**Правовое регулирование размещения
в информационно-телекоммуникационной сети Интернет
сведений о доходах, расходах и обязательствах
имущественного характера отдельных категорий лиц**

ЦИРИН Артем Михайлович, и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: antikor@izak.ru

ЧЕРЕПАНОВА Екатерина Викторовна, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: antikor@izak.ru

Российское законодательство, основываясь на нормах международного права и в целях профилактики и противодействия коррупции, предусматривает обязательное размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц. При этом тенденция постоянного расширения круга лиц, на которых распространяется обязанность по представлению и размещению в сети Интернет обозначенной категории сведений, обостряет вопрос о поиске надлежащего баланса между публично доступной информацией и защитой конфиденциальности частной жизни.

Авторы на основе анализа международно-правовых актов и зарубежного опыта правового регулирования размещения сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера в сети Интернет приходят к выводу о необходимости внесения изменений в базовый закон о противодействии коррупции, предусматривающих исключение необходимости размещения в сети Интернет информации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера работников, не наделенных государственно-властными полномочиями. По мнению авторов, это ограничит доступ к сведениям о доходах и обязательствах имущественного характера работников и исключит возможность их распространения в сети Интернет.

Ключевые слова: конвенция, сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, профилактика коррупции, информационно-телекоммуникационная сеть Интернет, публичное раскрытие информации, риски.

**Legal Regulation of Placement in the Internet of Data
on the Income, Expenses and Property Obligations
of Certain Categories of Persons**

A. M. TSIRIN, acting head of the Department of countering corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: antikor@izak.ru

E. V. CHEREPANOVA, senior research fellow of the Department of countering corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: antikor@izak.ru

Russian legislation, based on the norms of international law and in order to prevent and combat corruption, provides for the mandatory placement on the official websites of Federal state bodies, state bodies of the constituent entities of the Russian Federation, local authorities of the information on income, expenses and obligations of property nature of certain categories of persons. At the same time, the trend of the constant expansion of the circle of persons who are subject to the obligation to submit and post on the Internet the designated category of information, the question of finding an appropriate balance between publicly available information and the protection of privacy is more acute.

Based on the analysis of international legal acts and of foreign experience of legal regulation concerning placement of information on income, expenses and obligations of property nature in the Internet, the authors came to the conclusion that it is necessary to amend the law on combating corruption, providing for the exclusion of the need to post on the Internet information on income, property and property obligations of employees not endowed with state authority. According to the authors, this will allow to restrict an access to information on the incomes and property obligations of workers and to prevent its publication in the Internet.

Keywords: convention, information on income, expenses, property and property obligations, corruption prevention, Internet, public information disclosure, risks.

DOI: 10.12737/art_2018_12_10

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. является универсальным международным договором. Ее положения сформулированы в целях обеспечения их имплементации всеми государствами с учетом специфических особенностей и характерных черт, присущих различным правовым системам.

Пункт 5 ст. 8 Конвенции содержит универсальное положение, в рамках реализации которого государства-участники должны стремиться принимать меры и устанавливать организационные механизмы, обязывающие публичных должностных лиц предоставлять сведения о себе соответствующим органам¹.

Применительно к публичному сектору рассматриваемая Конвенция говорит не только о должностных лицах, занимающих должности в органах власти, но также о

любых других лицах, выполняющих какую-либо значимую общественную функцию, в том числе для любого публичного ведомства или для любого публичного учреждения (предприятия). Кроме того, к публичным должностным лицам могут быть отнесены лица, предоставляющие какую-либо публичную услугу. Именно по отношению к ним национальным законодательством должны вменяться соответствующие запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции.

Конвенция ООН против коррупции предусматривает определенную свободу государств-участников в определении содержания категории «публичное должностное лицо». Непосредственно к публичным должностным лицам рассматриваемая Конвенция относит должностных лиц законодательных, исполнительных, административных или судебных органов. Во всех остальных случаях для определения содержания категории «публичное должностное лицо» делается отсылка к национальному законодательству.

¹ По вопросам внеслужебной, в том числе иной оплачиваемой, деятельности, иных занятий, активов, инвестиций, а также материальных и иных выгод, в связи с которыми у должностного лица может возникать конфликт интересов.

Как справедливо отмечает Т. Я. Хабриева, «международное право работает на пользу государству только тогда, когда внедрение международных правовых норм является выверенным, последовательным, отвечает национальным интересам Российской Федерации и имеет комплексный характер»².

Не случайно в международных правовых актах практически не содержится положений, предписывающих обязательное размещение сведений о доходах и имуществе должностных лиц в сети Интернет. Данный вопрос отнесен к сфере внутрисоциального правового регулирования и связывается с особенностями и спецификой национальных правовых систем.

В Программе содействия совершенствованию государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы (SIGMA³), реализуемой в рамках деятельности ОЭСР⁴, предусматриваются мероприятия, направленные на обеспечение открытости и прозрачности администрации. Принцип открытости деятельности публичной администрации предполагает ее доступность для внешней тщательной проверки. Принцип прозрачности деятельности публичной администрации подразумевает, что в рамках социального контроля администрация будет «видна насквозь».

² Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М., 2015. С. 284.

³ Программа SIGMA оказывает содействие странам Центральной и Восточной Европы в развитии современных административных систем. Данные системы помогут им в подготовке к вступлению в члены Европейского Союза (ЕС), а также в укреплении демократических учреждений, оздоровлении управления финансовыми ресурсами и интеграции в мировую экономику.

⁴ Организация экономического сотрудничества и развития (OECD).

Принципы открытости и прозрачности публичной администрации позволяют достичь несколько целей. Во-первых, они защищают публичные интересы, снижая вероятность недобросовестного управления, включая проявления коррупции. Во-вторых, они повышают информированность общественности о причинах принятия соответствующих административных решений и позволяют в ходе принятия решений учитывать интересы заинтересованных сторон. В-третьих, реализация вышеуказанных принципов помогает защитить частные интересы, включая реализацию права на возмещение вреда.

Имплементация норм международного права в этой сфере является важной составляющей формирования глобального антикоррупционного порядка, а также необходимым условием эффективной борьбы с коррупцией на национальном уровне⁵.

В зарубежных государствах основным критерием определения круга субъектов декларирования в публичной сфере является осуществление лицом властных публичных функций. Соответственно, декларированию подлежат доходы государственных служащих и должностных лиц, наделенных полномочиями по регулированию в публичной сфере. Осуществление публичных полномочий включает возможность принятия административных решений, распространяемых на широкий круг лиц.

По общему правилу более строгие требования к декларированию устанавливаются в отношении должностных лиц высшего уровня.

Примером ограничительного подхода к установлению рассматриваемой обязанности является Чехия, в которой декларирование доходов

⁵ Подробнее см.: Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5—17.

распространяется на министров и членов парламента, мэров городов и членов городских советов. В России, Польше, Румынии, Словакии и Венгрии обязанности по представлению сведений о доходах и об имуществе распространены на более широкий круг лиц, включая членов правительства и парламента, лиц, замещающих иные государственные и муниципальные должности, государственных служащих, судей и прокуроров. Отдельно следует отметить распространение указанных обязанностей на руководителей государственных корпораций и компаний.

Широкий подход к сообщению сведений о доходах в отношении иных категорий лиц с последующим размещением сведений о доходах в сети Интернет внедрила Россия, Албания, Косово, Латвия, Македония, Молдова. Раскрытие в целях ознакомления общественности сведений, содержащихся в декларации, путем опубликования в том числе в электронном виде, осуществляется с ограничениями, установленными законодательством о защите информации и персональных данных. При этом подходы к определению объема раскрытия информации и установлению режима доступа к ней существенно различаются и связаны с особенностями правовых систем отдельных государств. Например, в Норвегии для открытого поиска и ознакомления доступны сведения об общих доходах и уровне благосостояния всех налогоплательщиков, а не только государственных должностных лиц.

Полный доступ к информации означает, что вся информация, содержащаяся в декларациях, доступна для общественного контроля. Однако этот подход обычно присущ системам, в которых декларации (реестры) содержат относительно ограниченный объем информации и которые распространяются лишь на узкий круг высших должностных лиц. Так обстоит дело в случае реги-

страции занятости и экономических интересов членов парламента и министров в Дании. В Чехии декларирование доходов распространяется только на министров и членов парламента, мэров городов и членов городских советов.

В «Наилучшей практике раскрытия имущественных данных в существующих системах стран, входящих в G20» 2014 г. отмечается, что в некоторых странах подход характеризуется дифференциацией в зависимости от положения официального должностного лица. Так, в Германии он (характер декларации) различается в связи с занимаемой должностью. На основании практики государств в ней говорится, что необходим балансовый подход в вопросе частоты раскрытия информации. Во многих странах он зависит от преследуемых целей системы, методов раскрытия, объема информации, угроз эффективности самой системы. В странах, где в декларациях присутствуют обширные данные, публичное раскрытие нередко ограничено, т. е. некоторые категории сведений разглашению не подлежат. Так обстоит дело в Латвии и Эстонии, где сведения обнародуются без личного опознавательного кода, адреса и данных, связанных с близкими родственниками по крови и браку.

Во Франции комплекс вопросов, связанных с установлением круга лиц, на которых распространяется требование о декларировании доходов, личной заинтересованности, доступе к этой информации регулируется Законом от 11 октября 2013 г. № 2013-907 «О транспарентности публичной жизни»⁶. К принципиальным положениям этого Закона⁷ относятся:

⁶ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique // Journal officiel du 3 décembre 2013 (дата обращения: 06.06.2018).

⁷ Подробнее см: Подолько Е. О., Цирин А. М. Франция: новые антикоррупци-

обязанность для определенных категорий выборных лиц, их помощников, ответственных лиц публичных органов и в некоторых случаях их помощников предоставлять декларацию о личной заинтересованности и декларацию о имущественном положении;

гласность деклараций о личной заинтересованности;

предоставление в распоряжение избирателей деклараций об имущественном положении парламентариев и членов правительства.

В целях обеспечения соблюдения данных положений предусматривается создание независимого административного органа — Высокого органа по транспарентности публичной жизни. Полномочия данного органа охватывают получение деклараций, включая контроль представления и проверку сведений о доходах и об имуществе, интересах (в случае необходимости совместно с фискальными службами), а также консультирование выборных и назначаемых руководителей по вопросам деонтологии и конфликта интересов. Наряду с этим полномочия Высокого органа по транспарентности публичной жизни охватывают предотвращение и урегулирование конфликта интересов. Данный орган также уполномочен регулировать вопросы опубликования деклараций об имущественном положении и о конфликте интересов выборных лиц, а также руководителей органов власти.

В Китайской Народной Республике сведения о доходах и об имуществе, предоставляемые государственными служащими и руководителями государственных предприятий, не разглашаются и не размещаются в сети Интернет. Доступ к такого рода сведениям могут получить лишь кадровые (организа-

ционные) отделы, органы контроля дисциплинарных расследований (в процессе выявления должностных правонарушений), а также органы прокуратуры в рамках надзора за руководящими кадрами, подбора и назначения на соответствующие должности.

Таким образом, правовые и социальные традиции отдельных стран остаются ключевым фактором при определении наиболее подходящей политики в рассматриваемой области. В странах, где в декларациях присутствуют обширные данные, публичное раскрытие, как правило, ограничено.

В полном соответствии с положениями Конвенции ООН против коррупции в Российской Федерации нормами законодательства о противодействии коррупции⁸ предусмотрено обязательное размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальных сайтах органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления и отдельных категорий организаций. Перечень размещаемых на официальных сайтах сведений⁹ и порядок предоставле-

⁸ См. ч. 6 ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

⁹ На официальных сайтах размещаются следующие сведения: а) перечень объектов недвижимого имущества, принадлежащих служащему (работнику), его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям на праве собственности или находящихся в их пользовании (указывается вид, площадь соответствующих объектов и страны их расположения); б) перечень транспортных средств, принадлежащих на праве собственности служащему (работнику), его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям (с указанием вида и марки транспортного средства); в) декларированный годовой

ния этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования регламентирован Указом Президента РФ от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции».

В России размещаемые на официальных сайтах и предоставляемые общероссийским средствам массовой информации для опубликования сведения подлежат нормативно установленным ограничениям¹⁰.

Вышеуказанные сведения размещаются на официальных сайтах в 14-дневный срок со дня истечения срока, установленного для подачи соответствующих справок¹¹. Такой срок связан с необходимостью обработки данной информации, производимой в том числе с учетом вышеуказанных требований.

По состоянию на 2018 г. в России более 1,6 млн человек подают сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера. Ежегодно на службу (работу) поступают порядка 250 тыс. человек, подающих указанные сведения. По данным Минтруда России, в 2016 г. проверка указанных сведений была

доход служащего (работника) и членов его семьи (супруги (супруга) и несовершеннолетних детей); г) сведения об источниках получения средств, за счет которых совершены сделки по приобретению соответствующих объектов (земельных участков, иных объектов недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг, долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций). Сведения об источниках получения указанных средств декларируются только в случае, если общая сумма таких сделок превышает общий доход служащего (работника) и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

¹⁰ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2018.

¹¹ Справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

проведена в отношении более 35 тыс. граждан и более 80 тыс. служащих. Сведения подаются в отношении как должностных лиц, так и членов семей: супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Таким образом, реальный круг декларантов имеет еще более широкий характер.

При этом круг лиц, на которых распространяется обязанность по представлению указанных сведений, имеет тенденцию к постоянному расширению¹², что все более остро ставит вопрос о поиске надлежащего баланса между публично доступной информацией и защитой конфиденциальности частной жизни¹³.

¹² Так, Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ Трудовой кодекс РФ дополнен ст. 349¹. Согласно ее ч. 1 в первоначальной редакции работник государственной корпорации или государственной компании в случаях и в порядке, которые установлены Правительством РФ, обязан представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 280-ФЗ распространил указанную обязанность на руководство государственных и муниципальных учреждений (проект данного закона был разработан и внесен в Госдуму Правительством РФ в рамках реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»). Изменения были внесены в ст. 275 ТК РФ и в Федеральный закон «О противодействии коррупции». На момент принятия указанных изменений Федеральный закон распространял свое действие на более чем 200 тыс. руководителей государственных и муниципальных учреждений, в том числе 9,1 тыс. — федеральных государственных учреждений, более 35 тыс. — государственных учреждений субъектов РФ, 166 тыс. — муниципальных учреждений.

¹³ Подробнее см.: Юридический конфликт: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2017.

Отметим, что обязанность отдельных категорий лиц предоставлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера непосредственно вытекает из характера государственных служебных отношений¹⁴.

Другая категория лиц, обязанных предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, — это граждане, не находящиеся на государственной или муниципальной службе¹⁵. Эти категории граждан, как правило, не располагают властными полномочиями, поэтому правовой режим предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера может быть иным, в частности, сведения, представляемые ими, могут не придаваться публичной огласке.

Вместе с тем на работников практически полностью перенесены требования, характерные для государственных служащих, что не в полной мере согласуется с их правовым статусом.

¹⁴ Подробнее см.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.

¹⁵ В качестве таковых определены «граждане, претендующие на замещение должностей, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов; а также граждане, претендующие на замещение отдельных должностей, включенных в перечни, установленные федеральными государственными органами на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; и граждане, претендующие на замещение должностей руководителей государственных муниципальных учреждений» (Трунцевский Ю. В., Карпович О. Г. Оценка коррупционных рисков компании: монография. М., 2017).

В связи с этим возникает вопрос относительно адекватности установления тех или иных запретов и ограничений, поскольку для отдельных категорий лиц они являются избыточными. При несоразмерности вводимых запретов, ограничений и обязанностей они не стимулируют правомерное поведение, а, наоборот, вызывают неприятие у отдельных служащих и работников.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ «при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры. При этом публичные интересы могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения эквивалентны социально необходимому результату»¹⁶. Определение круга лиц, в отношении которых устанавливается требование о предоставлении информации относительно доходов и расходов, справедливо рассматривается в качестве одной из мер, направленных на противодействие коррупции. Поскольку основной вред, причиняемый коррупцией, состоит в разрушении доверия к государству и государственной власти в целом, то противодействие коррупции рассматривается в первую очередь сквозь призму национальной безопасности¹⁷.

В данном контексте коррупция является одной из основных угроз государственной и общественной

¹⁶ См. постановление КС РФ от 13 апреля 2017 г. № 11-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 40, ч. 10 и 11 ст. 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 2 и 3 ч. 1 ст. 128 и ч. 10 ст. 239 Кодекса административного судопроизводства РФ.

¹⁷ См. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

безопасности, включая воздействие на должностных лиц государства, а также иных лиц, уполномоченных принимать важные решения. Размещение в сети Интернет сведений об имущественном положении лиц, не наделенных государственно-властными полномочиями, влечет возникновение рисков:

1) в области личной безопасности указанных лиц;

2) в области экономической безопасности организаций, включая риск раскрытия коммерческих интересов государственных корпораций и публично-правовых компаний;

3) в области информационной безопасности (нарушение законодательства о персональных данных, несанкционированный сбор и обработка информации о работни-

ках спецслужбами предполагаемых противников);

4) связанных с тенденциозным освещением и тиражированием неконструктивно настроенными представителями СМИ и некоммерческих организаций сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера лиц, не являющихся государственными служащими (репутационные риски).

В связи с этим видится необходимым внести в законодательство о противодействии коррупции изменения, позволяющие ограничить размещение в сети Интернет информации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера работников, не наделенных государственно-властными полномочиями, и членов их семей.

Библиографический список

Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique // Journal officiel du 3 décembre 2013.

Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М., 2015.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2018.

Подолько Е. О., Цирин А. М. Франция: новые антикоррупционные тенденции в законодательстве с учетом мирового опыта // Россия и мир. Вестник Дипломатической академии МИД России. 2016. № 4.

Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.

Трунцевский Ю. В., Карпович О. Г. Оценка коррупционных рисков компании: монография. М., 2017.

Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

Юридический конфликт: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2017.