

*Колесниченко К.Е.,
2 курс, факультет «Юриспруденция»
Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал) Университета прокуратуры
Российской Федерации
Россия, г. Санкт-Петербург*

*Тимошенко В.А.,
3 курс, факультет «Юриспруденция»
Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал) Университета прокуратуры
Российской Федерации
Россия, г. Санкт-Петербург*

«ДЕКЛАРАЦИЯ О ДОХОДАХ КАК БАЗОВОЕ СРЕДСТВО БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ»

***Аннотация:** Статья посвящена роли декларации о доходах государственных служащих в рамках противодействия коррупции. Авторы выделили проблемы применения декларации о доходах, как инструмента противодействия коррупции, изучил большой объем научной литературы по теме, а также, проанализировал прокурорскую практику по выявленным нарушениям при декларировании доходов государственных служащих.*

***Ключевые слова:** противодействие коррупции, справка о доходах, прокуратура.*

"DECLARATION OF INCOME AS A BASIC MEANS OF COMBATING CORRUPTION"

***Abstract:** The article is devoted to the role of the income declaration of civil servants in the framework of anti-corruption. The authors identified the problems of applying the income declaration as a tool for combating corruption, studied a large volume of scientific literature on the topic, and also analyzed the prosecutor's practice on violations identified when declaring the income of civil servants.*

***Keywords:** anti-corruption, income statement, prosecutor's office.*

Коррупция является одной из самых главных проблем Российской Федерации. В этой связи государство предпринимает все возможные меры по противодействию коррупции, суть которой заключается в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий, а именно предупреждению, выявлению и минимизации последствий коррупционных правонарушений.

Одним из самых базовых инструментов, позволяющим выявить коррупционную составляющую – декларация о доходах и расходах.

Декларация состоит из 7 разделов: содержащих сведения о доходах, о расходах, об имуществе, о счетах в банках и иных кредитных организациях, о ценных бумагах, об обязательствах имущественного характера, о недвижимом имуществе, транспортных средствах и ценных бумагах, отчужденных в течение отчетного периода в результате безвозмездной сделки. В целях обеспечения достоверности предоставляемой информации, осуществляется внутренняя и внешняя проверки, а именно кадровым подразделением и органом прокуратуры РФ соответственно. Основание для проведения данного мероприятия является информация, поступившая из правоохранительных

органов, подразделений кадровых служб, политических партий, СМИ и общественной палаты РФ. В процессе проверки лицо, в отношении которого ведется расследование, может предоставлять письменные пояснения, доп. материал, а также обращаться в кадры с ходатайством о проведении разъясняющей беседы.

Требование предоставлять декларации в Российской Федерации о доходах и об имуществе возникло с момента принятия ФЗ «О противодействии коррупции». В настоящее время существует обширная правовая база, определяющая круг лиц, которые обязаны предоставлять о себе сведения: ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (статья 20), «О муниципальной службе в Российской Федерации» (статья 15), «О Счетной палате Российской Федерации» (статья 10); «О статусе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (статья 10). Перечень лиц, обязанных предоставлять декларации о доходах, указан в ч. 1 и ч. 1.1 ст. 8 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции"

Вследствие этого, депутаты, государственные служащие и их заместители обязаны каждый год, не позднее 1 апреля, предоставлять сведения о доходах и расходах комиссиям, а также размещать на сайтах соответствующих ведомств сведения о доходах, расходах, имуществе и его обязательствах¹. Также это касается супруга и детей, не достигших совершеннолетия. Однако публикуются не все сведения, которые попадают в кадровую службу. В публичной версии отсутствует информация о счетах и долговых обязательствах, не сообщается точное местонахождение жилья и год выпуска автомобиля, нет информации о расходах, не сообщаются имена и фамилии супругов и несовершеннолетних детей. При наличии недвижимости за

¹ Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров Прокурорский надзор: учебник для вузов; под редакцией Ю.Е. Винокурова. — 15-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2023. URL: <https://urait.ru/bcode/518896> (дата обращения: 08.03.2023.).

рубежом указывается только страна, где она находится. Данная процедура позволила усилить общественный контроль, посредством предоставления возможности институтам гражданского общества осуществлять надзор за соблюдением законодательства и сделать первые шаги по оценке обоснованности приобретения должностными лицами того или иного имущества. Однако, при всем при этом, на практике публикации сведений присущи особенности, затрудняющие поиск необходимой информации и ее анализ. В частности, государственные органы публикуют задекларированные сведения в разных форматах. В отдельных случаях для представления данных используется даже собственное программное обеспечение, ограничивающее доступ пользователей. Соответствующие файлы размещаются в разных разделах и подразделах официальных интернет сайтов. Чтобы найти необходимую страницу, зачастую требуется значительное время. Не установлен период, в течение которого опубликованные сведения должны находиться на официальном интернет-сайте госоргана. Теоретически это позволяет убрать сведения с сайта через несколько дней после их размещения, что значительно препятствует общественному надзору за представлением должностными лицами.

Важно понимать, что Прокуратура Российской Федерации играет ключевую роль по борьбе с коррупцией. В этой связи, основываясь на 36 статье Конвенции ООН², в 2007 году были созданы СППК (специализированные подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции). Организационное и методическое руководство деятельностью СППК в регионах осуществляет управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры РФ, а оперативное руководство

² Левакин И.В. О декларировании публичными должностными лицами данных о расходах (Международный опыт). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-deklarirovanii-publichnyimi-dolzhdnostnymi-litsami-dannyh-o-rashodah-mezhdunarodnyu-opyt> (дата обращения: 07.02.2023.).

работниками таких подразделений – лично прокуроры субъектов Российской Федерации³.

В состав управления входят: отдел по надзору за исполнением федерального законодательства; отдел по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами; организационно-аналитический отдел; старшие прокуроры управления с дислокацией в федеральных округах страны, реализующие надзорные полномочия в отношении государственных органов окружного и межрегионального уровня.

Таким образом, отдел независим и устойчив к внешнему давлению, поскольку сотрудники как федерального, так и регионального уровня назначаются на основании приказа Генерального прокурора РФ, что способствует повышению эффективного осуществления деятельности по предупреждению, устранению причин, борьбе с коррупцией, а также минимизации и ликвидации последствий.

В соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»

Решение об осуществлении контроля за расходами лиц, замещавших (занимавших) должности, указанные в пункте 1 части 1 статьи 2 настоящего Федерального закона, а также за расходами их супругов (супругов) и несовершеннолетних детей принимается Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненными ему прокурорами отдельно в отношении каждого такого лица и оформляется в письменной форме.

Настоящий Федеральный закон устанавливает контроль за расходами лиц, замещающих: государственные должности РФ; должности членов Совета

³ О.С. Капинус Настольная книга прокурора в 2 ч.; под общей редакцией О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова; под научной редакцией А.Ю. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2022. URL: <https://urait.ru/bcode/490590> (дата обращения: 07.03.2023.)

директоров ЦБ РФ; государственные должности субъектов Российской Федерации и т.д.

Основное средство прокурорского надзора в сфере выявления несоответствий доходов госслужащих и прочих лиц расходам – проведение прокурорской проверки в отношении лица, которое потенциально нарушило требования антикоррупционного законодательства.

В ходе проведения проверки, прокурор вправе: проводить по своей инициативе беседу с данным лицом, изучать поступившие от данного лица дополнительные материалы; получать от данного лица пояснения по представленным им сведениям и материалам; направлять запросы в компетентные органы об имеющейся у них информации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера данного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также об источниках получения расходовемых средств; направлять запросы в кредитные организации; наводить справки у физических лиц и получать от них с их согласия информацию.

По результатам проверки прокурором принимается либо решение об отсутствии оснований для принятия мер прокурорского реагирования, либо решение о принятии мер прокурорского реагирования в виде представления об устранении нарушений закона, искового заявления в суд⁴.

В случае если нарушения были выявлены лицом, замещающие соответствующую должность, подлежит дисциплинарной ответственности, предупреждение о неполном служебном/должностном соответствии, увольнение, а также досрочное прекращение депутатских полномочий или досрочное удаление в отставку⁵.

⁴ В.И. Гладких, В. М. Алиев, В.Г. Степанов-Егиянц Противодействие коррупции на государственной службе: учебное пособие для вузов / В. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва. URL: <https://urait.ru/bcode/516179> (дата обращения: 07.02.2023.)

⁵ Поленина В.О. Проступки и грубые нарушения, совершаемые государственными и муниципальными служащими при заполнении деклараций// URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prostupki-i-grubye-narusheniya>

Важно понимать, что антикоррупционная деятельность имеет свои сильные и слабые стороны. Во-первых, она требует значительных затрат. Особенно, если это касается формирования новых законопроектов, выплаты соответствующим лицам заработной платы, повышении их квалификации, поддержки программного обеспечения сайтов и т.д. И при всем при этом никто не отменял возможности появления коррупционной составляющей в данных процессах. Вследствие того, что деятельность государственного служащего становится публичной, включая доходы и расходы как него самого, так и членов его семьи многие хорошие сотрудники не желают освещать свою жизнь в таком масштабе. Также стоит добавить, что при проверках могут быть допущены ошибки, из-за чего невинные могут быть наказаны, даже не совершив преступления, поскольку не всегда механизм проверок работает должным образом. Еще одним важным недостатком уже самой декларации является тот факт, что при заполнении сведений о доходах, госслужащие указывают супруга и детей до 18 лет и переписывают свое имущество на своих дальних родственников, в связи с чем, процесс доказывания значительно усложняется. Нельзя забывать и то, что при осуществлении декларирования счета необходимо указывать те, которые действительные, однако в случае его закрытия на момент 31 декабря, он полностью исчезает с правового поля, так как его попросту не существует. В этой связи отследить получение взяток на этот счет крайне сложно.

Тем не менее, декларация позволяет описать все средства и имущество, находящиеся в собственности у лица, что позволяет зафиксировать даже сокрытие малых средств или же небольшой недвижимости. Поэтому скрыть сумму денег или недвижимость крайне затруднительно. Данная норма упрощает привлечение к ответственности недобросовестных чиновников. При

sovershaemye-gosudarstvennymi-i-munitsipalnymi-sluzhaschimi-pri-zapolnenii-deklaratsiy (дата обращения: 07.02.2023.)

отсутствии деклараций доказать незаконное происхождение средств для приобретения того или иного имущества очень сложно. Нередко при возникновении проблем с законом в России госслужащий пытается покинуть страну, уехав в свои апартаменты, приобретенные ранее. Но стоит отметить, что чиновники, обладающие государственной тайной, не могут иметь недвижимость за границей, поэтому декларация помогает отследить эти моменты. В случаях с госслужащими, имеющими право приобретения недвижимости за рубежом, несложно отследить, куда мог уехать должностное лицо.

Также декларация не позволяет сокрытие этой информации. Изучив практику и проанализировав различные акты прокурорского реагирования, связанных со справками о доходах, нам удалось выяснить, что самым частым коррупционным правонарушением при заполнении деклараций является сокрытие доходов или имущества государственных служащих. Конечно, сокрытие не всегда говорит о недобросовестности лица, наделённого властными полномочиями. Так, например, у человека вдруг могут вскрыться незакрытые счета в банке, что станет сюрпризом как для прокурорского работника, так и для него самого. Скорее всего в процессе проверки будет выявлено нулевое движение средств на данных счетах, и злостного нарушения антикоррупционного законодательства не будет, но и не будет отменять впоследствии получения дисциплинарного взыскания. Но не редки и случаи, когда сокрытие является преднамеренным. Обращаясь к одному из многочисленных случаев из практики, муниципальный депутат, имеющий задекларированный доход около 300 тыс. рублей и его супруга с доходом около 200 тыс. рублей, приобретает автомобиль стоимостью в 6 млн. рублей. При проведении проверки выяснилось, что никто из близких родственников не имел финансовой возможности посодействовать в покупке данного авто. Прокуратурой района было внесено представление об устранении нарушений требований законодательства о противодействии коррупции. Дальше наиболее типичное развитие событий – увольнение в связи с

утратой доверия с последующим иском прокурора в суд и обращение незаконно нажитого имущества в пользу государства. Второй же вариант допускался ещё пару лет назад, сейчас же категорически не рекомендуется – увольнение недобросовестного чиновника по собственному желанию.

Подводя итог, можно сказать, что декларация о доходах и расходах является достаточно эффективным средством в борьбе с коррупцией. Однако возникает ряд вопросов, которые возможно решить только в случае изменения законодательства, к примеру, создание единых стандартов по оформлению сайтов, а именно файлов, которые выкладываются в общий доступ и обеспечение постоянного их нахождения, поскольку есть вероятность их изъятия через некоторое время после официальной публикации. Также стоит отметить активную деятельность правоохранительных органов, которые систематически осуществляют контроль и надзор за должностными лицами.

Список литературы:

1. Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров Прокурорский надзор: учебник для вузов; под редакцией Ю.Е. Винокурова. — 15-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2023. URL: <https://urait.ru/bcode/518896>
2. О.С. Капинус Настольная книга прокурора в 2 ч.; под общей редакцией О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова; под научной редакцией А. Ю. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2022. URL: <https://urait.ru/bcode/490590>
3. Поленина В.О. Проступки и грубые нарушения, совершаемые государственными и муниципальными служащими при заполнении деклараций// URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prostupki-i-grubye-narusheniya-sovershaemye-gosudarstvennymi-i-munitsipalnymi-sluzhaschimi-pri-zapolnenii-deklaratsiy>

4. В.И. Гладких, В.М. Алиев, В.Г. Степанов-Егиянц Противодействие коррупции на государственной службе: учебное пособие для вузов / В. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва. URL: <https://urait.ru/bcode/516179>
5. Левакин И.В. О декларировании публичными должностными лицами данных о расходах (Международный опыт). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-deklarirovanii-publichnyimi-dolzhnostnymi-litsami-dannyh-o-rashodah-mezhdunarodnyy-opyt>