

ДЕКЛАРИРОВАНИЕ ДОХОДОВ ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В статье дано определение понятию антикоррупционное декларирование, предложена его классификация, определена законодательная основа функционирования механизма декларирования, рассмотрен процесс формирования процедуры подачи сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера по настоящее время, изучены виды и этапы анализа антикоррупционных деклараций.

Ключевые слова: антикоррупционное декларирование; сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; противодействие коррупции.

Тема данной статьи – «Декларирование доходов физическими лицами как инструмент противодействия коррупции». Актуальность представленной тематики заключается в том, что декларирование в настоящее время выступает одним из эффективнейших механизмов, способствующих регулированию взаимоотношений общества и государства в различных областях жизни. То есть процедура декларирования выступает регулятором не только в сферах налогового и таможенного законодательства, именно этим темам посвящено наибольшее количество научных исследований авторов, и поэтому их можно назвать «традиционными», но в том числе и в рамках законодательно закрепленных обязанностей государственных, муниципальных служащих и иных публичных лиц. Статья 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закрепляет обязанность предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера за претендентами и лицами, замещающими должности государственной (муниципальной) гражданской службы, государственных корпораций, публично-правовых компаний, Фондов РФ и других, обозначенных в специальных перечнях. Так как термин «декларация» произошел из латинского и дословно переводится как «заявление, объявление», а также нашел свое место в юридической литературе в качестве слова, применимого для обозначения заявления, влекущего за собой последствия публично-правового характера, то процедуру подачи данных о доходах и имуществе перечисленными выше лицами представляется возможным приравнять к понятию декларирование. Говоря об актуальности изучения вопроса, необходимо отметить, что проблема коррупции не является чуждой для любой страны мира, в том числе и для России. Международная исследовательская организация Transparency International ежегодно ранжирует страны соответственно индексу восприятия коррупции, путем проведения опросов среди предпринимателей и людей, явля-

* Сидорова Яна Николаевна – магистрант, кафедра налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, e-mail: siyanik@rambler.ru.

ющихся специалистами в области финансовых и правовых вопросов. На протяжении предшествующих 3 лет Россия в рейтинге занимала определенный и почти неизменный уровень: 2015 г. – 119, 2016 г. – 131, 2017 г. – 135 место из 180. Столь невысокое расположение РФ в данном рейтинге обосновывает необходимость изучения инструментов, действие которых направлено на профилактику и пресечение коррупционных правонарушений.

Понятие антикоррупционного декларирования не закреплено законодательно. На основании изученных нормативно-правовых актов, касающихся обязанности отдельных лиц подавать сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, данному термину следует дать следующее определение: это процедура, включающая сбор, детализацию общих сведений о законодательно определенной группе лиц, а также сведений о состоянии их доходов, имеющимся имуществе в собственности и в пользовании, обязательствах долгосрочного и краткосрочного типа, дальнейший их двухэтапный анализ, в ходе которого выявляются несоответствия поданной информации установленным критериям, с целью выявления и пресечения коррупционных правонарушений. Также предлагается классифицировать антикоррупционное декларирование на 2 вида: первичное и повторное. К «первичному» следует относить процедуру подачи сведений лицами, претендующими на должность впервые, данный источник информации не сопоставить с ранее полученными сведениями и не выявить расхождения в суммах. Все остальные лица, подающие сведения о доходах, являясь должностными лицами или переходя из одного структурного подразделения в другое, проходят процедуру «повторного» декларирования.

Такой инструмент как антикоррупционное декларирование не является новинкой для России. Он базируется на разработанной в 1995 г. процедуре ежегодной подачи сведений в налоговые органы, закрепленной в ныне недействующем Федеральном законе № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. Необходимость открытия сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера последовательно входила в тексты иных нормативно-правовых актов: упоминается в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (утратил силу), в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Кроме сведений, передаваемых в налоговый орган, госслужащие обязаны были согласно указу Президента РФ от 15.05.1997 № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» предъявить в кадровый отдел своего места службы справки о соблюдении ограничений.

Образованная в 90-х система функционировала более 15 лет и при этом не претерпевала никаких изменений. Устаревшая нормативно-правовая база уже не приносила должного эффекта. К ее недостаткам относят, например, отсутствие в форме предоставления сведений об источниках доходов, стоимости имущества

в собственности; нерегулярные проверки сведений; отсутствие доступа к сведениям, составляющим банковскую, налоговую тайну.

Принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» стало важным шагом в реформировании порядка, публикации и проверки сведений о доходах и вывело декларирование на новый уровень. При этом ни один из недостатков прежней системы не был устранен:

1. Новая справка о доходах была создана путем слияния ранее действовавших документов.

2. Созданные антикоррупционные структуры внутри государственных органов были сформированы из сотрудников кадровых служб.

3. Руководители госорганов получили возможность запрашивать справки о наличии счетов, операциях на них, об открытых вкладах, сведения о правах на объекты недвижимости лишь в ноябре 2011 г.

4. В течение 3 лет информация из деклараций использовалась только для выявления неполных и недостоверных сведений. Анализ соответствия расходов доходам появился с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности и иных лиц их доходам».

Новшествами Федерального закона «О противодействии коррупции» являлось введение обязанности предоставления сведений о доходах теперь и супругами, несовершеннолетними детьми служащих; распространение норм было расширено на все виды государственной службы; обязанность была ограничена перечнем. На основании внесенных изменений были внесены коррективы в законодательство, в том числе в и в федеральный закон № 79-ФЗ.

Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 заменил единым документом тандем деклараций о доходах, подаваемых в налоговый орган, а также справок о соблюдении ограничений: теперь в кадровые службы подавались справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (в том числе супруга(-ги) и несовершеннолетних детей). Реформы 2009 года также затронули вопрос предоставления сведений о доходах должностными лицами государственных корпораций, фондов и нашли свое отражение в положениях указа Президента от 18 мая 2009 г. № 558 и 560 [2].

Информация о доходах стала еще более прозрачной благодаря обязанности публиковать в сети интернет, ранее опубликованию подлежали сведения в качестве ответа на запрос СМИ. При этом вопрос установления единых правил для публикации данных не был проработан, из-за чего затрудняется поиск информации о результатах декларационной кампании определенного ведомства и ее анализ: сведения можно найти на различных разделах сайтов («противодействие коррупции», «о нас», «антикоррупционная деятельность» и тому подобное) и в разных форматах. В связи с этим вопросом имеется необходимость установить обязанность публиковать сведения о доходах в едином формате PDF в специализированно оформленном разделе «Противодействие коррупции», в котором бы содержалась законодательная основа процедуры опубликования сведений и сами сведения, которые хранились бы там в течение 10 лет для возможности проведения аналитических мероприятий с выявлением тенденций в данном вопросе.

Срок подачи задекларированной информации ограничен: для государственных служащих, служащих Центрального банка Российской Федерации, работников ПФР, ФСС, ФМС, государственных корпораций срок до 30 апреля года, следующего за отчетным. Не позднее 1 апреля следующего за отчетным годом обязанность установлена для Президента Российской Федерации, федеральных государственных служащих Администрации Президента, членов Правительства, секретаря Совета Безопасности. Подать декларацию важно в любом случае, что касается и лиц, находящихся на больничном и в отпуске. Имеется право уточнения поданных сведений (нет такой возможности у лиц, претендующих на должность) в течение 1 месяца (для назначаемых Президентом должностей – в течение 5 дней) с момента первичной подачи. Такой порядок установлен методическими рекомендациями «По вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2018 году (за отчетный 2017 год)»

Структура новой формы справки, действующей с 1 января 2015 года (утвержденной Указом Президента 460 от 23.06.2014 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации») включает в себя общую информацию (о претенденте на должность (сотруднике) – ФИО, дата рождения, паспортные; наименование организации, временной период, сведения о супруге и несовершеннолетних детях) и конкретизирующую материальное положение лица (данные о задолженностях, о доходах, об источниках расходов, об имуществе). В 2017 г. справка была дополнена новым разделом «Сведения о недвижимом имуществе, транспорте и транспортных средствах, ценных бумагах, отчужденных в течение отчетного периода в результате безвозмездной сделки». Закреплено заполнение и предоставление справки о доходах с использованием специального программного обеспечения «Справки БК» (указом Президента Российской Федерации от 21.02.2017 № 82 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»).

С развитием рынка криптовалют вопрос отражения виртуальных денег в сведениях о доходах был поднят Министерством труда. Оно разрешило не отражать их получение, что следует из обновленных методических рекомендаций Минтруда для госслужащих, при предоставлении сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный 2017 год. А вот подарки родственников (это не касается подарков от супруга и несовершеннолетнего ребенка) в денежном выражении теперь обязательно демонстрировать в графе «иные доходы». Более полную информацию следует указывать о несовершеннолетних детях: строка «род занятий» теперь должна быть пополнена сведениями об учреждении, в котором они проходят обучение.

Сведения, полученные от декларантов, подвергаются анализу, который можно разделить на 2 этапа: первичный («поверхностный») и вторичный («глубокий»). Первичный анализ связан с «внешним» изучением (полнота, соответствие требованиям, своевременность предоставления) и вторичный, подробный

анализ сведений (работа с личными делами, сопоставление с ранее полученными данными, выявление причин неточностей). Более подробный анализ сведений о доходах выполняется с точки зрения двух подходов. Первый подход описан ст. 10 Федерального закона № 230 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Обязательному анализу подвергаются различные критерии, например, отсутствие сведений о доходах от научной деятельности, при этом обнаружены публикации научных статей в сети интернет, в справке отсутствуют данные о ранее указанном имуществе и при этом не отражен доход от реализации.

Второй подход к анализу закреплен Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065. Согласно данному подходу, инициировать проверочные действия могут правоохранительные органы, СМИ, политические партии, кадровые службы госорганов, общественная палата. Существует два пути к анализу – произвести его самостоятельно или направив запрос. Рассмотрим процедуру самостоятельного анализа. Отправной точкой процедуры будет являться письменное решение руководителя государственного федерального органа, срок проверки обычно составляет 60 дней. При ходе мероприятий имеет место проведение бесед, получение дополнительных материалов. При этом проверяемый уведомляется о начале аналитических действий в течение 2 рабочих дней, он вправе пояснять, ознакомляться с результатами проверки. По ее завершению руководитель кадровой службы докладывает руководителю федерального органа о результатах с предложениями: о назначении/отказе в назначении на должность, о наличии/отсутствии оснований для применения мер ответственности, о направлении материалов проверки в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, которая по результатам рассмотрения выносит решение о достоверности/недостоверности, полноте/неполноте сведений. Материалы проверки с признаками уголовного или административного правонарушения обязательны к направлению в государственные компетентные органы.

Второй путь для вышеобозначенного подхода – направление запроса в уполномоченные органы для осуществления оперативно-розыскной деятельности. Срок для подобного анализа составляет не более 30 дней с даты получения запроса. Мероприятия, предусмотренные процедурой, - обследование помещений, зданий и другого имущества лица, в отношении которого производится контроль, прослушивание переговоров, изучение почтовых отправлений и др. [3].

Основная доля правонарушений, совершаемых в сфере антикоррупционного законодательства, приходится на предоставление государственными служащими неполных или недостоверных сведений о доходах и расходах. Согласно итогам обсуждения данной темы, на конференции-семинаре по актуальным вопросам применения законодательства и правового просвещения в сфере противодействия коррупции в Москве в 2016 г. доля составляет 80 %. С данной цифрой согласились заместители прокуроров Москвы и Московской области. По данным Генпрокурора Юрия Чайки в 2016 г. было выявлено 325 тыс. коррупционных правонарушений, для устранения которых было внесено 67 тыс. представлений,

45 тыс. протестов, в суды направлено более 10 тыс. исковых заявлений. Отмечается, что примерно четверть из них (74 тыс.) связана с предоставлением госслужащими неполных или недостоверных сведений о доходах. При этом более 4,5 тыс. случаев предоставления госслужащими неполных или недостоверных сведений о доходах установлено при проведении контроля за расходами.

Часть из этих нарушений произведена по невнимательности или незнанию. Для решения такой проблемы недостаточно опубликования Министерством труда и социальной защиты ежегодных рекомендаций по заполнению и подаче декларации. Возможно введение в определенные дни декларационной кампании «горячей линии» (первая неделя марта, например), также может существовать и онлайн-консультирование. Данные сервисы позволили бы лицам, которые испытывают затруднения, конкретизировать возникший вопрос, получив оперативный ответ квалифицированного в этой области сотрудника.

Намеренное сокрытие доходов, имущества невозможно устранить в краткосрочной перспективе. Для борьбы с таким проявлением антикоррупционных действий следует подумать о более глубоких изменениях в аналитической процедуре. Как уже говорилось многими авторами, существует острая необходимость введения постоянного мониторинга предоставленных сведений внутренними службами государственных (муниципальных) органов или же вынесение его на уровень отдельного органа, как это практикуется в зарубежных странах (Великобритания, Франция).

Подводя итог, следует отметить, что с 1995 г. по настоящее время система антикоррупционного декларирования претерпела значительные изменения. Антикоррупционное законодательство пополнилось множеством нормативно-правовых актов, которые касаются непосредственно процедуры заполнения, предоставления и анализа сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Сформирован порядок проверки достоверности сведений. Но данный механизм требует перехода на новую ступень своего развития в настоящее время и пока не приносит тот объем ожидаемых результатов.

Список использованной литературы

1. Баранова А.В. Правовые основы предоставления сведений о доходах, имуществе и имущественных обязательствах государственного служащего [Электронный ресурс] / А.В. Баранова // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2015. – № 3–4. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-predostavleniya-svedeniy-o-dohodah-imuschestve-i-imuschestvennyh-obyazatelstvah-gosudarstvennogo-sluzhaschego> (дата обращения: 19.04.2018).

2. Конов А.А. Антикоррупционное декларирование в России: существующие проблемы и возможные подходы к реформированию [Электронный ресурс] / А.А. Конов, А.А. Яковлев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/antikorrupsionnoe-deklarirovanie-v-rossii-suschestvuyuschie-problemy-i-vozmozhnye-podhody-k-reformirovaniyu> (дата обращения: 19.04.2018).

3. Фирсов О.В. Правовое регулирование порядка проверки достоверности сведений о доходах, представленных федеральными государственными служащими [Электронный ресурс] / О.В. Фирсов // Вестник ЗабГУ. – 2010. – № 10. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-poryadka-proverki-dostovernosti-svedeniy-o-dohodah-predstavlennyh-federalnymi-gosudarstvennymi-sluzhaschimi> (дата обращения: 19.04.2018).