: 1) в срок до 1 июня 2013 г. принять меры по закрытию своих счетов и отчуждению имущества, а также обеспечить закрытие счетов и отчуждение имущества их супругов и несовершеннолетних детей, если они имеются у них на день вступления в силу закона; 2) в течение одного года после приобретения имущества в порядке наследования принять меры по его отчуждению, а также обеспечить отчуждение такого имущества их супругов и несовершеннолетними детьми; 3) в течение шести месяцев со дня начала их работы на соответствующей должности принять меры по закрытию своих счетов и отчуждению имущества, а также обеспечить закрытие счетов и отчуждение имущества их супругов и несовершеннолетних детей; 4) в течение трех лет после увольнения (освобождения) с государственной или муниципальной службы не открывать счета и не приобретать имущество, а также не открывать счета и не приобретать имущество их супругов и несовершеннолетних детей.

Оставим за скобками PR-эффект инициативы, он весьма и весьма ограничен. За исключением самих инициаторов, получивших тему для законопроектного самовыражения, власти и обществу задан не просто неудобный вопрос (у народа, доказавшего на протяжении человеческой истории умение считать прибыль и убыток, есть такая мудрость: «Не задавайте раввину вопрос, ответ на который вам может не понравиться»), но вопрос бесполезный и вредный. Эти неудобство и вредность в том, что какое бы решение ни было при-

нято – поддержать представленные инициативы или их отвергнуть – отрицательный результат для оценки действий и позиции власти общественным мнением обеспечен. Очевидно, что, с одной стороны, никаким, даже самым красноречивым политологам не удастся убедить люмпенские слои, что речь идет не о дилемме «воровать или не воровать», а о фундаментальных ценностях свободного общества: праве собственности, презумпции невиновности, свободе передвижения, открытости границ, свободе экономической деятельности, недопустимости уголовной ответственности за действия других лиц. С другой, в угоду люмпенским настроениям общество не может принести в жертву свои правовые принципы.

Поэтому необходимо внимательно оценить предлагаемые меры с точки зрения правовых принципов, прежде всего конституционно-правовых.

«1. Право частной собственности охраняется законом. 2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. 3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. 4. Право наследования гарантируется» – такими конституционными формулами закреплено в Конституции Российской Федерации (ст. 35) священное право собственности. Рассматриваемый законопроект посягает на каждую из четырех составляющих этой конституционной модели.

Предлагаемые меры нарушают закрепленный в ст. 19 Конституции РФ принцип равенства всех перед законом и судом: «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и *должностного* положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Вступает законопроект в противоречие и с положениями ст. 55 Конституции РФ: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (ч. 2). Ссылки на то обстоятельство, что Конституция РФ непосредственно не упоминает «право гражданина Российской Федерации на имущество за рубежом» не могут быть восприняты, так как сама Конституция предоставила однозначный контртезис: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (ч. 1 ст. 55 Конституции РФ). Сложнее со ссылкой на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предполагающей, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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».

Возможно, ответ будет эмоциональным. Но не хотелось бы верить, что, общественное мнение России, отметившей двадцатилетие своей демократии вступлением в ВТО, искренне способно воспринимать вклад в иностранном банке или земельный участок под Юрмалой (кстати, стране-члене одного из «империалистических» военных блоков) как угрозу национальной безопасности.

Проведенный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации анализ законодательства других стран выявил, что в случае принятия предлагаемых запретов Россия будет не первой страной, решившейся на подобный шаг. Не первой – пятой, после Венесуэлы, Нигерии, Кении и Бангладеш.

Основной довод сторонников ограничений – государственный служащий должен любить свою Родину и ее народ, причем эта любовь должна занимать его сердце и ум целиком, не оставляя пространства для возможности открытия счета в иностранном банке или любования закатом на средиземноморском побережье. Предполагается, что ослушники уже совершили сделку по купле-продаже Родины, к которой в советское время готовились обладатели кроссовок адидас.

Подобные доводы переносят законопроект из сферы права в область публицистики, превращая его в предмет общественной дискуссии и политической борьбы за симпатии избирателей. В таком случае можно подбросить авторам законопроекта пару-тройку не самых свежих идей: а как насчет запрета государственным и муниципальным служащим отдыхать на зарубежных курортах, в конце концов, Гольфстрим доходит до Мурманска, и Россия обладает целым архипелагом островов, объединенным вполне курортным названием «Земля Франца-Иосифа»; или что мешает в рамках поддержки национального автоперевозчика вменить в обязанность гражданам России летать только самолетами Аэрофлота.... Но так как далеко не все еще постигли глубину антагонизма между любовью к среднерусской возвышенности и номером счета в дойче-остриан банке, одними рекламными лозунгами не обойтись: предлагаемые ограничения и запреты должны быть закреплены законодательно.

Для обеспечения общественной поддержки, очевидно, можно обусловить введение этих мер потребностями политики по противодействию коррупции. Но вопреки распространенному мнению, обсуждаемые законопроектные инициативы не имеют никакого отношения к противодействию коррупции. Перед нами традиционные «избыточные ограничения». При-

чем избыточность заключена не в их жесткости, а в неисполнимости. Вспомним Михаила Евграфовича Салтыкова-Шедрина: «Сложность законов Российской империи смягчается необязательностью их исполнения».

Невыполнение требований рассматриваемого законопроекта чревато мерами уголовной ответственности. Реализовать угрозу уголовной ответственности предполагается дополнением Уголовного кодекса России ст. 289.1 «Нарушение запрета, установленного законом в отношении иностранного счета и (или) имущества». Таким образом, нарушение предлагаемых запретов отнесено к преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (Глава 30) и соседствует в Уголовном кодексе с незаконным участием в предпринимательской деятельности (ст. 289) и получением взятки (ст.290).

Сама возможность трактовки открытия счета в иностранном банке или приобретения недвижимости за рубежом как преступления против государственной власти является более чем неадекватной. Но подобной неадекватностью игнорирование принципов уголовного права в рассматриваемом законопроекте не ограничивается.

Внесенный законопроект игнорирует один из принципов уголовно-правовой ответственности – принцип личной ответственности, означающий, что лицо может быть привлечено к уголовной ответственности только за совершенное им деяние, а не за действия других лиц. Хотя именно в такой формулировке принцип личной ответственности не нашел своего закрепления в тексте Уголовного кодекса Российской Федерации, он считается общепризнанным, утвердившимся в уголовно-правовой доктрине еще во времена Великой французской революции. «Жестоко подвергать невинных бесчестью, которому подлежат лишь злодеи; всякое бесчестящее наказание должно, следовательно, быть личным», – писал Ж.-П. Марат [1]. Даже советская уголовно-правовая доктрина, будучи неспособной противостоять маховику массовых репрессий в отношении семей «врагов народов», основывалась на подходе: «Уголовная ответственность всегда связана с конкретным лицом и не может быть переложена на другого человека: ни на родителей, опекунов, супругов, ни на общественные организации, юридические лица, хотя бы они добровольно согласились претерпеть правовые последствия преступления» [2].

Законопроект, игнорируя принцип персональной (личной) ответственности, предполагает возможность привлечения к уголовной ответственности государственных муниципальных служащих за действия, сделки и операции с имуществом, совершенные их супругами, а также иными лицами в пользу как самого государственного или муниципального служащего, их супругов или несовершеннолетних детей.

Слабой поблажкой в такой ситуации выглядит законодательная возможность иметь и открывать счет, иметь и приобретать имущество, если счет и имущество необходимы для решения задач служебной (должностной) деятельности, либо наличие счета обусловлено необходимостью получения медицинских или образовательных услуг.

Названные запреты и угрозы уголовной ответственности оправдываются направленностью закона на противодействие коррупции. Однако закон не противодействует коррупции, он лишь предполагает осложнить процедуру использования средств, полученных в ходе коррупционных операций. Здесь отдельный поклон и профессиональное спасибо авторам от юридического сообщества, которое неплохо заработает на консалтинге, сначала растолковывая, как выполнить требования закона, а потом – как избежать ответственности за его нарушение. Если бы в России был легализован лоббизм, то были бы подозрения, что лоббистами законодательной инициативы выступили ассоциации юристов, специализирующиеся на сопровождении сделок и финансовых операций за рубежом.

Более того, очевидно, что предлагаемые меры и процедуры могут провоцировать коррупцию. Так что перед рассмотрением подобных инициатив их пренепременно надо направить на антикоррупционную экспертизу с целью исключить положения, которые могут привести к существенным коррупционным издержкам в ходе учета банковских счетов и недвижимости граждан России за рубежом, информирования об этом правоохранительных органов, принятия решений о возбуждении или отказе в возбуждении уголовных дел и далее по всей правоохранительной процедуре.

Компромиссом между правовыми принципами и общественными настроениями предстает другой законопроект, отличия которого от вышерассмотренного не ограничиваются только заменой слова «отдельные» на «некоторые» («О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», авторы – депутаты Государственной Думы ФС РФ С.В. Железняк и И.В. Пономарев).

Законопроект предполагает ответственность не за сам факт наличия собственности за рубежом и счетов в иностранных банках, а лишь за нарушение указанными лицами обязанности по предоставлению сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Более разумным выглядит и отнесение предлагаемого состава правонарушения не к преступлениям против государственной власти, а к преступлениям в сфере экономической деятельности (гл. 22 Уголовного кодекса РФ). Законопроект предусматривает внесение изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации путем дополнения его новой статьей 199.3,

предусматривающей ответственность перечисленных выше лиц за неисполнение обязанности предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также уведомления об открытии счета в иностранном банке (в банке, находящемся на территории иностранного государства) и (или) приобретении недвижимого имущества за границей и (или) приобретении ценных бумаг иностранного эмитента на территории иностранного государства.

Разумным представляется требование к государственным и муниципальным служащим письменно уведомлять об открытии счета в иностранном банке (в банке, находящемся на территории иностранного государства), приобретении недвижимого имущества за границей и ценных бумаг иностранного эмитента на территории иностранного государства.

Одно плохо – даже в своей мягкой редакции закон столь легко обходим, что уже сейчас ушлые адвокаты нарисовали не один десяток схем игнорирования его положений. А это – еще один камень в фундамент набившего оскомину правового нигилизма: нельзя, нехорошо, не надо принимать законы, которые будут нарушаться, причем, как правило, совершенно безнаказанно. И вот здесь главная опасность этой идеи: опасно, очень опасно принимать законы, за неисполнение которых будут наказывать выборочно, по случаю, ad hoc. Эта мысль, к сожалению, в раскрытии не нуждается.

Запреты, ограничения на государственной службе и открытость государственной власти не являются взаимообусловленными. Здравая, полезная, антикоррупционная мера – декларирование собственности государевых служащих – не должна быть доведена до абсурда и привести к поражению в правах целой группы граждан. Но в правах будет поражен не только критикуемый среднестатистическим гражданином слой государственных служащих. Препоны будут поставлены для участия в системе государственного управления представителям бизнеса, предпринимательских кругов. Они будут вынуждены весьма тщательно проинвентаризировать свои финансовые операции, если им вдруг придет в голову применить свои знания, опыт и умения на службе Отечеству.

Несмотря на свою краткость (а возможно, именно благодаря ей), законопроект, вводящий запрет на имущество за рубежом, содержит немало и более частных несуразностей, которые, видимо, просто остались за пределами анализа его авторов. А именно:

– Что делать гражданину Российской Федерации, призванному для прохождения срочной военной службы, в случае наличия у него на момент призыва недвижимости за рубежом и счетов в иностранных банках? Возможные улыбки о маловероятности подобного юридического казуса необоснованны. Ведь подобным имуществом может оказаться счет в украинской «дочке» Сбербанка России или ветхий домик в казахстанской степи. Такому военнослужащему законопроект дает полгода на избавление от имущества, а там через полгода и демобилизация.

– Российское законодательство, прежде всего Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе Российской Федерации», допускает возможность работы на муниципальной службе иностранных граждан. Предполагает ли это, что подобный муниципальный служащий и члены его семьи будут обязаны отчудить принадлежащее им имущество за рубежом?

– Предполагают ли авторы законопроекта развить свои идеи и в последующем запретить государственным и муниципальным служащим заключать браки с иностранными гражданами? Если нет, то как видится механизм реализации предлагаемых запретов и ограничений в отношении супругов и детей государственных и муниципальных служащих, имеющих иностранное гражданство?

– Предполагают ли авторы законопроекта сделать исключение для случаев, когда принадлежащее самому государственному служащему или его супругу имущество за рубежом является фамильным родовым гнездом и именно на территории этого участка земли находятся фамильные могилы? Учтены ли были случаи, когда речь идет об объектах недвижимости, имеющих историческую ценность, которые могут быть исключены из гражданского оборота и в силу различных причин не подлежать отчуждению?

– Какие меры предполагается применить к супругу государственного служащего – обладателю имущества, если он отказывается дать согласие на отчуждение имущества? Является ли легальным выходом из подобной ситуации развод?

– Предусмотрены ли какие либо поблажки, если государственный служащий предпринял все возможные меры по отчуждению недвижимости, но осуществить сделку не удалось в силу конъюнктуры рынка?

– Каким видится механизм получения информации от иностранных банков об открытии счетов государственными и муниципальными служащими Российской Федерации? На чем основывается убежденность авторов законопроекта, что иностранные банки будут инициативно направлять подобную информацию в уполномоченные органы России?

Возможно, это чересчур частные вопросы в сравнении с глобальностью поставленной законопроектом задачи. Но право для того и существует, чтобы решать не только глобальные, имеющие общегосударственное значение задачи, но и делать жизнь граждан удобнее, комфортнее, защищеннее.

Литература

1. *Марат Ж.-П.* План уголовного законодательства: Пер. с фр. М., 1951. С. 51.
2. *Загородников Н.И.* Принципы советского уголовного права // Советское государство и право. 1966. № 5.