О некоторых вопросах правового регулирования представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

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 среди комплекса мер, направленных на профилактику коррупционных правонарушений, закрепляет представление государственными (муниципальными) служащими и иными лицами, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, сведений о собственных доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также аналогичных сведений, касающихся своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Автором раскрываются правовые основы представления указанных сведений на всех уровнях власти, обозначены спорные вопросы, выявленные по результатам анализа правоприменительной практики: усложненность процедуры сбора соответствующих документов, наличие коррупциогенных факторов в законодательстве и др.

Отмечается, что нередко представление неверных сведений о доходах происходит не умышленно, а в результате неопределенности, пробела в законодательстве. Так, в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» лица, замещающие муниципальные должности, обязаны в том числе представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Вместе с тем отсутствие законодательных норм, регулирующих вопросы представления указанных сведений муниципальными служащими, вносит неопределенность в процедуру их представления и нередко становится причиной прекращения полномочий муниципального служащего.

Устранение или минимизация обозначенных в статье проблемных вопросов направлены на повышение эффективности деятельности по профилактике коррупционных правонарушений, поскольку обязанность представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера дисциплинирует государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Ключевые слова: сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, профилактика коррупции, ограничения и запреты в связи с государственной гражданской службой, государственные служащие, муниципальные служащие, коррупциогенные факторы, формы документов.

On Some Issues of Legal Regulation on Submission of Information on Income, Expenditures, Assets and Liabilities

E. V. CHEREPANOVA, senior research fellow 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

Among the complex of the measures on prevention of corruption offenses the Russian legislation stipulates providing the information on the income, expenses, property and obligations of property

character, by the state (municipal) employees and other persons which list is established by regulatory legal acts of the Russian Federation, and also the information on the income, expenses, on property and obligations of property character of their spouse and minor children.

The author reveals the legal basis for the submission of mentioned information by the persons, working at all levels of government, points some disputed issues identified by the results of the analysis of law enforcement practice (the complexity of the procedures for collecting the relevant documents, the presence of corruption factors in legislation, etc.).

The author notes that often the submission of incorrect information concerning income is not intentional, but is the result of uncertainty, a gap in the legislation. Thus, in accordance with the Federal law "On combating corruption" the persons holding municipal positions must (in particular) provide information on income, expenses, about property and obligations of property character. At the same time, the absence of legislative norms regulating the issues of submission of information on the income, expenses, on property and obligations of property character by municipal employees, brings uncertainty in the procedure of their submission and often becomes the reason of termination of powers of the municipal employee.

Elimination or minimization of the problem issues specified in article is directed on increase of efficiency of anti-corruption activity. The author considers that the duty of submission of information on the income, expenses, property and obligations of property character disciplines the public and municipal employees, and also other persons which list is stipulated by regulatory legal acts of the Russian Federation.

Keywords: information on income, expenses, property and obligations of property character, prevention of corruption, restrictions and the bans connected with public civil service, public servants, municipal employees, corruption factors, forms of documents.

DOI: 10.12737/art_2018_3_14

Среди основных задач, на решение которых направлены мероприятия Национального плана противодействия коррупции на 2016—2017 гг.¹, — повышение эффективности противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и государственных органах субъектов РФ, активизация деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений. При этом меры, направленные на предупреждение, профилактику коррупции, признаются приоритетными как законодательством², так и юридической наукой³.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» профилактика правонарушений представляет собой совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения. Одной из таких мер в сфере профилактики коррупционных правонарушений является представление государственных

¹ Утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147.

² См. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

³ См., например: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016; Цирин А. М., Матулис С. Н., Молчанова М. А. Социальный контроль как ключевой фактор про-

тиводействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4. С. 24—42; Хабриева Т. Я. Научное обеспечение предупреждения коррупции: преодоление стереотипов и современные проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 2. С. 165—171.

ми (муниципальными) служащими и иными лицами, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Отметим, что нормативно-правовая база в данной сфере в целом уже сформирована. В развитие положений Федерального закона «О противодействии коррупции» приняты Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»; Указом Президента РФ от 23 июня 2014 г. № 460 утверждена форма справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; внесены изменения в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»; Минтруд России разработал Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки (письмо от 26 декабря 2016 г. № 18-2/10/В-9843) и др. Порядок представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обяза-

тельствах имущественного характера утвержден в федеральных министерствах, ведомствах, а также ряде государственных органов⁴. Соответствующие правовые акты принимаются и на региональном уровне.

Вместе с тем анализ правоприменительной практики на федеральном и региональном уровнях в части представления лицами, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, позволил выявить следующие недостатки.

Прежде всего необходимо отметить, что в законодательстве не урегулированы вопросы представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальными служащими и их проверки.

С одной стороны, в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» лица, замещающие муниципальные должности (как на постоянной, так и на непостоянной основе) обязаны (в том числе) представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Наряду с этим отсутствуют нормы, регулирующие порядок представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера главами городских округов и муниципальных образований, районами, депутатами представительных органов сельских поселений, муниципальными депутатами, осуществляющими свою деятельность на непостоянной основе, не установлен порядок проверки их достоверности и полноты.

Сложившаяся ситуация вносит неопределенность в процедуру представления и проверки обозначенных

⁴ См., например, приказ Минфина России от 29 июня 2015 г. № 99н, приказ ФНС России от 10 июля 2017 г. № ММВ-7-4/540@, приказ Генпрокуратуры России от 26 декабря 2014 г. № 725.

сведений и нередко становится причиной прекращения полномочий муниципального служащего⁵.

Так, в соответствии с апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 24 января 2017 г. № 11а-832/2017 судебная коллегия возложила на Совет депутатов сельского поселения обязанность рассмотреть вопрос о прекращении полномочий депутата сельского поселения по существу в двухмесячный срок с момента вступления решения суда в законную силу. Основанием для прекращения полномочий послужили результаты проведенной прокурорской проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции, в ходе которой было установлено, что депутат в нарушение Федерального закона «О противодействии коррупции» не представила сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2015 г.

Целесообразно в целях устранения неопределенности в законодательстве закрепить порядок представления обозначенных сведений на муниципальном уровне (срок представления, органы, уполномоченные на прием справок, меры ответственности), а также порядок осуществления проверки их достоверности и полноты.

Наиболее часто встречающейся проблемой в правоприменительной практике является представление лицом неполных (недостоверных) сведений. Случаи привлечения к дисциплинарной ответственности в связи с этим зафиксированы во всех субъектах РФ⁶. Однако следует от-

метить, что не всегда лицо представляет неполные сведения умышленно⁷. Проведенный анализ показал, что зачастую это происходит в связи с отсутствием должной разъяснительной работы по заполнению соответствующих справок.

Таким образом, кадровым службам федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления рекомендуется на регулярной основе проводить дополнительные разъяснительные мероприятия по вопросам заполнения справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Представлению неполных (недостоверных) сведений способствует и ряд организационных недочетов.

Так, отсутствие формы выписки по счетам и вкладам для последующего заполнения соответствующих разделов справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, осуществление полномочий по которым влечет обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, влечет определенные трудности. Как правило, такая выписка не содержит всей необходимой информации, что требует повторного обращения в кредитное учреждение.

2016 г. URL: <http://gossluzhba.ivanovoobl.ru/gossluzhba/protivodeystvie-korrupsii/komissiya-po-protivodeystviyu-korrupsii/rabota-komissii/>; Официальный сайт Правительства Кировской области: URL: <http://www.kirovreg.ru/governor/consult/antikordayut.php>.

⁵ См., например: Бессчастный С. А., Скорик В. Н. Проблемы правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции в отношении лиц, замещающих муниципальные должности // Законность. 2017. № 10. С. 3—7.

⁶ См., например: Доклад о противодействии коррупции в Ивановской области в

⁷ См., например: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Ненецком автономном округе за 2016 г. URL: <http://admin.adm-nao.ru/protivodeistvie-korrupcii/doklady-otchety-obzory/>.

Представляется необходимым разработать типовые формы документов, упрощающих процедуру представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в частности, совместно с кредитными учреждениями Российской Федерации форму выписки по счетам и вкладам, содержащей всю необходимую информацию для последующего заполнения соответствующих разделов справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Кроме того, при исполнении обязанности по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера у лиц из числа замещающих муниципальные должности — депутатов сельских поселений возникают сложности с получением справок из банков, Росреестра. Как правило, указанные организации находятся в административных центрах районов (субъектов РФ), в связи с чем указанные лица, их супруги в целях подачи достоверных и полных сведений вынуждены нести финансовые затраты, в том числе на дорогу⁸. Решением проблемы могло бы стать установление возможности получения обозначенных справок в электронном виде путем запроса через сайты соответствующих организаций.

Контроль за доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера, а также за соответствием расходов доходам государственных служащих и членов их семей построен, с одной стороны, на установлении обязанности государственных служащих сообщать представителю нанимателя о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характе-

ра, а с другой — на представлении соответствующим государственным органам (подразделениям государственных органов, должностным лицам) полномочий по проверке названных сведений. Проверка достоверности и полноты осуществляется органами, подразделениями или должностными лицами, ответственными за профилактику коррупционных и иных правонарушений, в порядке, устанавливаемом Президентом РФ, самостоятельно или путем направления запроса в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-разыскной деятельности, о предоставлении имеющейся у них информации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лица, представившего такие сведения, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (п. 2 ст. 7 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

В части анализа и проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера следует выделить следующие проблемы правового и организационного характера.

Вышеназванным Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 осуществление проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, возлагается на подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений).

Положением, утвержденным данным Указом, предусматривается,

⁸ См., например: Доклад о противодействии коррупции в Новосибирской области за 2016 г. URL: <http://www.nso.ru/page/26838>.

что основанием для осуществления проверки является достаточная информация, предоставленная в письменном виде в установленном порядке. При этом критерии определения достаточности информации не установлены и определяются по усмотрению подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволяет говорить о наличии коррупционного фактора, предусмотренного подп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁹, — широты дискреционных полномочий. Широта дискреционных полномочий обусловлена отсутствием перечня оснований для принятия решения о достаточности информации в целях осуществления обозначенной выше проверки.

Среди организационных вопросов прежде всего необходимо отметить отсутствие возможности оперативного доступа к информации при проверке соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. Анализ правоприменительной практики в субъектах РФ показал, что при проверках достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера запрос сведений и получение информации от государственных органов, являющихся носителями информации, занимает длительное время, что препятствует оперативному реагированию на нарушения антикоррупционного законодательства и привлечению виновных лиц к юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений¹⁰.

В связи с этим следует наладить более эффективное межведомственное взаимодействие органов государственной власти с использованием информационно-коммуникационных систем в части получения сведений из налоговых органов, органов миграционной службы, органов МВД России, а также обеспечение доступа должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, к информации, содержащейся в различного рода единых государственных реестрах и др.

Необходимо изучать положительный опыт. Так, в Забайкальском крае в целях проверки достоверности сведений о доходах и обязательствах имущественного характера государственных гражданских и муниципальных служащих и лиц, претендующих на замещение должностей государственной гражданской (муниципальной) службы, во всех исполнительных органах государственной власти и ряде органов местного самоуправления установлены и поддерживаются в актуальном режиме программы «Запросные системы ЕГРИП и ЕГРЮЛ 2008»¹¹.

В Пермском крае для активизации и совершенствования работы по инициированию и проведению всесторонней проверки достоверности и полноты представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера администрацией губернатора разработана и пилотно апробирована карта анализа и проверки представляемых сведений о доходах, отражающая перечень позиций, подлежащих проверке. Карта анализа и проверки содержит перечень структурированных по разделам справки сведений и документов,

⁹ Утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

¹⁰ См., например, портал государственных органов НАО. URL: <http://adm-nao.ru/gov/soveshatelnye-organy/soveto-protivodeistviyu-korrupcii/>.

¹¹ См.: Сводный отчет о состоянии коррупции и мерах по реализации антикоррупционной политики в Забайкальском крае за 2016 г. URL: <http://противокоррупции.зabaykalskiykray.pp/news/2017/03/16/47709.html>.

которые необходимо проанализировать с целью устранения нарушений правил оформления сведений о доходах, а также ожидаемые результаты данного анализа. Также, исходя из анализируемых сведений, обозначен перечень вопросов, ответы на которые стимулируют инициацию дальнейших проверочных мероприятий, в том числе перечень организаций, в которые необходимо направить запросы с целью проверки полноты и достоверности представленных сведений о доходах, фактически выявленные в ходе проверки расхождения¹².

Другой проблемой организационного характера является наличие узкого перечня круга лиц, имеющих полномочия по сбору информации в целях осуществления анализа справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. С учетом действующего законодательства перечень должностных лиц, наделенных на региональном уровне полномочиями по направлению запросов в кредитные организации, налоговые органы РФ и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при проведении проверок в целях противодействия коррупции ограничивается высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и руководителями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также специально уполномоченными заместителями обозначенных должностных лиц¹³.

¹² См.: Отчет о реализации мер антикоррупционной политики в Пермском крае за отчетный период 2016 г. URL: <http://admin.permkrai.ru/antikor/prog/>.

¹³ См. Указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»».

В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-І «О банках и банковской деятельности» справки по операциям, счетам и вкладам физических лиц выдаются кредитной организацией высшим должностным лицам субъектов РФ (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) при наличии соответствующего запроса.

Как показывает практика (Забайкальский край, Кировская область), наличие такого узкого круга лиц, наделенного полномочиями по направлению обозначенных запросов, делают практически невозможным осуществление проверки в части наличия у проверяемого лица счетов в банках и иных кредитных учреждениях, наличия ценных бумаг и т. д. Особенно это актуально для органов местного самоуправления.

Полагаем, что в целях оперативного и должного осуществления соответствующих проверок необходимо закрепить полномочия по направлению запроса по операциям, счетам и вкладам физических лиц в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции, как минимум, за руководителем органа субъекта РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Таким образом, следует признать, что представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является одним из действенных мероприятий в системе мер по профилактике и предупреждению коррупции, позволяющим анализировать доходы и расходы должностных и иных лиц, перечень которых закреплен действующим законодательством. Проведенный анализ в указанной сфере позволил выявить ряд недостатков как правового, так и организационного характера. Пред-

ставляется, что их разрешение будет способствовать повышению эффективности реализуемых в стране профилактических мероприятий, направленных на предупреждение коррупции.

Библиографический список

Бессчасный С. А., Скорик В. Н. Проблемы правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции в отношении лиц, замещающих муниципальные должности // Законность. 2017. № 10.

Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Ненецком автономной округе за 2016 г. URL: <http://admin.adm-nao.ru/protivodeistvie-korrupcii/doklady-otchety-obzory/>.

Доклад о противодействии коррупции в Ивановской области в 2016 г. URL: <http://gosslužhba.ivanovoobl.ru/gosslužhba/protivodeystvie-korrupsii/komissiya-po-protivodeystviyu-korrupsii/rabota-komissii/>.

Доклад о противодействии коррупции в Новосибирской области за 2016 г. URL: <http://www.nso.ru/page/26838>.

Отчет о реализации мер антикоррупционной политики в Пермском крае за отчетный период 2016 г. URL: <http://admin.permkrai.ru/antikor/prog/>.

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

Сводный отчет о состоянии коррупции и мерах по реализации антикоррупционной политики в Забайкальском крае за 2016 г. URL: <http://противкоррупции.забайкальскийкрай.рф/news/2017/03/16/47709.html>.

Хабриева Т. Я. Научное обеспечение предупреждения коррупции: преодоление стереотипов и современные проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 2.

Цирин А. М., Матулис С. Н., Молчанова М. А. Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4.